

# Kuntatalous kohti 2020-lukua

Asiantuntijanäkemyksiä kuntatalousyksiköstä

# Sisältö

Johdanto	Timo Reina	3	
1	<b>Ikääntymisen menopaineet voidaan taittaa viisailta päätöksillä</b>	Minna Punakallio	4
2	<b>Mikä on paikallishallinnon veropohjan tulevaisuus?</b>	Jukka Hakola	8
3	<b>Valtionosuusjärjestelmää tarvitaan jatkossakin</b>	Sanna Lehtonen	13
4	<b>Koko kuntakonsernia tulee ohjata – se vaikuttaa tuloksellisuuteen</b>	Sari Korento	16
5	<b>Kunnan elinvoima – pohdittavaa riittää</b>	Jari Vaine ja Reijo Vuorento	19
6	<b>Velkarahoitus – hyvä renki, huono isäntä</b>	Jari Vaine ja Reijo Vuorento	22
7	<b>Onko jatkossa kunnilla lainkaan säästöpotentiaalia vai lähteekö tuottavuusruuvi soten mukana?</b>	Mikko Mehtonen, Susa Säkkinen ja Samuel Ranta-aho	26
8	<b>Uudistuksen omaisuusjärjestelyjä koskeva kompensatiomalli puutteellinen</b>	Sari Korento	31
9	<b>Maakuntien rahoitus – toimiiko teoria käytännössä?</b>	Henrik Rainio, Sanna Lehtonen ja Reijo Vuorento	33
	Lisää luettavaa		42
	Tartu tietoon		43

Kansikuva: Ritva Pihlaja

---

# Johdanto

Valmisteilla oleva sote- ja maakuntauudistus myllertää toteutuessaan perusteellisesti julkisen hallintomme tehtävät, ohjauksen ja talouden. Uudistuksen piiriin kuuluvista organisaatioista jäljelle jäävät kunnat ja valtio. Muut lakkaavat, mukaan lukien valtiollinen alue- ja paikallishallinto. Maakunnat muotoutuvat meidän oloissamme täysin uudenaikaisina toimijoina.

Läheskään kaikkia uudistuksen vaikutuksia ei voida nähdä etukäteen, mikä asettaa toimeenpanolle poikkeuksellisen suuret haasteet. Samalla se edellyttää herkkyyttä muuttaa pelisääntöjä – lainsäädäntöäkin – mikäli valitut ratkaisumallit osoittautuvat toimimattomiksi. Uudistus on siis myös seuraavan hallituksen työpöydällä – haluttiinpa sitä tai ei.

Kuntatalouden ennakoitavuuden voidaan olettaa kasvavan sote-kustannusten siirtyessä maakunnille. Samalla kuntien talouden liikkumavara supistuu, kun toiminnan volyymit pienevät. Suhteellisen velkaantuneisuuden kasvu ja rahoitukseen liittyvät riskitekijät aiheuttavat suuria kysymysmerkkejä kuntatalouden toiminnalle ja tulevaisuuden investoinneille.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on myös seuraavan hallituksen agendalla. Kuntien tulopohjaa sekä valtionosuusjärjestelmän toimintalogiikkaa on syytä arvioida kuntien uudistuvaa roolia vasten. Omaisuusjärjestelyjen kompensaaation toimivuus myös käytännössä sekä tukipalveluiden järkevä organisointi olisi viisainta ratkaista jo tänä keväänä eduskunnassa.

Samaan aikaan kuntien rooli kasvun, elinvoiman ja työllisyyden edistämisessä korostuu. Kunnilla on tähän jo pelkästään yleisen toimialansa puitteissa runsaasti mahdollisuuksia sekä verotulojen myötä selvät kannusteet. Työnjako ja toimivat yhdyspinnat maakuntien kanssa vaativat sopimista, mutta myös valmiutta kasvupalvelumallin uudelleentarkasteluun.

Näitä ja muita kuntien talouden ja uudistuvan toimintaympäristön keskeisiä kysymyksenasetteluja nostetaan esille tässä Kuntaliiton asiantuntijoiden laatimassa julkaisussa. Tarkoitus on hahmotella näkymiä, kipukohtia ja haasteita muutaman seuraavan vuoden perspektiivillä.

Julkaisu pohjustaa osaltaan myös seuraavan vaalikauden asialistaa. Varsinaiset Kuntaliiton tavoitteet uutta hallitusohjelmaa varten valmistellaan vuorovaikutteisesti ja hyväksytään myöhemmin kuluvan vuoden aikana.

Julkaisu on tarkoitettu ensi sijassa kuntien luottamushenkilöille ja muille päättäjille, mutta uskon siitä löytyvän virkistävää luettavaa myös talousasiantuntijoille.

Kiitos tekijöille, iloa lukijoille!

Kuntatalolla helmikuussa 2018

Timo Reina, varatoimitusjohtaja

Minna Punakallio, pääekonomisti

# 1 Ikääntymisen menopaineet voidaan taittaa viisailta päätöksillä

On jo maan tapa, että yhtenä hallitusohjelmien keskeisimpinä tavoitteina on kuroa umpeen julkisen sektorin kestävyysvajetta. Kestävyysvajeen syynä nähdään nimenomaan ikääntymiseen liittyvien menojen kasvu pitkällä aikavälillä ja siitä aiheutuva hallitsematon julkisen velan kasvu. Väestörakenteen muutokset todella näkyvät kestävyysvajelaskelmissa, sillä ne ulottuvat vuoteen 2060 asti. Laskelmiin vaikuttavat myös lukuisat muut oletukset, kuten oletukset eläkerahastojen tuotosta ja korkotasosta.

Kuluvan hallituskauden alussa virkamiesarviot kestävyysvajeen suuruudesta suhteessa bruttokansantuotteeseen liikkuivat viiden prosentin tuntumassa. Tällä hetkellä arviot ovat puristuneet pari prosenttiyksikköä matalammaksi, mikä euroissa mitaten tarkoittaa noin kahdeksaa miljardia euroa vuoden 2021 tasolla. Moni ennustelaitos arvioi kestävyysvajeen kuitenkin tätä pienemmäksi.

## Ikääntyminen näkyy kuntien menoissa

Väestön ikääntyminen ei ole Suomessa kuitenkaan mikään uusi juttu. Ikääntyneiden eli esimerkiksi 65-vuotta täyttäneiden osuus kaikista ikäluokista on noussut koko 1900-luvun. Erityisen ripeästi suhdeluku on noussut viime vuosikymmeninä. Kun osuus vuonna 1980 oli 12 prosenttia niin vuonna 2000 se nousi jo 15 prosenttiin. Sen jälkeen vauhti vain kiihtyi. Tuoreimpien tilastojen mukaan suhdeluku oli jo 21 prosenttia vuonna 2016. Erityisen nopeasti on kasvanut 75-vuotta ylittäneiden osuus.

Itse asiassa ikärakenteen muutos on juuri nyt kiivaimmillaan. Väestöennusteiden mukaan yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus lisääntyy kovaa myös 2030-luvulla, mutta kasvuprosentti taittuu tuolloin aikaisempaa pienemmäksi.

Ei siis ole mitenkään yllättävää, että ikääntymisen näkyy jo kuntien ja koko julkisen sektorin menoissa. Mutta kuinka paljon ikääntymiseen liittyvät menot ovat kasvaneet?

Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen osuus kuntien käyttökustannuksista on noussut 2000-luvulla yli viisi prosenttiyksikköä reilun 45 prosentin tuntumaan. Kaikki julkiset sosiaali- ja terveyspalveluiden menot ovat nousseet samalla aikavälillä 2,5 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuoteseen.

Se on paljon se. Tulkintaa vaikeuttaa kuitenkin se, että koko menojen kasvupotti ei aiheudu pelkästään väestön ikääntymisestä. Kuntataloutta käsittelevät valtiovarainministeriön raportit osoittavat, että menoja on 2000-luvulla lisännyt erityisesti nopeatahtinen julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden laajentaminen. Luonnollisesti menoja ovat kasvattaneet myös lukuisat rakenteelliset ja laadulliset tekijät.

## Ennusteet menevät helposti pieleen

Ikääntyminen, kuntien tehtävien lisääminen ja kustannusten nopea kasvu on noteerattu pitkään myös kuntatalouden keskipitkän aikavälin ennusteissa. Jo muutamalle lähivuodelle ulottuva kuntatalouden ennuste näyttäytyy tyypillisesti viuhkana, jossa tulopohja kehittyä menoja heikommin ja kuntatalouden velkaantuminen kiihtyy.

Esimerkiksi jo peruspalveluohjelmassa 2006–2009 ikääntymisestä varoiteltiin, mutta tästä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon menoja kasvatettiin vauhdilla. Ohjelman kehitysurassa kuntien lainakannan ennustettiin nousevan 9,2

miljardiin euroon vuonna 2009. Tulos oli tätäkin karumpi: 10,9 miljardia euroa.

Vuoden 2010–2013 peruspalveluohjelmaa hallitsi talouskriisi ja siihen liittyvät elvytystoimet, mutta myös ikääntyminen nähtiin selvänä kuntien menoja kasvattavana tekijänä. Kehitysurassa lainakannan ennakoitiin nousevan 15 miljardiin euroon vuonna 2013. Tulos oli hyvin lähellä tätä: 15,6 miljardia euroa.

Peruspalveluohjelmassa vuosille 2013–2016 väestön ikärakenteen muutoksen arvioitiin lisäävän sosiaali- ja terveydenhuollon menoja koko kehyskaudella 1,2 miljardilla eurolla. Kehyskauden alussa talouskasvu oli vaimeaa, ja säästöjä etsittiin muun muassa kuntien valtionosuuksien leikkauksista ja Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisesta ohjelmasta.

Kehyskauden viimeiselle vuodelle ajoittui lopulta myös huomattava laskennallinen säästö kilpailukykysovimuksen lomarahaleikkauksesta. Kaiketta säästämistä huolimatta tuolla kaudella myös kasvatettiin päätösperäisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen menoja. Peruspalveluohjelmassa kuntien lainakannan arvioitiin nousevan 19,2 miljardiin euroon vuonna 2016. Toteutuma oli kuitenkin tällä kertaa matalampi: 18,1 miljardia euroa.

Näiden kolmen esimerkin perusteella voidaan siis jo varsin hyvällä omallatunnolla sanoa, että ennusteet kuntien rahoitusaseman muutoksis-

ta menevät helposti pieleen miljardeja euroja jo varsin lyhyellä aikavälillä. Kärjistäen voitaisiin jopa sanoa, että mitä kiivaammin ikääntyminen lisää kuntien menoja, sitä parempaan lopputulemaan kuntatalouden talousennuste on päätenyt! Tällaista kausaalisuussuhdetta ei tietenkään voi vetää, mutta esimerkit havainnollistavat, että kuntia koskevalla lyhyen aikavälin finanssipolitiikalla on valtava merkitys. Pidemmän aikavälin ennusteissa pienikin epätasapaino kumuloituu, ja tulkinta tarvittavien välittömien muutosten mittaluokasta hämärtyy.

### **Viisailta päätöksillä on mahdollista saada säästöjä**

Ikääntymisen vaikutukset julkisen sektorin kustannuksiin on otettava tosissaan. Väitän kuitenkin, että valtion ja kuntien tuloja ja menoja koskevilla päätöksillä lyhyellä aikavälillä on ikääntymistä huomattavasti suurempi vaikutus lopputulemaan. Erittäin vaikuttava julkista sektoria vakauttava päätös on viime vuosina ollut se, että julkisen sektorin tehtävien lisäyksistä on lähestulkoon

pidättäytytty. Tämä on erityisen tärkeä periaate silloin, kun ikääntymisen kustannusvaikutukset jylläävät kiivaimmillaan.

Viime vuosina kunnat ovat säästäneet niin henkilöstömenoista kuin palveluista mitä moninaiimmilla keinoilla. Ikääntymisen ja sosiaali- ja terveystoimen kasvaviin kustannuspaineisiin on pystytty vastaamaan säästämällä tarvittaessa myös muilta toimialoilta ja lykkäämällä investointeja. Tämä on ollut mahdollista, sillä kuntien toimintakenttä on ollut laaja.

Vuoden 2020 alusta lähtien kestävyysvajeen voimakkaimmat menopaineet kohdistuvat lähes kokonaan maakuntatalouteen. Maakuntien liikkumavara erilaisten säästömahdollisuuksien suhteen on kuitenkin kapeampi kuin kunnilla. Seuraavalla hallituskaudella tuleekin keskittyä päätöksiin, joilla todella tasapainotetaan maakuntataloutta ja luodaan maakunnille rahoituksellista liikkumavaraa. Toki ilman, että säästöjä revitään muilta sektoreilta.

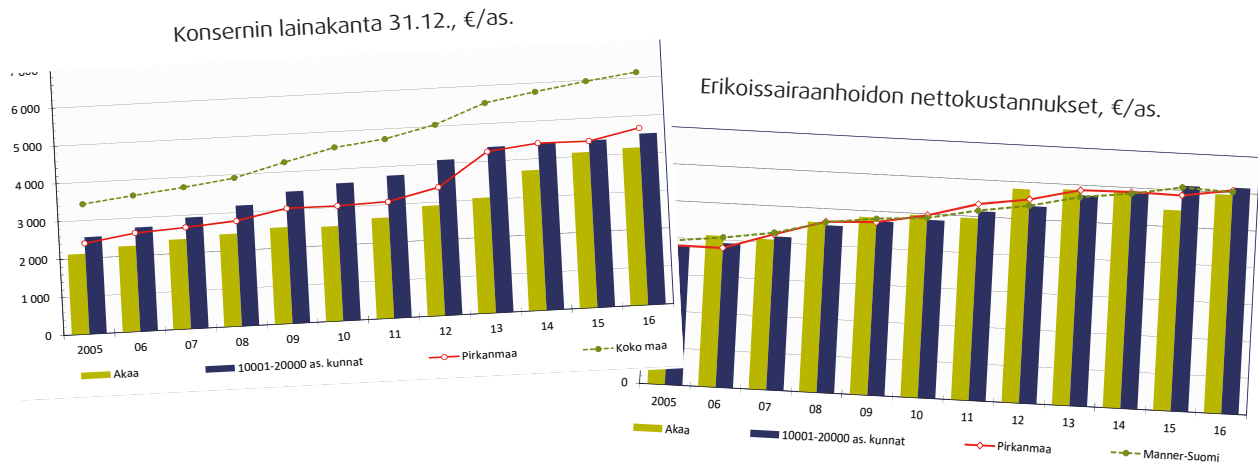
# KUNTIEN TUNNUSLUKU- SEKÄ PALVELUTOIMINNAN NETTOKUSTANNUSTEN AIKASARJAT

Kuntatalousyksikössä ylläpidetään kahta excel-sovellusta, joissa esitetään pitkät aikasarjat kuntien keskeisistä talouden tunnusluvuista sekä nettokustannuksista. Tiedot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen keräämiin tilinpäätöstietoihin.

Tiedostot sisältävät valmiita tulostusmalleja, joissa esitetään kunnan tiedot verrattuna koko maan, maakunnan sekä saman kokoluokan kuntien tietoihin. Vaihtoehtoisesti voidaan maakunta ja/tai kokoluokka korvata vertailukunnalla. Perustaulukoiden lisäksi tiedosto sisältää valmiita kuvioita keskeisistä muuttujista.

Yhden sovelluksen hinta on kunnille 180 € (+ alv).

Kunnille, jotka tilaavat molemmat sovellukset hinta on 300 € (+ alv).



Jukka Hakola, kehittämispäällikkö, verotus

## 2 Mikä on paikallishallinnon veropohjan tulevaisuus?

Sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa moneen asiaan kunnissa. Myös sellaisiin joihin sillä ei heti ajattelis olevan yhtymäkohtia. Yksi tällainen on kiinteistövero ja sen merkityksen olennainen kasvu kuntien taloudelle.

Kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoittamiseksi on esitetty, että kuntien tuloveroprosentteja alennetaan noin 12,50 prosenttiyksiköllä ja kuntien yhteisöveron jako-osuus alenisi noin 31 prosentista noin 22 prosenttiin. Tämä johtaa siihen, että kuntien veropohjan tuotot vuonna 2020 tippuvat noin puoleen.

Kiinteistöveron osalta vastaavaa verotulojen siirtoa valtiolle tai maakunnille ei esitetä, vaan se olisi jatkossakin täysin kunnallinen vero. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kiinteistövero tulee jatkossa muodostamaan entistä merkittävämmän osan kuntien tuloista.

### Kiinteistövero uudistuu vuonna 2020

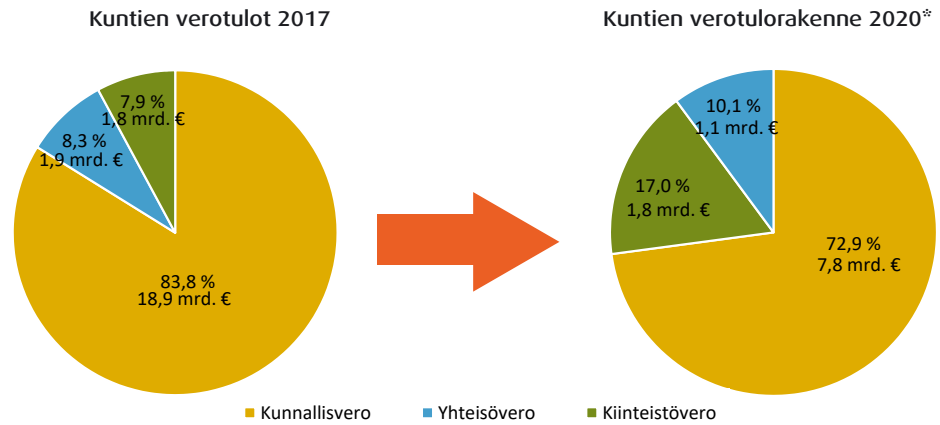
Kiinteistöverotusta ollaan myös uudistamassa merkittävästi – riippumatta sote- ja maakuntauudistuksesta.

Kunnat ovat vuosien varrella nostaneet esille erilaisia epäkohtia kiinteistöverotukseen liittyen. Yhtenä keskeisimpänä ongelmana on nähty se, että kiinteistöjen verotusarvot ovat jääneet jälkeeseen reaalisesta arvonekehityksestä. Lisäksi aikojen saatossa verotusarvot ovat vääristyneet eri alueiden välillä.

Valtiovarainministeriö asetti vuoden 2016 lopulla hankkeen maapohjien verotusarvojen uudistamiseksi. Hankkeella tähdätään siihen, että vuonna 2020 maapohjien verotusarvot seuraisivat nykyistä paremmin hintojen muutoksia ja alueelliset erot vastaisivat todellisuutta.

Kiinteistöjen maapohjien arvostamisen on tarkoitus jatkossa perustua pitkälti alueen kauppahintoihin. Kaupunkien keskusta-alueille, joilla rakentamattomien kiinteistöjen kauppoja ei juurikaan tapahdu, apuun otetaan osakehuoneistojen kauppahintojen kehitys. Näiden tietojen pohjalta luodaan uudenlaisia hinta-alueita, joiden sisällä arvostusta voidaan vielä muokata kertoimilla. Näin voidaan huomioida esimerkiksi rannan läheisyys.





\* perustuu VM:n alustaviin laskelmiin 26.6.2017, vuoden 2018 tasossa

Kuvio 1. Kuntien verotulot 2017 vs. 2020

Rakennusten arvostuksen osalta vastaavanlainen hanke on asetettu joulukuussa 2017. Rakennusten arvostaminen perustuu rakennuskustannuksiin, mutta taso on jäänyt jälkeen ja eriytynyt alueittain. Rakennuskustannusten nykytaso ja alueelliset erot sekä uudet rakennustyypit on tarkoitus huomioida vuoden 2020 kiinteistöverouudistuksessa.

Rakennusten arvostamisen osalta järjestelmää on tarkoitus yksinkertaistaa huomattavasti nykyisestä. Rakennustyyppikohtaisten rakennuskustannusten määrittelyssä on tarkoitus ottaa

huomioon kullekin rakennustypille ominaiset ratkaisut ja kustannusten alueelliset erot. Tällöin rakennuksen verotusarvo määräytyy ainoastaan rakennustypille määritellyn rakennuskustannusten yksikköhinnan sekä rakennuksen koon ja iän mukaan.

### Kiinteistövero tulee kohdentumaan oikeudenmukaisemmin

Verotusarvojen päivityksellä ei tähdätä kiinteistöveron kokonaismäärän kasvuun, vaan veron aiempaa oikeudenmukaisempaan jakautumiseen

verovelvollisten kesken. Toisilla verovelvollisilla kiinteistövero tulee nousemaan ja toisilla laskemaan, mutta hyvin monilla veron taso pysynee lähes entisellään.

Kuntien osalta muutoksen yhteydessä on lähdetty siitä, että kunnilla on mahdollisuus asettaa kiinteistöveroprosenttinsa vuonna 2020 tasolle, jolla sen kiinteistöveron tuotto vastaa aiempaa. Tämä tarkoittaa sitä, että uudistuksen seurauksena kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälejä tullaan muuttamaan. Myös muut muutokset, kuten asuinkäytössä olevan maapohjan veroprosentin erottaminen kunnan yleisestä kiinteistöveroprosentista, ovat mahdollisia.

Muutosten seurauksena kunnilla pitäisi vuonna 2020 olla käytössään huomattavasti nykyistä oikeudenmukaisempi ja läpinäkyvämpi kiinteistöveropohja. Tämän voisi ajatella johtavan siihen, että kunnat näkisivät kiinteistöveron nykyistä useammin aitona vaihtoehtona ansiotulojen verottamiselle.

## Uudistuksessa veropohja säilyy verrattain vahvana

Kuntien veropohja muuttuu uudistuksessa merkittävästi, mutta kuinka suuresta ja lopullisesta muutoksesta lopulta on kysymys?

Vaikka verotuloista kunnilta siirtyy noin puolet valtiolle, puolittuvat myös kuntien kokonaisme-

not. Verotulot muodostavat jatkossakin yli 40 prosenttia kuntien tuloista, ja kunnilla säilyy nykyisenkaltainen oikeus kunnallisverotuksessa ja kiinteistöverotuksessa. Ainoastaan yhteisöveron jako-osuuden leikkaus kaventaa kuntien veropohjaa pysyvästi.

Kunnallisveroprosentin leikkaus toteutetaan verovuodelle 2020, mutta sen jälkeen kunnallisveroprosenttien suuruutta tai muutoksia ei esitetä rajoitettavaksi. Kunnallisveron veropohja jopa hieman laajenee uudistuksen yhteydessä.

Veronmaksajien verorasitusta ei haluta kasvattaa. Verotuksen painopisteen siirtyessä valtionverotukseen, siirretään myös tiettyjä verovähennyksiä valtionverotukseen. Kunnallisverotuksen efektiivisyys paraneekin muutosten seurauksena siten, että yksi kunnallisveroprosentti tuottaa vuonna 2020 noin 1,1 miljardia euroa, kun vuonna 2019 tuoton arvioidaan olevan vajaa 1 miljardia euroa.

Kiinteistöveron osalta veropohja tulee muuttumaan verotusarvojen uudistamisen kautta. Veropohjan laajuus muuttuu kuntien välillä ja jotta-kuinkin samassa suhteessa muuttunevat kuntien kiinteistöveroprosenttien väliset erotkin. Lisäksi on huomioitava, että kiinteistövero on vuonna 2020 palaamassa 50 prosentin painoarvolla mukaan verotuloihin perustuvaan valtionosuusien tasaukseen. Tämä tarkoittaa, että kiinteistöverotus saa entistäkin suuremman painoarvon kuntien taloudessa.

## Veropohjan perusrakenne on kunnossa, mutta kehitettävää löytyy

Sote- ja maakuntauudistuksen alkuvalmisteluisa keskusteltiin myös siitä, että verojärjestelmää tarkasteltaisiin muutoksen yhteydessä laajemmin, muun muassa kunnallisen veropohjan osalta. Tämän suuntaiseen uudistukseen ei valtion taholta löytynyt ymmärrystä ja valtion puolelta vedottiin uudistuksen massiiviseen kokoon, sen hallittavuuteen sekä aikatauluun.

Tulevaisuudessa on kuitenkin hyvä miettiä avoimesti sitä, mitkä veromuodot ovat kunnallisten palveluiden rahoittamiseen parhaita ja oikeudenmukaisimpia sekä luonteeltaan sellaisia, joilla on yhteys kunnan toimintaan.

Kunnan elinvoiman edellytyksien kehittäminen on uudistuksen jälkeen yksi kuntien keskeisistä tehtävistä. Yhteisövero-osuudella ja alueen elinkeinoelämän toimintaedellytyksien paranta-

misella on selkeä ja luonteva yhteys, joten sen roolia tulee enemmän korostaa kuin pienentää.

Luonteva yhteys on myös kaikkien kuntalaisten tulojen, niin ansio- kuin pääomatulojenkin verottamiseen. Pääomatulojen jääminen nykyisellään kunnan verotusoikeuden ulottamattomiin aiheuttaa syystäkin vastalauseita. Kaikki kuntalaiset eivät osallistu mahdollisuuksiensa mukaan kunnan palveluiden rahoittamiseen. Veropohjaa tuleekin tältä osin laajentaa.

Kunnallisesta veropohjasta, ja samalla kunnallisveroprosenttien vaihteluvälin kohtuullisuudesta, voidaan pitää huolta myös siirtämällä kunnallisia verovähennyksiä valtionverotukseen nyt, kun uudistuksen myötä valtionverotuskin laajenee alemmille tulotasoille.

Kiinteistövero on luonteeltaan pysyvä, ennustettava ja sen tuotto on vakaa, joten se on hyvänä pohjana kunnallisten palveluiden rahoituksessa.

# KUNTAKOHTAINEN VEROTULOJEN ENNUSTEKEHIKKO

Kunnilla on mahdollisuus tilata koko maan ennustekehikon tiedoista johdettu kuntakohtainen ennustekehikko, joka on tarkoitettu kuntien talousjohdolle kunnan omien verotulojen ennustamisen apuvälineeksi.

Kuntakohtainen  
kehikko on  
maksullinen palvelu,  
180 €/vuosi (+ alv).

KUNNALLISVERON VEROPOHJA				KOKO MAA , Mijj. €			
ANSIOTULOT	2015	2016	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**
Palkkatulot yhteensä	82 351	83 752	85 600	87 600	89 400	91 800	94 600
Muutos %	1,1	1,7	2,2				3,1
Eläketulot	29 363	30 113	31 210				
Muutos %	2,7	2,6	3,6				
Työttömyysturva	4 991	4 870	4 470				
Muutos %	6,6	-2,4	-8,2				

KIINTEISTÖVERON VEROPOHJA JA MAKSETTAVA VERO				KOKO MAA , Mijj.€			
VEROTUSARVOT JA PROSENTIT / VEROVUOSI	2015	2016	2017	2018**	2019**	2020**	2021**
<b>Yleisen kiinteistövero-% alaiset</b>							
maapohja	43 631	44 286	44 878	46 000	47 000	48 000	49 000
rakennukset	51 242	52 467	53 185	53 500	54 500	55 000	55 500
0) 0,99	0,99	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06
935	958	1 040	1 055	1 076	1 092	1 108	
115 467	116 096	117 450	122 000	125 000	128 000	130 000	
1) 0,46	0,47	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49
527	541	575	597	612	627	637	
7 864	7 896	7 914	8 200	8 400	8 600	8 700	
1,07	1,11	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
84	88	91	94	97	99	100	
1 629	1 675	1 802	1 840	1 880	1 920	1 950	
6,1	2,9	7,5	2,1	2,2	2,1	1,6	

MAKSETTAVA YHTEISÖVERO				KOKO MAA , Mijj.€			
VEROVUOSI	2015	2016	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**
<b>VEROTETTAVA TULO</b>	<b>22 422</b>	<b>27 603</b>	<b>27 200</b>	<b>29 600</b>	<b>32 100</b>	<b>33 500</b>	<b>34 700</b>
Muutos %	2,1	23,1	-1,5	8,8	8,4	4,4	3,6
Yhteisöveroprosentti	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
<b>MAKSUUNPANTAVA VERO</b>	<b>4 484</b>	<b>5 521</b>	<b>5 440</b>	<b>5 920</b>	<b>6 420</b>	<b>6 700</b>	<b>6 940</b>
Yhtiöveron hyvitys	0	0	0	0	0	0	0
<b>MAKSETTAVA YHTEISÖVERO</b>	<b>4 484</b>	<b>5 521</b>	<b>5 440</b>	<b>5 920</b>	<b>6 420</b>	<b>6 700</b>	<b>6 940</b>
Kuntaryhmän osuus	0,3687	0,3092	0,3034	0,3135	0,3135	0,3135	0,3135
<b>KUNTIEN OSUUS YHT.VEROSTA</b>	<b>1 653</b>	<b>1 717</b>	<b>1 650</b>	<b>1 860</b>	<b>2 010</b>	<b>2 100</b>	<b>2 180</b>
Muutos %	5,2	3,8	-3,9	12,7	8,1	4,5	3,8
Kuntien osuus manner-Suomessa	1 643	1 706	1 640	1 850	2 000	2 090	2 170
Kuntien osuus Ahvenanmaalla	10	10	10	10	10	10	10

Sanna Lehtonen, kehittämispäällikkö

## 3 Valtionosuusjärjestelmää tarvitaan jatkossakin

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä on isojen muutosten edessä, jos maakunta- ja sote-uudistus toteutuu. Tämän kolumnin tarkoituksena on syventää päätöksentekijöiden ymmärrystä siitä, miksi nykyinen kuntien valtionosuus- ja taseusjärjestelmä toimii niin kuin Robin Hood: ottaa rikkailta ja antaa köyhille.

Kun kuntalaisten peruspalvelujen ja hyvinvointiyhteiskuntamme kivijalan perusrahoitusjärjestelmää, kuntien valtionosuusjärjestelmää, halutaan muuttaa, on sillä kerrannaisvaikutuksia laajalle ja syvälle yhteiskunnan eri tasoilla.

Valtionosuusjärjestelmän muutokseen kytkeytyy isoja ja perustavanlaatuisia arvovalintoja, jotka tulee tiedostaa päätöksiä tehtäessä.

### Miksi kuntien välisiä eroja pitää tasata valtionosuuksilla?

Peruspalvelujen järjestäminen on Suomessa pääosin kuntien vastuulla. Valtio osallistuu palvelujen järjestämiseen valtionosuuksilla. Historia kuntien väliselle tasa-arvolle palvelujen rahoituksen näkökulmasta yltyä Suomessa pitkälle. Hyvinvointiyhteiskunnan syntyhetkellä sotien jälkeisessä

Suomessa puolueiden yhteisellä päätöksellä koko maa päätettiin pitää asuttuna. Päätös liittyi läheisesti turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan.

Perustuslailla taataan kaikille kansalaisille tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta, kohtuullisella veroasteella ja maksurasituksella. Näistä syistä johtuen myös palvelujen järjestäjillä eli kunnilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen. Valtionosuusjärjestelmä tarvitaan tasaamaan kuntien välisiä eroja ja täten mahdollistamaan julkiset peruspalvelut kuntalaisille perustuslain mukaisesti, koska kunnat eroavat paitsi palvelutarpeiltaan ja ominaisuuksiltaan (kustannuserojen taseus), mutta myös tuloiltaan (tulojen taseus).

Valtionosuusjärjestelmä ja siihen sisältyvä vahva kuntien välinen taseus on kauan aikaa sitten tehtyjen päätösten seuraus – ei syy. Jos kuntien välisestä tasauksesta halutaan luopua tai sitä halutaan merkittävällä tavalla vähentää, olennaista on ensin keskittyä löytämään vastaukset kysymyksiin ”saako jokainen suomalainen edelleen itse valita asuinpaikkansa” ja ”onko kaikilla suomalaisilla edelleen yhtäläinen oikeus peruspalveluihin asuinpaikastaan riippumatta”.

## Miksi kuntien tuloja pitää tasata? Eikö kustannuserojen tasaus riittäisi?

Kunnille myönnetään vuonna 2018 valtionosuuksia 8 459 miljoonaa euroa, keskimäärin 1 545 euroa asukasta kohden. Kaikki kunnat eivät saa valtionosuuksia yhtä paljoa, koska järjestelmällä tasataan eroja kuntien välillä. Valtionosuuksia saavat eniten syrjäiset alle 5 000 asukkaan kunnat, joissa palvelutarve on korkea ja/tai kunnan tulopohja heikko. Vähiten valtionosuutta saavat pääkaupunkiseudun suuret kaupungit, Espoo, Helsinki ja Vantaa, ja kaupunkien kehyskunnat ja työssäkäyntialueet, kuten Kauniainen, Kirkkonummi, Pirkkala, Kerava, Tuusula, Sipoo ja Järvenpää. Vuonna 2018 valtionosuus vaihtelee Utsjoen 5 594 €/as ja Kauniaisten -257 €/as välillä.

Valtionosuusjärjestelmä koostuu kustannuserojen tasauksesta ja tulojen tasauksesta. Kustannuserojen tasauksen suuruus vaihtelee 790 €/as (Helsinki) ja 4 884 €/as (Utsjoki) välillä. Tulojen tasauksessa otetaan huomioon kunnan verotettavat tulot sekä osuus yhteisöveron tuotosta. Kiinteistövero ei sisälly tasattaviin tuloihin, vaikka perusteltua syytä sen erityisasemalle tasauksessa ei ole. Verotuloihin perustuvan tasauksen tuottama tasauslisä on suurin Merijärvellä 1 415 €/as. Vuonna 2018 tasauslisää saa yhteensä 265 kuntaa. Tasausvähennys puolestaan pienentää 30 kunnan valtionosuutta, eniten Kauniaisissa -1 524 €/as ja Espoossa -631 €/as.

Kaksiosaisessa tasausjärjestelmässä sekä kustannuserojen tasauksella että tulojen tasauksella on

oma merkityksensä. Ilman tulojen tasausta, pelkästään kustannuserojen tasaukseen perustuen, valtionosuudet jakautuisivat kuntien välillä täysin eri tavalla. Pelkkä kustannuserojen tasaukseen perustuva valtionosuus ei riittäisi kaikissa kunnissa turvaamaan kunnan mahdollisuutta peruspalvelujen järjestämiseen. Tämä pakottaisi kunnan veronkorotuksiin.

Valtionosuusjärjestelmä ja siihen sisältyvä tulojen tasaus pyrkii estämään kuntien välistä eriytymiskehitystä. Jos tulojen tasauksesta osana valtionosuusjärjestelmää halutaan luopua tai tasausrajoja halutaan merkittäväällä tavalla muuttaa, olennaista on ensin keskittyä löytämään vastaukset kysymyksiin ”kuinka suureksi kuntien väliset erot kunnallisveroprosenteissa annetaan kasvaa” ja ”kuinka eriytyneeksi kuntakentän annetaan muuttua, jos palvelujen järjestämiselvoite on kuitenkin yhteneväinen Suomen jokaiselle kunnalle”.

Kuntien valtionosuuksilla on tärkeä merkitys sekä kuntien tuloihin että valtion menoihin. Valtionosuusjärjestelmään kohdistuu aina muutospainetta, ja myös seuraavaan hallitusohjelmaan sisältyy vähintäänkin perinteeksi muodostunut kirjaus järjestelmän uudistamisesta tavoitteena ”yksinkertainen, selkeä, läpinäkyvä ja kuntien väliset kustannuserot oikealla tavalla huomioon ottava valtionosuusjärjestelmä”. Pitää kuitenkin muistaa, että nykyisellä valtionosuusjärjestelmällä on kehityskulkunsa ja tarkoituksensa, joka toteutuu verrattain hyvin. Jos järjestelmää halutaan merkittävästi uudistaa, tulee päättäjien tiedostaa muutoksen seuraukset.

# VALTIONOSUUSLASKURI

Kuntaliiton valtionosuuslaskuri on ilmainen työväline kunnan valtionosuusrahoituksen määrän arviointiin.

Valtionosuuslaskuri on keskeinen työväline kunnan talousarvion laadinnassa. Laskurin avulla valtionosuusjärjestelmän kokonaisuuden hahmottaminen helpottuu: täyttäessään laskuria käyttäjä etenee laskennassa automaattisesti osa-alueittain käyden läpi koko valtionosuusrahoituksen kokonaisuuden.

Valtionosuuslaskuri on käytännöllinen väline vuosien ja kuntien välisten vertailujen tekoon. Laskuria voidaan käyttää myös skenaariolaskelmiin ja sen avulla voidaan tarkastella esimerkiksi miten valtionosuuden määräytymisperusteiden, esimerkiksi asukasmäärien muutokset vaikuttaisivat kunnan saaman valtionosuuden määrään.

Valtionosuuslaskuri  
on maksuton  
työväline.

KUNNAN VALTIONOSUUSRAHOITUS 2018			
<b>Yhteenveto</b>			
Tulotilan syyryölyt:			
Valtion työt ja kassat sivun kassat			
Tulot syyryöly automaattisesti (laskuri) muuta laskuriin kassan kassat. Tarkista kassat			
Kunta:	AAKS	Chassa 2018 alkuarvot ja valtio loppu arvioinnissa	
Aikakausi 31.12.2018:	16 923	Tarkista asukasluku	
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus			
Asukasluku	40 901 211	2 380,7%	
Säätökassa	17 821 848	7 037,2%	Valtionosuuslaskuri
Säätökassa	2 790 068	162,57%	26,38 %
Muut laskennalliset lisäyksiöt			
Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräysosa	40 901 211	-3 399,0%	Kunnan osuus os%
Lisäyksiöt	216 400	16,83%	25,34 %
Valtionosuuden tehokas vähennys ja lisäykset (lisäykset)	2 661 734	137,3%	
Vuoden 2018 valtionosuuslaskennallisen tulo (H+)	0	0,00%	
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus ennen lisäyksiä	23 648 777	1 246,07%	
Venäjäläisten perustuu valtionosuuden tulo (H+)	6 904 962	330,3%	
1. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus	33 413 839	7 873,3%	OK: 0 - loppu tilin alustama Muutokset 0 - 0 euroa
2. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus 2017	-2 672 181	-17,9%	-4 034 131
Opetus			
Kunnan opetuslaskuri	316 000		
Opetuslaskuri on vain peruspalvelujen laskuri, ei sisällä opetuslaskuriin. Käytä jaksotusta	1 761 179		
Kunnan valtionosuuslaskuri 2018	28 841 658	1 748,3%	Kunnan valtionosuuslaskuri 2018 28 841 658 - 7 845,6%
Kuntaliiton valtionosuuslaskuri	883 710	36,4%	Valtionosuuslaskuri 2018
Sisäisten 2018	16 264	7,738,87%	27 861 613 - 7 431,87%
... muuta muuta laskuriin	438 148		

Valitse kuntasi alasvetovalikosta

Valtionosuus pala palalta

Yksityiskohtaiset laskentatiedot  
omina taulukoina

Sari Korento, kehittämisspäällikkö

# 4 Koko kuntakonsernia tulee ohjata – se vaikuttaa tuloksellisuuteen

Kunnan toiminta on nykyään paljon muutakin kuin peruskunta. Kuntakonsernin vuosikatteen ta peruskunnan osuus on keskimäärin vain noin puolet, joten ei ole samantekevää, miten kuntakonserni toimintaa ja taloutta ohjataan.

Kuntakonserniin johtaminen vaatii aikaisempaa suurempien kokonaisuuksien hallintaa ja aktiivista omistajuutta. Tuloksellisen toiminnan edellytyksenä on järkevä resurssien kohdentaminen sekä taloudelliset, laadukkaat ja vaikuttavat toiminnot ja organisaatorakenteet. Konsernirakenteen tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida jatkuvasti toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta. Kuntien tulee huolellisesti harkita, milloin ja miksi kunta harjoittaa yhtiömuotoista toimintaa, erityisesti jos toimitaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan tulee myös säännöllisesti tarkastella, minkälaisia tuloksia yhtiömuotoisella toiminnalla tavoitellaan ja miten toimintaa arvioidaan.

## Miten konsernitaloutta ohjataan?

Kuntastrategia on kunnan keskeisin ohjausväline, johon kaiken päätöksenteon tulisi viime kädessä perustua. Toimiva konserniohjaus edellyttää selkeää omistajan tahtotilan ilmausta ja konsernin kokonaisedun määrittelyä.

Voidaankin kysyä ohjaako kuntastrategia selkeästi omistuksia ja omistajuutta koskevaa päätöksentekoa ja konsernin talouden ohjausta? Onko kuntastrategia laadittu muodossa, josta on mahdollista johtaa talousarviossa esitettävät lyhyemmän aikavälin tavoitteet? Perustuuko strategia ja talousarvio toimintaympäristön ja riskien arviointiin? Ja ennen kaikkea, ohjaavatko nämä tavoitteet tosiasiallisesti konsernijohtoa ja tytäryhteisöjen toimintaa ja niiden omaa talouden suunnittelua siten, että konsernin kokonaisetut saavutettavissa?



Kuntastrategian ja talousarvion lisäksi konsernin taloutta voidaan ohjata muun muassa hallintosäännöllä, kunnan konserniohjeella ja yhtiöjärjestyksellä. Ehkä vähäisemmälle huomiolle näistä ohjauskeinoista on jäänyt yhtiöjärjestys. Erityisesti merkittävimpien yhtiöiden yhtiöjärjestyksiin voi olla perusteltua sisällyttää määräyksiä, jotka varmistavat kunnan omistajaohjauksen toteutumisen tytäryhtiössä.

### Mitä kuntakonsernin luvut kertovat?

Konsernijohtaminen edellyttää emon ja yksittäisten tytäryhteisöjen tilinpäätösten lukutaidon lisäksi myös konsernitilinpäätöksen lukutaitoa. Konsernitilinpäätöksessä on eliminoitu konserniin yhdisteltyjen yhteisöjen väliset sisäiset ostot ja myynnit, tytäryhteisön jakama voitto, sisäiset lainasaamiset ja -velat sekä kertaluonteiset konsernin sisäiset omaisuuden luovutukset ja osakkeiden lisäykset.

Tämä tarkoittaa, että konsernitilinpäätös antaa peruskunnan tilinpäätöstä paremman kuvan tuottojen ja kulujen sekä taseen rakenteesta, ja rahoituslaskelmasta. Talouden tasapainon tarkastelussa huomio on kuitenkin kiinnittynyt valitettavan usein pelkästään emokunnan kertyneisiin yli-/alijäämiin tai lainamääriin.

Kun vertaillaan tiettyjä keskeisiä, ns. kriisikuntakriteereinäkin käytettyjä, tunnuslukuja kunnassa ja kuntakonsernissa, niiden välillä voidaan havai-

ta merkittäviä eroja. Konsernin vuosikate on konsernitilinpäätöksessä usein lähes kaksinkertainen peruskuntaan nähden. Vastaavasti konsernilla on lainaa yli kaksi kertaa niin paljon kuin peruskunnilla keskimäärin. Myös suhteellinen velkaantuneisuus on konsernitasolla huomattavasti peruskuntaa korkeampi.

Suuri velkamäärä ei välttämättä itsessään ole paha asia. Konsernijohton tulee kuitenkin tuntea konserniyhtiönsä ja tietää esimerkiksi mitä omaisuutta yhtiöillä on velan vastikkeena sekä arvioida mikä on yhtiöiden lainanhoitokyky.

### Konsernitilinpäätöstä kannattaa lukea

Kunnat voivat joutua kriisikuntamenettelyyn muun muassa kunnan tai kuntakonsernin taseeseen kertyneen alijäämän perusteella. Keskimäärin kuntiin tai kuntakonserneihin ei kuitenkaan ole kertynyt alijäämää, ja kuntakonsernin taseessa kertyneitä ylijäämiä on jonkin verran peruskuntia enemmän. Vuonna 2016 yhteensä 19 kunnan konsernitaseeseen oli kuitenkin kertynyt alijäämiä, vaikka peruskunnassa niitä ei ollut.

Kuntakonsernin taloutta analysoitaessa merkittävälle konsernilukujen muutoksille tulee aina löytyä perustelut. Näitä voi etsiä muun muassa toimintakertomuksen konsernin olennaisia tapahtumia ja merkittävimpiä riskejä kuvavasta osasta sekä liitetiedoista.

Taulukko 1. Keskimääräisen kunnan ja konsernin tunnuslukuja

Kertynyt yli-/alijäämä, €/as.		Vuosikate, €/as.		Lainakanta, €/as.		Suhteellinen velkaantuneisuus, %	
Kunta	Konserni	Kunta	Konserni	Kunta	Konserni	Kunta	Konserni
1 883	1 974	492	967	2 939	6 160	55,7	77,5

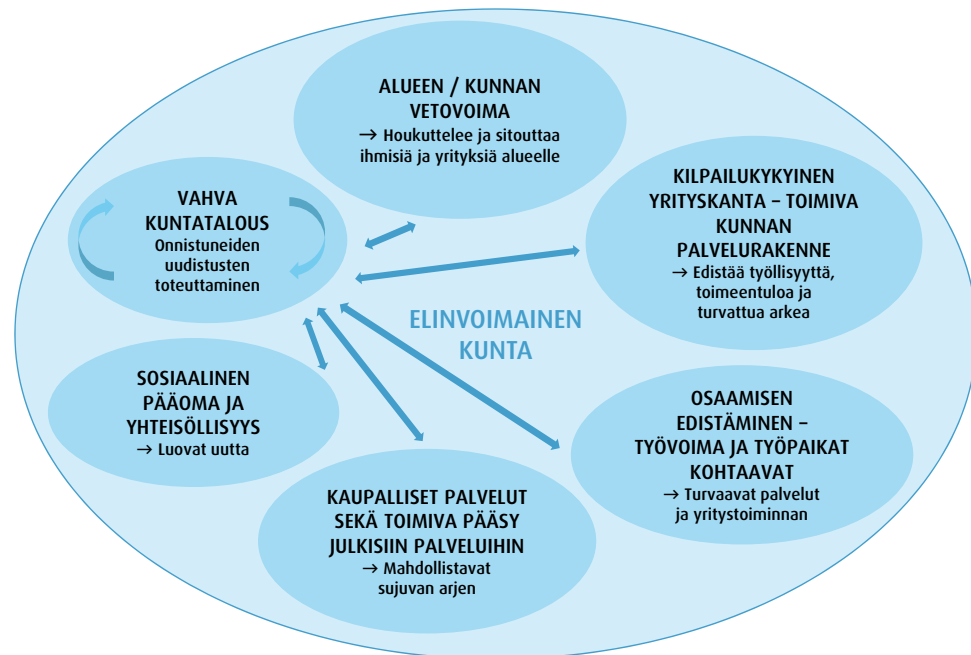
Ei kuitenkaan riitä, että jälkikäteen luetaan konsernitilinpäätöksen tietoja. Konsernijohtolla tulisi olla riittävä näkemys konsernitalouden kokonaisuudesta myös tilikauden aikana, jotta tilinpäätösvaiheessa ei tulisi yllätyksiä. Tämä edellyttää säännöllistä konserniyhteisöjen talouden ja riskien

raportointia, joita koskevasta menettelytavoista tulee sopia konserniohjeessa. Myös epäviralliset luottamukselliset keskustelut konserniyhteisöjen kanssa ovat tärkeitä poikkeamien varhaiseksi havaitsemiseksi.

Jari Vaine, erityisasiantuntija, rahoitusala  
 Reijo Vuorento, apulaisjohtaja, kuntatalous

# 5 Kunnan elinvoima – pohdittavaa riittää

Elinvoima on kuntamaailmassa suhteellisen uusi ja varsin moninainen käsite, jota käytetään eri yhteyksissä. Elinvoimalla voidaan ymmärtää ainakin tehokasta ja toimivaa elinkeino- ja palvelurakennetta, joka houkuttelee ja sitouttaa kuntaan sekä yrityksiä, yhteisöjä että kaikenikäisiä ihmisiä.



Kuvio 2. Kunnan elinvoimatekijät

## Mitä on elinvoima?

Elinvoima on usein yhteydessä kuntaa laajemman alueen ja viime kädessä koko Suomen kykyyn kasvaa ja menestyä. Nimenomaan hyvällä yhteistyöllä alueen ja kunnan menestystä voidaan merkittävästi edistää. Aineellisten tekijöiden lisäksi tärkeitä ovat kunnan ja alueen tunnettuus sekä houkuttelevuus alueena, työ- ja muiden mahdollisuuksien tarjoajana.

Kunnan elinvoimapanostukset ovat usein merkittävät. Onnistuessaan ne edistävät kunnan ja kuntalaisten hyvinvointia. Oleellista on, että niihin liittyvät riskit ovat hallinnassa.

Alueen ja kunnan elinvoimaa tukevat sellaiset kunnan panostukset, joilla edistetään alueen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Niillä voidaan parantaa kunnan- ja aluetalouden yleisiä edellytyksiä tai antaa yksittäiselle yritykselle välitöntä tukea. Yleisten edellytysten kehittäminen kuuluu normaaliin kunnan toimintaan.

Välitöntä tukea kunta voi antaa yritystoimintaan, jota se toimialasäännöksen perusteella voisi itsekin harjoittaa (esimerkiksi energiahuolto, henkilökuljetukset tai matkailu). Muina puoltavina perusteina ovat muun muassa työllisyyden edistäminen tai esimerkiksi haja-asutusalueen kauppalvelujen turvaaminen.

Kunnan yleinen toimiala on hyvin laaja. Päätöksen toiminnan kuulumisesta kunnan toimialaan tekee

kunnanvaltuusto. Päätös voidaan saattaa valituksen kautta hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

## Elinvoimakysymyksissä on paljon huomioitavaa

Uudessa kuntalaissa säädetään edellytyksistä, joilla kunta voi myöntää lainaa, takauksia tai muita vakuuksia toisen velasta tai muusta sitoumuksesta (Kuntalaki 129 §). Takauksilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia kunnan elinvoimaan jatkossa.

Kun kunnan varoja sijoitetaan kohteeseen, jonka odotetaan lisäävän kunnan elinvoimaa (tuovan työtä ja toimeentuloa kuntalaisille), päätöksen on perustuttava avoimuuteen, riittäviin selvityksiin ja muun muassa tarve- ja hankesuunnitelmiin. On otettava huomioon hyvän hallinnon vaatimukset päätösten valmistelusta. Kunnan antama laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Lisäksi merkittävässä kaupallisissa hankkeissa on varmistettava yksityisen toimijan todellinen halu ja kyky omarahoitukseen.

Elinvoimakysymyksiä ratkaistaessa joudutaan siis pohtimaan paitsi missä voidaan olla mukana, myös hankkeiden taloudellisia vaikutuksia - ja näin erityisesti silloin, jos kunnan omaan talouteen kohdistuu merkittäviä haasteita.

Kunnan oman toiminnan kehittäminen, talouden ja hallinnon kuntoon laittaminen voikin olla

konsernitalouden näkökulmasta vähintään yhtä vaikuttavaa kuin panostaminen sellaiseen elinvoimaa edistävään hankkeeseen, johon liittyy runsaasti epävarmuuksia.

Oma näkökulmansa aiheeseen tulee silloin, kun toimintaa tai hanketta hoitaa kunnan omistama yhtiö. Kunnan määräysvallassa olevan elinkeinoyhtiön on lähtökohtaisesti tuotettava positiivista lisäarvoa omistajilleen.

## Investoinnit ja elinvoima

Viime vuosien heikon taloudellisen kehityksen aikana vain kuntasektorin investoinnit ovat kasvaneet. Ne ovat ylläpitäneet kasvua ja työllisyyttä, sillä ne ovat kohdistuneet rakennuksiin ja teihin, vesi- ja viemäriverkostoihin sekä muuhun kuntien talouskehitystä ja tehokkuutta edistävään infrastruktuuriin.

Julkisilla investoinneilla on vaikutusta myös yksityisen sektorin tuotannolle. Sekä kunta- että kansantalouden kannalta olisi edistettävä sellaisia peruskorjaus- ja uusinvestointeja, joilla on potentiaalia ajan myötä lisätä kunnan tuloja, pienentää kustannuksia, parantaa tehokkuutta sekä juuri kohentaa paikallista elinvoimaa.

Esimerkiksi PTT:n selvityksen ”Talouspolitiikan säännöstö ja julkisten investointien rahoitus” (tammikuu 2016) mukaan järkevät investoinnit eivät automaattisesti uhkaa julkisen talouden kestävyyttä. Pelkästään niiden mekaaninen,

sääntöihin perustuva rajoittaminen onkin ongelmallista. Usein esimerkiksi korjausinvestointien pitkittäminen pahentaa ongelmia.

Investointiratkaisuihin vaikuttavat myös EU-säädökset ja niiden finanssipoliittinen tulkinta. Julkinen investointi heikentää aina rahoitusasemaa, vaikka se olisi yksityisten toimijoiden rahoittama ja toteuttama. Jos riski investoinnista säilyy julkisella sektorilla, lasketaan se julkiseksi investoinniksi.

Investointipäätösten ja investointien tulorahoitusosuuden tulisi perustua huolelliseen käsitykseen väestökehityksestä, palvelutarpeista ja tarvittavasta palveluverkosta. Tarvitaan myös käsitys tulopohjasta, jota vastuiden hoitamiseen tarvitaan.

## Kunnissa on erilaista elinvoimaa

Elinvoima- ja muiden investointien, kuten myös velan merkitys, ovat erilaisia kasvavalle kuin väestöään menettävälle kunnalle. Tästäkään syystä elinvoimaa ei voida määritellä kaikille kunnille yhteismitallisesti.

Koska kunnat ja niiden toimintaympäristöt ovat erilaisia, myös elinvoimaa edistävät hankkeet ovat erilaisia. Kun lisäksi kuntasektori kokonaisuudessaan on muutoksessa, on investointeja ja muita elinvoiman edistämiseen tähtäviä hankkeita punnittava erittäin tarkasti – etukäteen mikään hanke ei ole menestys tai epäonnistuminen.

Jari Vaine, erityisasiantuntija, rahoitusala  
Reijo Vuorento, apulaisjohtaja, kuntatalous

## 6 Velkarahoitus – hyvä renki, huono isäntä

Kuntataloudessa lainarahoitusta tarvitaan investointien rahoittamiseen ja maksuvalmiuden ylläpitämiseen. Pääsääntöisesti pitkäaikaisilla lainoilla rahoitetaan investointeja, lyhytaikaisella lainalla taas turvataan maksuvalmiutta.

Investointeihin tarvittavat lainat kunnat hankkivat kotimaisilta ja kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Siellä arvioidaan luottoluokituksen avulla velallisen luottoriskiä eli todennäköisyyttä velallisen joutumiselle maksukyvyttömyyteen. Vuonna 2008 alkanut finanssikriisi on vaikuttanut rahoittajien suhtautumiseen velkaan ja velallisiin sekä rahoitusriskien hallinnan periaatteisiin, sääntelyyn ja välineisiin. Kiristyneet vakavaraisuusvaatimukset ovat vaikuttaneet etenkin liikepankkien hintakilpailukykyyn.

Tällaisessa ympäristössä korostuu kuntien määräysvallassa olevien Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen rooli, joiden kautta kunnat ovat järjestäneet yhteisen varainhankintansa. Ylivelkaantuminen vältetään tehokkaalla keskinäisellä puuttumisjärjestelmällä ja yksittäisen kunnan vastuu rajoittuu kunnan osuuteen Suomen väestöstä. Tämä kokonaisuus on merkinnyt rahoittaji-

en luottamusta Suomen kuntasektoriin ja korkeaa luottoluokitusta. Kuntien varainhankinnan toimivuuden kannalta keskeistä kuitenkin on myös valtion luottoluokituksen säilyminen korkeana.

Suurimmat kaupungit ovat hankkineet jonkin verran rahoitusta sekä kotimaisilta että kansainvälisiltä joukkovelkakirjalainamarkkinoilta eli suoraan sijoittajilta. Todennäköisesti tulevaisuudessa näiden markkinoiden hyödyntäminen laajenee edelleen.

Vuonna 2020 voimaan astuvan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mahdolliset vaikutukset kuntien varainhankintaan ovat toistaiseksi avoimia. Nykysäännösten mukaan Kuntarahoitus voi rahoittaa ainoastaan kunnan toimialaan liittyviä hankkeita, jolloin maakuntien tai maakuntien yhtiöiden toiminta jäisi ulkopuolelle. Tällä on merkitystä koko julkisen sektorin rahoitushuollon kannalta.

Muutosten jälkeenkin kukin kuntatoimija päättää investoinneistaan itse. Kun lopullinen velallinen usein on liikelaitos tai yhtiö, tämän taloudellinen tulos vaikuttaa koko kuntakonsernin lainanhoito-

kykyyn. Kuntalaissa ei varsinaisesti puututa velkaantumiseen, mutta muutoin taloussäännökset ja erityisesti kriisikuntakriteerit ulottuvat koko kuntakonserniin, myös velkaantumisen osalta.

### Kuntien investointien rahoitus julkisessa taloudessa

Kuntien velkaa on käytetty lähes yksinomaan investointeihin ja niin sanottua syömävelkaa on vain noin 6 prosenttia kaikesta velasta. Kuntataloudessa syömävelaksi on laskettu negatiivisten vuosikatteiden euromäärät koko lainakantaan suhteutettuna. Kuntakohtaiset erot ovat kuitenkin suuria ja velalla on eri merkitys kasvavalle ja taantuvalla kunnalla.

Velan laatu olisi kuitenkin kyettävä erottelemaan määrästä. Esimerkiksi PTT:n selvityksessä ”Talouspolitiikan säännöstö ja julkisten investointien rahoitus” (tammikuu 2016) viitataan useisiin tutkimuksiin, joiden mukaan velalla rahoitetut, järkevät ja tehokkaasti toteutetut julkiset investoinnit eivät näytä kasvattavan julkista velkaa suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisten investointien rajoitteena ei pitäisi olla julkisen talouden epätasapaino tai velkaantuneisuus, vaan investointien itsensä järkevyys. Kaikki julkiset investoinnit on syytä toteuttaa, kunhan niiden yhteiskunnallinen tuotto on tarpeeksi suuri (Blanchard ja Giavazzi 2004). Valtiolla ja kunnilla olisi hyvä olla selkeät ohjeet tai velvollisuus in-

vestointihankkeiden paremmaksi perusteleminen.

EU:n komissio on myös ilmaissut tahtonsa investointien vauhdittamiseen koko Euroopan alueella, mutta erilaisen sääntelyn rooli tulisi siis paremmin sopeuttaa näihin kehyksiin. Esimerkiksi Euroopan Strategisten Investointien Rahaston (ESIR) perusteita tulisi paremmin asemoida suomalaisiin tavoitteisiin. Kansallisille ratkaisuille ja sovellutuksille tulisi aina olla mahdollisuus. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi vertailua siitä, onko hanke järkevää toteuttaa kunnan/kuntien yhteistyönä, yksityisen sektorin toimesta tai näiden yhteistyönä. ESIR-hankkeiden selvittäminen ja käynnistäminen edellyttävät uudenlaista aktiivisuutta myös kuntasektorilta.

Viime aikoina Suomessa on virinnyt kiinnostusta julkisten investointien vaihtoehtoihin rahoitusmuotoihin. Taustalla ovat valtion talouden merkittävä alijäämä sekä finanssipolitiikan säännöt. Mikäli rahoitusmuotojen valinnoilla tavoitellaan vaikuttamista myös julkisen sektorin rahoitusasemaan, tulee erityisesti kiinnittää huomiota riskien jaon tulkintoihin. Sellaiset elinkaarihankkeet (PPP), joissa yksityisellä sektorilla on aidosti riskiä hankkeesta, lasketaan yksityisen sektorin investoinneiksi.

Valtion ja kuntien lainansaantimahdollisuudet yleensä ovat paremmat ja korkokustannukset alhaisemmat kuin yksityisellä sektorilla, joten pel-

kästä rahoitusnäkökulmasta elinkaarihankkeet eivät välttämättä ole järkeviä. Toteutuksen tehokkuus- ja pidemmän ajan hyötynäkökulmasta hankkeet voivat sen sijaan olla hyvin perusteltuja.

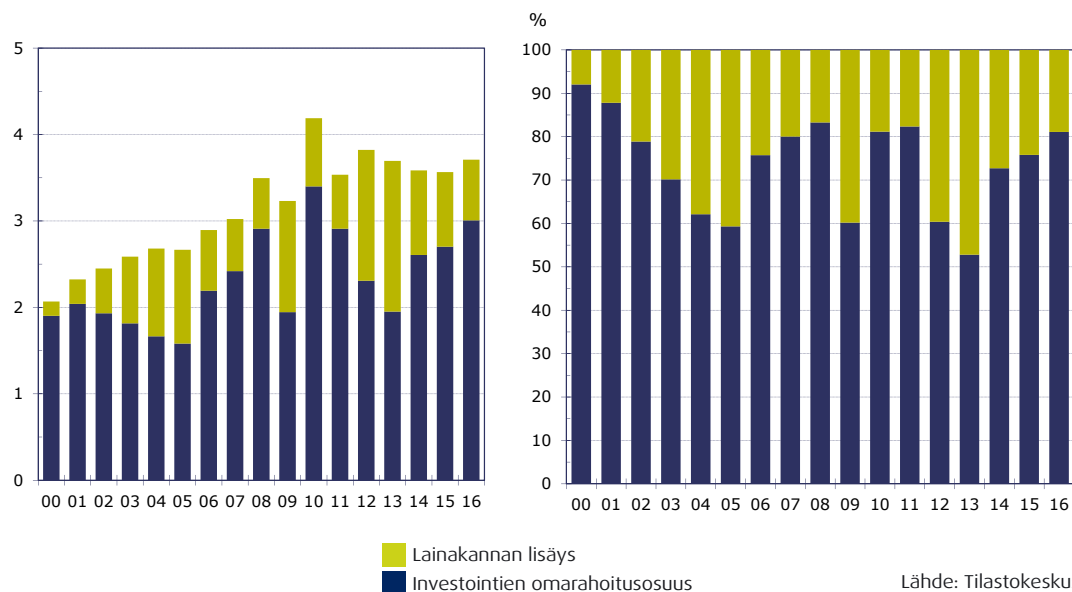
### Kuntien velkaantumisen ja rahoitusriskien hallinta

Riskien hallinnan perusta on tarkastella velan merkittävyyttä kunnalle sekä kunnan lainanhoidon tilitykkyä ja velkakestävyyttä. Korkea suhteellinen

velka edellyttää vakaata käyttötaloutta. Mitä pienempi suhteellinen velka on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. Vaikka lainakanta on noussut, myös omarahoitusosuus on pysynyt korkealla (kuvio 3).

Kuntien taloudellisen aseman sekä rahoitusmarkkinoiden ja tarjottavien rahoituspalveluiden muuttuessa myös riskien hallinta korostuu. Rahoitusriskit ja riskinsietokyky ovat kuntakohtaisia,

Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien poistonalaisten investointien<sup>1)</sup> rahoitus 2000–2006, mrd. € ja %



Lähde: Tilastokeskus

1) Poistonalaisten investointien omahankintamenot = Investointimenot – maa- ja vesialueiden sekä osakkeiden ja osuuksien hankinta – rahoitusosuudet investointeihin.



joten yhtä ainoaa riskien hallinnan toimintatapaa ei ole. Riskien hallinta alkaa määrittelemällä riskit, joita voidaan kantaa sekä riskit, joita tulee välttää. Tavoite on ennen kaikkea minimoida vältettävät riskit, kuitenkin siten, ettei synny uusia riskejä. Riskien hallintaan ja rajaamiseen on kehitetty erilaisia apuvälineitä, muun muassa johdannaisia. Kuitenkin jo toimintatapoja muuttamalla voi hallita ja rajata riskejä. On tärkeää tarkistaa myös erilaisten sopimusten mahdolliset tulevaisuuteen ulottuvat ehdot ja vastuiden jako osapuolten kesken koko sopimusajalta.

Keskeistä on arvioida kunnan velkakestävyyttä investointitarpeiden rahoittamisessa ja kunnan talouden pidemmän ajan tasapainottamisessa. Kun velka otetaan omaan taseeseen, kunta päättää velan määrästä, antajasta ja instrumentista, eikä lakisääteistä velan ylärajaa ole.

Toisaalta voidaan pohtia velan suhdetta omaisuuteen: kunta voi joutua pohtimaan esimerkiksi omaisuuden myyntiä velkaantumisen vaihtoehtona. Tähän liittyy tehokas omistajapolitiikka: määritellään tavoitteet, mitä kukin omistus palvelee, kuinka tehokkaasti ja taloudellisesti omis-

tusta käytetään ja kuinka omistuksen arvo turvataan.

Osana velkaantumisen hallintaa voivat olla edellä mainitut investointien toteutus- ja rahoitusvaihtoehdot. Tällaisia vaihtoehtoja ovat elinkaarimallit, kiinteistöleasing, erilaiset vuokraus- ja lainausmallit sekä esimerkiksi yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävät yksityiset pääomasijoitukset. Yhtenä keskeisimpänä piirteenä mallien valinnassa on arvioida omistajuuden merkitystä; sitoutuuko kunnan pääomia? Omistajuuden määrittelyllä on merkitystä tasepohjaisiin tunnuslukuihin, ja vaihtoehtoisilla malleilla rahoitusrakenne voi vastata paremmin omaisuuden elinkaarta.

Riskien arvioinnissa ja hallinnassa kannattaa jatkossakin hyödyntää erilaisia tunnuslukuja. Niistä tärkeimpiä ovat investointien tulo-rahoitusosuus, suhteellinen velkaantuneisuus, omavaraisuusaste ja lainanhoitokate. Kun leasing- ja vuokrapohjaiset ratkaisut ovat olleet kasvussa, on ollut tarpeen pohtia tunnuslukua, joka vieraan pääoman ohella ottaisi huomioon myös vuokravastuut. Sellainen on velkojen ja vastuiden suhde käyttötuloihin.

Mikko Mehtonen, erityisasiantuntija  
Susa Säkkinen, projektitutkija  
Samuel Ranta-aho, projektitutkija

## 7 Onko jatkossa kunnilla lainkaan säästöpotentiaalia vai lähteekö tuottavuusruuvi soten mukana?

Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeisen kunnan päätehtäviä ovat elinvoiman ohella sivistys- ja teknisen toimen palveluiden järjestäminen ja tuottaminen. Maakunnille siirtyvissä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä kustannusten kasvuvauhti on ollut kuntapalveluista suurinta. Noin 3 prosentin reaali kasvu on jatkunut pitkään, lähinnä väestön ikääntymisestä ja siihen liittyvän kysynnän kasvusta johtuen. Sivistystoimessa ja teknisen toimen palveluissa kustannuskasvu on ollut hillitympää.

Vaikka sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastustoimi kunnilta lähtee, vaaditaan kunnilta silti toimia taloudellisen kestävyuden turvaamiseksi. Kunnat ovat tehtäväsiirroista huolimatta jatkosakin merkittävä osa julkista taloutta ja kuntien ratkaisulla on vaikutusta julkisen talouden kestävyteen myös tulevaisuudessa. Mutta onko jäljellä jäävissä tehtävissä lainkaan tuottavuusruuvia jäljellä, kun kustannussyöppönä tunnettu sosiaali- ja terveystoimi on siirtynyt maakunnan vastuulle?

### Kiinteistöissä piilee mahdollisuuksia

Etenkin sivistystoimen kiinteistöissä piilee mahdollisuuksia. Jo ennen sote-uudistusta kuntien kiinteistöistä noin puolet koostuu pelkistä koulu- ja päiväkotikiinteistöistä (neliömäärillä mitattuna). Kiinteistökustannukset ovatkin siten merkittävä kustannusajuri ja muodostavat esimerkiksi perusopetuksen kustannuksista vajaan viidenneksen.

Tilatehokkuutta voi nostaa myös muillakin ratkaisulla kuin palveluverkkoa tiivistämällä, esimerkiksi opetuskäytössä olevien tilojen osuutta kasvattamalla. Uusien investointien vaikutus tuottavuuteen ja käyttökustannuksiin tulisi huomioida niiden suunnittelussa.

Tilakysymys koskee muutakin kuin opetusta. Palveluverkon uudistaminen johtaa siihen, että tiloja jää tyhjilleen. Näitä tulisi myydä tai vuokrata mahdollisuuksien mukaan, jotta kustannuksia ei synny tyhjästä.

Toisaalta kunnat toimivat vuokranantajina ainakin 3 vuotta maakunnille vuokrattavien sote-kiinteistöjen osalta. Tilojen käytön ja niiden ylläpidon tehostaminen onkin siten yksi mahdollinen varteenotettava tuottavuustoimi.

## Tukipalveluissa skaalaetuja

Kunnat ovat merkittäviä tukipalveluiden tuottajia jatkossakin. Kunnat voivat tuottaa tukipalveluita itselleen, maakunnille ja markkinoille. Tukipalveluiden keskittäminen, tehostaminen ja yhtiöittäminen ovat olleet jo pidempiaikaisia trendejä joilla palveluiden tuottavuutta on saatu korotettua.

Tukipalvelut ovat usein luonteeltaan bulkkipalveluita joissa palveluketju on selkeä sekä prosessi-mainen ja laadun mittaaminen on suoraviivaista. Skaalaedut näkyvätkin usein juuri tukipalveluissa.

## Budjetoinnista ja digitalisaatiosta tehokkuutta?

Tuottavuusinnovaatiot syntyvät harvoin ylhäältä alaspäin määrättyinä vaan ne keksitään arjen työssä. Henkilöstön kuunteleminen ja kannustaminen tuottavuusinnovaatioihin ovat avainasemassa toiminnan kehittämisessä. Joskus on myös syytä pohtia, mikä merkitys budjetoinnilla on kannustimiin. Antaako tasainen määrärahabudjetointi tarpeeksi kannustimia siihen, että voimavarat kanavoitaisiin mahdollisimman tehokkaasti? Jotta budjetointiin voitaisiin saada kannustavuut-

ta täytyisi budjetoitavan yksikön aikaansaannos ja tuotos olla yksiselitteisesti mitattavissa.

Digitalisaatio on yksi keino tuottavuuden parantamiseen. Digitalisten ratkaisujen tulisi vähentää palvelutuotantoon vaadittavaa henkilöstömäärää tai muita kustannuksia ja näkyä siten konkreettisine säästöinä.

Digitaaliset ratkaisut näkyvät usein laadun parantumisena esimerkiksi lyhyempinä jonotusajoina tai muuten palveluprosessin nopeutumisenä, mutta kustannushyödyt jäävät epäselviksi. Lähtökohtaisesti isoimmat digitalisaatiosta saatavat tuottavuus- ja etenkin kustannushyödyt liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mutta miksei niitä voitaisi hyödyntää myös kuntiin jäävissä palveluissa? Digitalisaatiossa on toistaiseksi paljon hyödyntämätöntä tuottavuuspotentiaalia sekä laadun, että kustannusten näkökulmasta.

## Pienet prosentit, suuret säästöt

Tuottavuudessa pienet prosentit aiheuttavat suuria summia, kun pienet vuosittaiset muutaman prosentin parannukset summautuvat ja kumuloidutvat isoiksi summiksi.

Kuntien investointimenot olivat vuonna 2016 yhteensä 3,5 miljardia euroa, kun taas kuntien käyttötalouden toimintakulut olivat vuonna 2016 vuonna yhteensä 41,4 miljardia euroa. Jo pienetkin prosentuaaliset toimintamenoihin kohdistuvat

tuottavuusparannukset aiheuttavat merkittäviä summia.

Vain reilu 8 prosentin toimintamenoihin kohdistuva tuottavuussäästö kattaisi jo kokonaan kaikki vuoden investoinnit koko kuntasektorin tasolla. Tuottavuustyö onkin pitkäjänteistä työtä ja se koostuu sarjasta monia pieniä ja isoja muutoksia joilla toimintaa tehostetaan ajan mittaan. Tuottavuustyö pitää liittää myös investointien suunnitteluun, jotta niillä ei betonoida toimintaa epätuottaviin malleihin.

## Lastensuojelun vaikuttavuusmittari

Kuntaliiton kehittämää Lastensuojelun vaikuttavuusmittaria pääsee käyttämään käyttömaksua vastaan jokainen halukas toimija vuoden 2018 alusta. Mittari toimii sähköisellä alustalla, joten sitä varten ei ole välttämätöntä tehdä muutoksia käytössä olevaan asiakastietojärjestelmään. Mittarilla kartoitetaan asiakasperheen toimintakyky palvelun alussa ja palvelun päättyessä tai tietyn ajanjakson jälkeen. Toimintakyvyn muutoksen kautta pystytään tarkastelemaan palveluiden vaikutuksia asiakasperheeseen. Kustannuslukuihin yhdistettynä saadaan tärkeää tietoa siitä, kuinka paljon konkreettista hyvinvointia rahalla saadaan.

Hyödyt:

- Asiakasperheiden tuen tarve ja siihen liittyvä palveluiden kysyntä pystytään tulevaisuudes-

sa arvioimaan entistä luotettavammin ja tarkemmin.

- Lastensuojelupalveluiden vaikuttavuutta voidaan seurata.
- Resurssit voidaan kohdentaa optimaalisesti niihin palveluihin, jotka tuottavat eniten hyvinvointia.
- Tasalaatuistaa lastensuojelutyön työntekijäkohtaisia eroja, jatkossa myös työtä ohjaavien ominaisuuksien avulla.
- Vastaa Lastensuojelulain ja lastensuojelun laatusuosituksen mukaisiin tavoitteisiin.

Mittarista saatavat tiedot:

- Kunta/käyttäjätaho saa poimittua reaaliaikaisesti oman datansa excel-tiedostona.
- Sähköiseltä alustalta saa valmiita raportointia tukemaan kentän työtä ja tiedolla johtamista.
- Asiakasperheestä rakentuu toimintakykyprofiili, jonka avulla pystytään seuraamaan toimintakyvyn muutosta ja palveluiden toimivuutta asiakastyössä.
- Mittarista saa lapsikohtaisen pdf-raportin asiakastietojärjestelmään liitettäväksi.

## Kuntien tuottavuusvertailu

Kuntien tuottavuusvertailu on tilastopalvelu, joka tuottaa palvelukohtaista informaatiota ikäihmisten, opetuksen ja teknisen toimen palveluiden taloudellisesta tuottavuudesta sekä laadusta. Vertailussa tuottavuudella tarkoitetaan taloudellista

## 7 Onko jatkossa kunnilla lainkaan säästöpotentiaalia vai lähteekö tuottavuusruuvi soten mukana?

tuottavuutta eli kustannusten ja suoritteiden suhdetta. Taloudellisen tuottavuuden rinnalla seurataan palvelun laatua ja vaikuttavuutta indikoivia muuttujia.

Taloudellista tuottavuutta kuvataan reaalisen yksikkökustannuksen muutoksena ajassa. Panosten laskennassa on huomioitu rahan arvossa tapahtuvat muutokset. Suoritteet perustuvat tuotteistukseen ja olosuhdetekijät pyritään huomioimaan mahdollisimman hyvin. Palveluun liittyvät tuotteet saatetaan vertailukelpoisiksi kustannuspainokertoimien avulla. Näin eriarvoiset tuotteet saadaan vertailukelpoisiksi ja laskettua osaksi tuotosta.

Tuottavuusmittarit on luotu kuntien välinen vertailukelpoisuus silmällä pitäen. Tuottavuusvertailussa verrataan kuitenkin ennen kaikkea kunnan

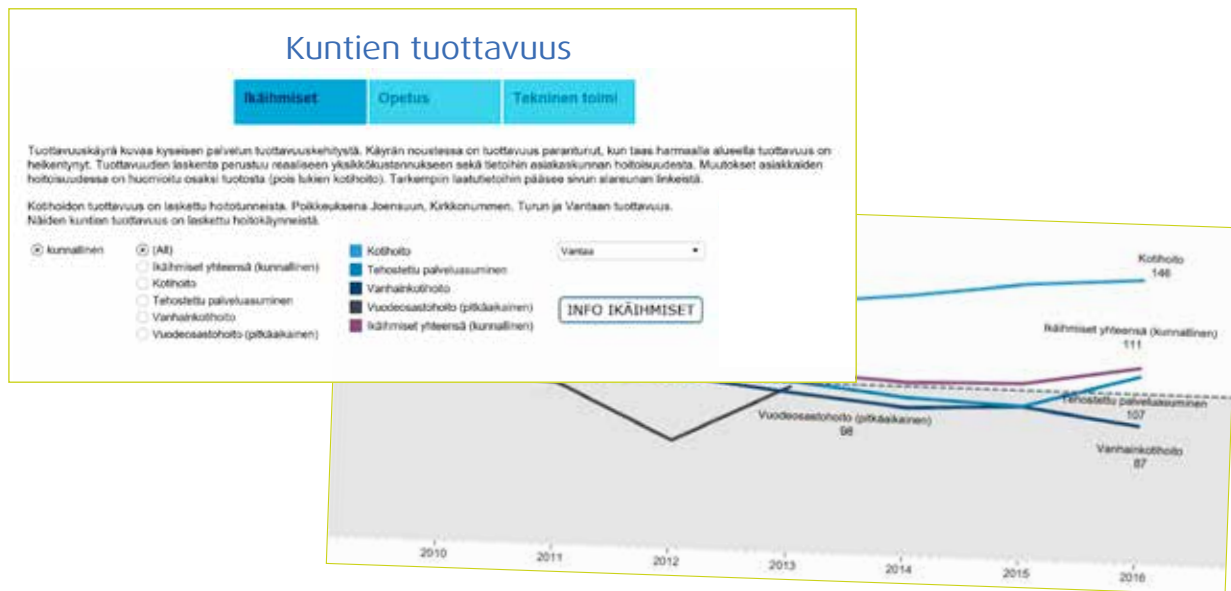
oman tuottavuuden muutosta ajassa. Tuottavuusvertailun eri palveluiden kehitystä ajassa kuvataan indeksikäyrillä. Perusvuosi saa lähtöarvon 100 (esimerkiksi 2010 = 100). Mikäli indeksikäyrä saa arvon 105, on tuottavuus parantunut viisi prosenttia perusvuoteen nähden

Tuottavuusvertailun tuloksia voi hyödyntää kunnan talousarvion tuottavuustavoitteiden asettamisessa ja tarkastuslautakunnan tuloksellisuusarvioinnissa. Kunta voi asettaa kullekin palvelulle tuottavuustavoitteen ja tuottavuusvertailun avulla seurata sen toteutumista. Vertailun avulla kuntaan saadaan vietyä tuottavuusajattelun ja -johtamisen malli, jolloin voidaan paneutua eri palveluiden tuottavuuskehitysten syihin. Vertailun sisällön tarkastelu sopii hyvin myös kunnan luottamushenkilöille.

# KUNTIEN TUOTTAVUUSVERTAILU

Kuntien tuottavuusvertailu mahdollistaa tuottavuuden ja tulokellisuuden mittaamisen ikäihmisten, opetuksen ja teknisen toimen palveluista. Ikäihmisten palveluista mitataan: kotihoitoa, vanhainkotihoitoa, tehostettua palveluasumista ja vuodeosastojen pitkäaikaishoitoa. Opetuksessa mitataan: varhaiskasvatusta, perusopetusta ja lukiokoulutusta. Teknisen toimen palveluista mitataan: katujen talvihoitoa, vihheralueiden hoitoa, toimitilojen ylläpitoa sekä vesihuoltoa. Tuottavuusvertailun menot katetaan käyttäjämaksuilla.

Käyttäjämaksu  
vuodelle 2018 on  
enimmillään  
2 000 € (+ alv).



Sari Korento, kehittämispäällikkö

# 8 Uudistuksen omaisuusjärjestelyjä koskeva kompensatiomalli puutteellinen

Perustuslakivaliokunta edellytti kesällä antamassaan lausunnossa, että voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosäätely.

Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperusteisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan.

Perustusvaliokunnan näkemyksen mukaan rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava paitsi koko kuntasektorin tasolla myös kunkin yksittäisen kunnan osalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin.

## Kompensatiomalli jäämässä torsoksi

Valtiovarainministeriö julkisti joulukuussa 2017 esityksen perustuslakivaliokunnan edellyttämäksi kuntien kompensatiomalliksi. Esityksen mukaan:

- Kunnalla on oikeus saada valtiolta avustusta omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu.
- Kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä syntyneiden välittömien kustannusten ja hyötyjen määrää, kunnan taloudellista tilannetta ja merkitystä kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan arviointiin valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa.
- Omaisuusjärjestelyjen merkitystä kunnan taloudelle arviointiin niistä aiheutuvan kunnallisveroprosentin olennaisen laskennallisen korotustarpeen perusteella.

Kuntaliitto on kannanotoissaan edellyttänyt, että kompensatiomalli koskisi kaikkea omaisuutta ja kaikkia kuntia. Kompensatiomallin kriteerien ja menettelytapojen tulisi vastata perustuslakivaliokunnan vaatimuksiin ja ennen kaikkea sen tulisi olla uskottava.

Valitettavasti ehdotetun mallin kriteerit ovat hyvin väljiä ja antavat valtiovarainministeriölle suuren harkintavallan kompensaaation myöntämisessä. Malli ei anna kunnille varmuutta siitä, missä tilanteissa oikeus kompensatioon syntyy, koska pykälässä ei ole mainittu yksiselitteisiä euro- tai prosenttimääräisiä kriteerejä, toisin kuin Kuntaliitto on esittänyt. Kunnalla tulisi olla aina oikeus korvaukseen, kun pykälässä mainitut yksiselitteiset kriteerit täyttyvät.

Toinen merkittävä puute esityksessä on, että kompensatiotarve kytketään kunnan taloudellisen tilanteen arviointiin. Johtaako tämä siihen, että uudistuksesta riippumattomista syistä heikon taloudellisen aseman kunnan omaisuus on enemmän suojattua kuin muiden?

Kompensatiomallin tulee korvata tästä uudistuksesta johtuvia taloudellisia menetyksiä riippumatta siitä, mikä kunnan talouden yleistilanne on.

Epäselväksi myös jää, mitä hyötyjä voimaantulon mukaisista omaisuusjärjestelyistä kunnille voisi syntyä. Tarkoitetaanko niillä esityksessä mahdollisesti siirtymäkaudella kunnille kertyviä vuokratuottoja? Vuokratuotot eivät ole omaisuusjärjestelyistä kunnille aiheutuvia hyötyjä vaan korvausta maakunnan käytössä olevasta kunnan omaisuudesta. Saaduilla vuokratuotoilla ei saa olla vaikutusta kompensaaation määrään ainakaan alentavasti.

Kolmas epäkohta koskee prosessia, jolla kunnan oikeus kompensatioon määritellään. Kuntaliitto on esittänyt, että tähän tarvitaan riippumaton ulkopuolisen tahon johtama menettely, jossa kuntaa ja valtiota kohdellaan yhdenvertaisesti. Nyt kompensatio jää valtiovarainministeriön harkittavaksi, vaikka päätöksestä valitusoikeus onkin.



Henrik Rainio, vs. johtaja, kuntatalous  
Sanna Lehtonen, kehittämispäällikkö  
Reijo Vuorento, apulaisjohtaja, kuntatalous

## 9 Maakuntien rahoitus – toimiiko teoria käytännössä?

Maakuntien perustaminen on yksi Suomen historian suurimmista uudistuksista, jossa kokonaan uudelle taholle siirretään käytettäväksi merkittävä määrä julkisen talouden euroja. Uudet maakunnat saavat rahoituksensa lähestulkoon täysimääräisesti valtiolta. Uudistuksen voimaantulohetkellä maakunnilla ei ole verotusoikeutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lisäksi maakunnille siirtyy lukuisia tehtäviä kunnista, maakuntien liitoista, kuntien yhteistointa-alueilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, työ- ja elinkeinotoimistoista, aluehallintovirastoista sekä ministeriöistä.

### Maakuntatalous – suuri tuntematon

Maakuntien rahoituksesta on käyty verrattain vähän julkista keskustelua uudistuksen kokoluokka huomioon ottaen. Tämä johtunee osittain siitä, että lainsäädäntöä ei ole vielä vahvistettu eikä itse maakuntia ole perustettu. Osittain keskustelun vähäisyys johtunee siitä, että maakuntataloutta on vielä tässä vaiheessa erittäin vaikea hahmottaa kokonaisuutena. Edelleen on olemas-

sa lukuisia kysymyksiä, joihin kukaan ei tiedä vastausta.

Monet asiat kuitenkin ratkeavat vähitellen, mikäli maakuntauudistus etenee ehdotetulla tavalla. Todennäköisesti maakuntien rahoitukseen ja taloudenpitoa koskeviin säännöstöihin joudutaan tekemään muutoksia jo varsin pian. Samalla on hyvä jo kääntää katse pidemmän aikavälin tarkasteluun ja arvioida, miten maakuntia tulisi rahoittaa, jotta laadukkaat palvelut voitaisiin tuottaa mahdollisimman tehokkaasti.

Esitysten mukaan valtio myöntää tulevaisuudessa maakunnille noin 21,4 mrd. euron rahoituksen sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden maakunnan tehtävien järjestämiseksi. Lisäksi maakunnat saavat arviolta noin 3 mrd. euroa tuloja maksutuotoista. Yhteensä maakuntien talouden kokonaisuus on siten kokoluokaltaan noin 24,4 miljardia euroa.

Valtion 21,4 miljardin euron rahoituksesta noin 18,5 miljardia euroa on yleiskatteellista – ei korvamerkittyä juuri tiettyihin palveluihin. Yleiskat-

teellisuus onkin erittäin tärkeää, koska se mahdollistaa resurssien tehokkaan käytön ja antaa maakunnille hieman liikkumavaraa palveluiden järjestämiseen. Lisäksi noin 2,9 miljardin euron rahoituspotti kulkee maakuntien kautta kohteisiin, joiden käyttö on määritelty erityislainsäädännön perusteella.

Sekä maakuntien yleiskatteellinen että ”korvamerkitty” rahoitus määräytyy useiden eri kriteereiden perusteella.

### **Maakuntien yleiskatteinen valtion rahoitus (18,5 mrd. €)**

Maakuntien uuteen laskennalliseen rahoitusmalliin on tarkoitus siirtyä asteittain vuosien 2020-2024 aikana. Maakunnan saavat ensimmäistä kertaa täysimääräisesti uusien määräytymisperusteiden mukaisen laskennallisen ja yleiskatteisen valtion rahoituksen vuonna 2025.

Tästä yleiskatteellisesta rahoituksesta noin 81 prosenttia perustuisi sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeeseen sekä palvelujen järjestämiseen vaikuttaviin olosuhdetekijöihin sekä ikäryhmäkohtaisiin tarvetekijöihin. Asukasmäärän perusteella määräytyisi 11 prosenttia rahoituksesta ja kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden perusteella noin 3 prosenttia.

Loppuosa, yhteensä noin 5 prosenttia, määräytyisi usean tekijän perusteella: asukastiheys, vieras-

kielisyys, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, maatalousyrietykset, kaksikielisyys sekä saaristolaisuus.

Pääosa rahoituksesta perustuu näin ollen siihen logiikkaan, että iäkkäämmistä ja sairaammista asukkaista maakunta saa suuremman rahoituksen kuin nuorista ja terveistä. Tämä lähtökohta on oikeanlainen, mutta edellyttää, että esimerkiksi sairastavuutta kuvaavat kriteerit on määritelty oikein. Asukasmäärään perustuva rahoitusosuus ja muut kriteerit tasoittavat osaltaan maakuntien välisiä eroja palvelujen järjestämisen kustannuksissa.

### **Maakuntatalouden ohjaus ja rahoitus ongelmatilanteissa**

Lähes täysimääräisen valtion rahoituksen lisäksi maakuntien talouteen kohdistuu vahva valtion ohjaus. Keskeisimmät ohjauskeinot liittyvät julkisen talouden suunnitelman valmisteluun sekä maakunnan arviointimenettelyyn.

Maakuntien tehtäviä ja rahoitusta arvioidaan julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa. Tässä yhteydessä käytäisiin vuosittain valtion ja maakuntien väliset neuvottelut, joissa arvioitaisiin maakunnan taloutta, kustannuskehitystä, rahoituksen riittävyyttä sekä käsiteltäisiin maakuntien investointisuunnitelmia.

Tässä vaiheessa on vielä mahdoton arvioida min-

kälaiseksi neuvotteluprosessi ja ohjaus todellisuudessa muodostuu, ja millä tasolla esimerkiksi investointeja ohjataan. Neuvotteluprosessia on tarkoitus simuloida vuoden 2018 aikana.

Maakuntien kriteerit joutua valtiovarainministeriön arviointimenettelyyn ovat huomattavan tiukat. Valtiovarainministeriö voi ehdotetun maakuntalain 103 §:n mukaan käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos maakuntakonsernin

- vuosikate (ilman harkinnanvaraista rahoitusta) on kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen;
- toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin;
- lainanhoitokatteen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi
- tai maakunnalle on myönnetty harkinnanvarainen avustus.

On hyvin mahdollista, että useampi maakunta joutuu menettelyyn jo pian toiminnan aloittamisen jälkeen. Ensimmäisinä toimintavuosina maakunnilla on varsin rajalliset mahdollisuudet ylipäättänsä vaikuttaa oman talouden tasapainoon, kun mahdolliset uudet tehokkuushyödyt ovat paremmin mahdollisia pidemmällä aikavälillä. Tämän vuoksi vaikea kuvitella mitä uusia talouden tasapainottamisen keinoja arviointimenettelyssä olisi löydettävissä.

Jos maakunta ajautuu taloudellisiin ongelmiin, esitetystä lainsäädännössä on kaksi tukimahdollisuutta. Maakunnan rahoitusta voidaan harkinnanvaraisesti tilapäisesti korottaa, jos maakunta on tilapäisesti talousvaikeuksissa. Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamista varten myöntää valtion laina tai valtioneuvoston avustusta. Nähtäväksi jää riittävätkö nämä kaksi pelastusrengasta turvaamaan maakuntien toimintaa talouden ongelmatilanteissa.



## Riittääkö maakunnan rahoitus palveluiden järjestämiseen?

Maakunnan rahoituksen riittävyyttä on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida yksiselitteisesti. Rahoituksen lähtötaso toiminnan alkaessa vuonna 2020 perustuu monenlaisiin laskelmiin, tilastoihin ja toteutuneisiin kustannuksiin. Tämän kokoluokan uudistuksessa rahoitusta ei kuitenkaan voida jakaa täsmällisesti oikein ja esimerkiksi lähtötilanteeseen syntyy tiettyjä maakuntakohtaisia eroja.

Maakunnille ei ole käytännössä ehdotettu mitään merkittävää uutta rahoitusta toiminnan alkuvaiheeseen. Esimerkiksi monenlaiset toiminnan käynnistämiskustannukset, hankinnat ja päällekkäisyydet aiheuttavat kuitenkin merkittäviä kustannuksia.

Maakunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta tarkistettaisiin vuosittain toteutuneiden kustannusten ja arvioidun kustannustason muutoksen mukaan sekä huomioimalla maakuntien toteutuneet asiakas- ja käyttömaksutulot. Vuosittainen maakuntarahoituksen tarkistus saattaa kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi, sillä se perustuu vanhoihin tietoihin. Kuitenkin maakunnissa hoidettavana vuosittain on juuri sen hetkinen väestö ikärakenteineen ja sairauksineen. Rahoituksen ja kustannusten välille syntyy vuosittain epäsuhdaa.

Maakuntien rahoituksen riittävyys perustuu siihen oletamaan, että erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa pystytään hillitsemään kustannusten kasvua merkittävästi. Sosiaali- ja terveysministeriön peruslaskelmassa ilman uudistusta sote-menot vuosina 2020–2029 kasvaisivat 4,4 prosenttia vuosittain, ja nyt on tarkoitus päästä alle kolmen prosentin tasoon.

Käytännössä menojen kasvua rajoitettaisiin maakuntien valtion rahoituksen kautta siten, että rahoituksen vuosittainen tarkistus perustuisi maakuntaindeksiin. Vuosittain maakuntien toteutuneista käyttökustannuksista huomioitaisiin maakuntaindeksin mukainen kustannustason nousu lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä vuosina 2020–2021 ja vuodesta 2022 alkaen 0,5 prosenttiyksiköllä. Näin uudistuksen myötä arvioidaan saavutettavan vuoden 2029 loppuun mennessä noin 2,8 mrd. euroa alhaisempi rahoituksen taso nykyiseen sote-menojen kasvu-uraan verrattuna. Maakuntien rahoitusmalliin on siis sisänrakennettu säästötavoite, jonka saavuttamiseksi ei kuitenkaan esitetä konkreettisia keinoja.



## Onko 3 mrd. euron säästötavoite realistinen?

Ei ole. Ainakaan, jos uskotaan sosiaali- ja terveys-toimen asiantuntijoita, kuntia ja muita uudistusta lähellä seuraavia tahoja.

Kuntaliiton marraskuussa 2017 tekemän Kuntapulssi-kyselyn mukaan vain 8 prosenttia kunta-alan vastaajista uskoi kustannusten kasvun hillintään liittyvien tavoitteiden olevan hyvin saavutettavissa.

Joulukuussa 2017 päättyneen valinnanvapauslakiluonnoksen lausuntokierroksen palaute oli varsin samansuuntainen. Yli 90 prosenttia vastaajista ei uskonut 3 mrd. euron säästötavoitteen olevan realistinen.

Uudistuksen myötä avautuu varmasti tiettyjä mahdollisuuksia säästöille. Toimintoja voidaan esimerkiksi keskittää ja palvelurakennetta optimoida. Yksityisen sektorin mahdollisuuksia voidaan mahdollisesti hyödyntää paremmin. Samanaikaisesti kasvaa riski, että mennään ojasta allikkoon, eikä säästöjä synny.

Kansainvälisesti verrattuna sote-palvelut tuotetaan Suomessa tehokkaasti, joten arvausten varaan jää, kuinka paljon tehokkuusetuja vielä on saavutettavissa.

Toisaalta pitää muistaa, että jokaisen euron säästö on askel oikeaan suuntaan, vaikka tavoitteena olevaa 3 mrd. euron tasoa ei saavutettaisikaan.



## Riittääkö kassassa rahaa laskujen maksuun?

Uudistukseen liittyvä edellä todetut tehokkuus – ja säästötavoitteet. Niiden toteutuminen riippuu olennaisesti siitä, kuinka maakunnat kykenevät tulemaan toimeen valtiolta saaduilla varoilla. Kun kansalaisten terveyteen ja kustannuskehitykseen liittyvä arviointi sekä erityisesti erikoissairaanhoidon kustannuskehityksen arviointi on tähänkin mennessä ollut hyvin hankalaa, paraneeko se automaattisesti sillä perusteella, että valtio ohjaa tietyn rahasumman, jolla olisi tultava toimeen?

Kansalaisten kannalta tilanne on käytännössä sama kuin aikaisemmin – oikeus välttämättömiin palveluihin on lakisääteinen. Tähän kokonaisuuteen myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kesäkuussa 2017 antamassaan lausunnossa – palvelujen saatavuus on varmistettava, varojen riittävyys ei voi olla niiden esteenä.

Maakunnan rahoitus perustuu siis laskennallisiin tekijöihin. Käytännössä on hyvin mahdollista, että joissain maakunnissa tulee tilanne, jolloin rahat

loppuvat, mutta laskuja tulee maksettavaksi eri palvelujen tuottajilta. Myös valinnanvapausyrityksen on luotettava siihen, että maakunnan maksuvalmius toimii kaikissa olosuhteissa.

Miten katetaan rahoitusvaje sinä aikana, kun valtion lisärahoitusta odotetaan? Mitä jos sellaista ei tulekaan – minkä toimijan lasku jätetään maksamatta?

Valtion rahoitusvastuu takaa tietenkin maksujen hoitamisen jollain aikavälillä. Lisätalousarvioiden tekemiseen saatetaan joutua käytännössä nykyistä useammin. Kun Suomen sote jo tällä hetkellä on Pohjolan edullisin, usko siihen, että valtion kehysmenettelyllä siitä saataisiin vielä olennaisesti tehokkaampi, on pitkälti uskon varainen asia.

Jotta joustava toiminta ja siihen liittyvä rahaliikenne voidaan varmistaa kaikissa oloissa, maakunnille tulisi luoda oikeus maksuvalmiuteen ja sen ylläpitoon.



## Onko investointien rahoitusmalli toimiva?

Jatkossa soten investoinneista vastaisi maakuntien omistama Maakuntien tilakeskus Oy. Siitä tulisi kertaheitolla hyvin merkittävä toimija.

Muutosten myötä muun muassa sairaanhoitopiirien kiinteä omaisuus siirtyisi maakunnalle. Maakunnalle siirtyisi myös irtain omaisuus niin kuntayhtymistä kuin kunnistakin. Tähän siis luettaisiin osakkeet kuin vaikkapa stetoskoopit, huonekalut, erilaiset laitteet ja tavarat. Näitä hallinnoimaan on perustettu maakuntien omistama yhtiö, Maakuntien Tilakeskus Oy. Tilakeskus kattaisi koko maan ja se operoisi niin investointien kuin ylläpidon alueella joko vuokraten tiloja omasta taseestaan tai sitten ylimenokauden ajaksi suoraan kuntien omistamia kiinteistöjä. Tilakeskuksesta tulisi ylivoimaisesti Suomen suurin kiinteistöjen hallinnoija ja operaattori – niin ja vielä julkisin varoin.

Maakuntien tilakeskus olisi hyvin itsenäinen eikä sen päätöksiin olisi suoraa demokraattista kontrollia. Kuinka vaikkapa sairaalainvestoinnit jatkossa tehdään ja rahoitetaan, on toistaiseksi vielä monelta osin avoinna. Mitä ilmeisimmin maakunta voi esittää tarpeensa tilakeskukselle joka sitten varojensa puitteissa harkitsee investointien tarpeellisuuden. Kiinteistöjen ylläpito ja kehittäminen vaativat toki merkittävästi varoja, jotka kerättäisiin vuokratuottoina. Investointien

rahoittamiseen tarvitaan vierasta pääomaa, lainarahoitusta.

Lainarahoituksen järjestäminen on avoin kysymys ja vaihtoehtoja on useita. Jos toimitaan Yliopistokiinteistöjen tapaan ilman valtion takausta, tilakeskuksen riskipaino rahoitusmarkkinoilla tulee olemaan merkittävästi korkeampi kuin mitä on kuntasektorin nollariskiluokitus. Tilakeskukselle voidaan kehittää myös oma järjestelmänsä FINVERA:n tapaan. Näin julkisesti rahoitetuilla toimijoilla olisi useita eri takausjärjestelmiä. Kokonaisuuden ja veronmaksajan kannalta tilanne olisi ilman muuta nykyistä järjestelmää huonompi. Jos taas valtio tulisi takaamaan Maakuntien tilakeskuksen lainatarpeen, riskit pysyisivät nykyisessä nollariskitasossaan.

Vaikka valtio tulisikin tilakeskuksen takuumiehiksi, Kuntarahoitus ei nykyisten lakien mukaan voisi olla mukana tarjoamassa rahoitustaan, koska kyse olisi kuntien toimialan ulkopuolisesta toiminnasta. Oikein lain voimallahan kunnilta ollaan nimenomaan kieltämässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotanto.

Tarvittavien investointien yllä onkin nyt suurta epävarmuutta. Miten investoinnit vastaisuudessa käyttäjäläheisesti ja alueelliset tarpeet huomioon ottaen hoidetaan, on vielä arvoitus – puhumatta niiden rahoituksesta.



## Onko maakuntaveron aidon itsehallinnon edellytys?

Sipilän hallitusohjelman mukaan maakunnat rakennetaan kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Uudistuksen edetessä maakuntien itsehallinto on kaventunut varsin ohueksi, eikä se vastaa esimerkiksi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan määritelmää itsehallinnollisesta alueesta.

Itsehallinnon määritelmästä voidaan olla montaa mieltä, mutta tuskin kovin moni on sitä mieltä, että nyt rakennettavat maakunnan omaavat vahvan itsehallinnon.

Taloudellisessa mielessä on olennaisinta, toimiiko vahvan itsehallinnon omaava maakunta tehokkaammin kuin heikon itsehallinnon maakunta. Ohjaavatko omat rahoituslähteet ja vastuu alueen asukkailla käyttämään budjettia tehokkaammin? Vai tuleeko tehokkuus keskitetyn ohjauksen kautta?

Kuntaliitossa on runsaasti kokemusta itsehallinnollisten kuntien taloudenpidosta. Vahva näkemys on, että kunnat tuottavat asukkaiden haluat palvelut taloudellisesti tehokkaasti, ja ovat viime kädessä kunnallisveroprosentin kautta vastuussa asukkailleen.

Aidon itsehallinnon edellytys onkin oma verotusoikeus. Tällaiseen johtopäätöksen päädyttiin myös helmikuussa 2018 julkaistussa Tampereen yliopiston tutkimuksessa **Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?**

Maakuntien verotusoikeus on mahdollista toteuttaa monella tapaa, mutta tiettyjä reunaehtoja tulee varsin nopeasti vastaan. Riskinä maakuntaverossa on erityisesti kokonaisveroasteen nousu.

Lähtökohtana maakuntaveron valmistelussa tulisi olla, että

- 1) maakuntaveron ei nosta kokonaisveroastetta;
- 2) maakuntaveron vähentää valtion vastuuta maakuntien rahoituksesta (ja näin valtionverotus kevenee);
- 3) maakuntien välisiä eroja veropohjassa tulee tasata;
- 4) veron tulee muodostaa merkittävä osa maakunnan tuloista, jotta sillä on kannustinvaikutusta;
- 5) verolla on jokin toiminnallinen yhteys maakuntien tehtäviin, mikäli mahdollista.

Miltä kuulostaisi vaihtoehto, jossa maakunnalla olisi oikeus asukkaidensa ansiotuloveroihin ja vastuu verovarojen käytöstä? Mitä, jos alueiden kehittämisen kannustamiseksi maakunnat saisivat lisäksi osan elinkeinotoiminasta syntyvistä veroista, kuten yhteisöverosta tai alueensa arvonlisäveroista?

Miltä kuulostaisi malli, jossa maakunnan verotulot muodostaisivat noin 20–40 prosenttia maakunnan tuloista ja valtion verotus alenisi vastaavasti? Voitaisiko maakunnan verotusoikeus kirjata seuraavaan hallitusohjelmaan, ja valmistella sitten, että se tulisi käyttöön vuonna 2025?





# Lisää luettavaa

## Kuntatalous monen muuttujan summa



Julkaisuun on koottu keskeisin ja viimeisin tieto kuntatalouden perusasioista kattavasti, mutta tiivistetyssä muodossa. Teos kattaa kuntatalouden rakenteen ja olennaiset piirteet, merkityksen osana kansantaloutta sekä kunta-valtiosuhteen.

2017. Tilausnumero 509499, hinta 30 €.

## Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen



Julkaisussa on käsitelty sekä toimialasijoittamista että kassavarojen sijoittamista. Kumpaakin osa-aluetta tarkastellaan sijoitusvälineiden, tuoton, riskien hallinnan ja päätöksenteon näkökulmista. 2016. Tilausnumero on 509485, hinta 18 €.

## Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa



Oppaassa esitellään erilaisia tapoja soveltaa osallistuvaa budjetointia. Julkaisu on samalla ensimmäinen suomalainen tiivistelmä siitä, mitä osallistuva budjetointi käytännössä tarkoittaa. Osallistuva budjetointi tarkoittaa talouden ja demokratian yhdistämistä. Asukkaat

otetaan siinä mukaan pohtimaan ja myös päättämään siitä, mihin taloudelliset resurssit käytetään. 2017. Maksuton pdf.

## Kunnan konserniohje



Konserniohje on suositus, jonka tarkoituksena on auttaa kuntia toimivan ja kuntalain vaatimukset täyttävän ohjausjärjestelmän valmistelussa. Suositusta voidaan soveltaa myös kuntayhtymän konserniohjeen valmistelussa. 2017. Maksuton pdf.

Julkaisut ovat saatavilla Kuntaliiton verkkokaupasta [kuntaliitto.fi/kirjakauppa](http://kuntaliitto.fi/kirjakauppa) tai julkaisumyynnistä puh. 050 411 8421.

## Kustannuslaskennan opas kunnille ja kuntayhtymille



Kunnat ja kuntayhtymät tarvitsevat vertailukelpoista, luotettavaa ja läpinäkyvää tietoa toimintansa kustannuksista. Palvelujen kilpailuttaminen, tuottavuuden parantaminen ja tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto edellyttävät palvelujen tuotteistamista, omakustannusarvon selvittämistä sekä toiminta- ja investointivaihtoehtojen

## Arvonlisävero-opas kunnille ja kuntayhtymille



ty arvonlisäverotus sekä ulkomaiset arvonlisäverot. 2012. Tilausnumero 509259, hinta 40 €.

Opas keskittyy käytännössä esiin tulleiden ongelmien ratkaisemiseen. Palvelutuotantoa ja tehtäviä tarkastellaan toiminnottain, mm. keshallinnon, ruokahuollon, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetus- ja kulttuuripalvelujen sekä teknisen toimen ja tilapalvelujen näkökulmasta. Mukana on myös rakentamispalvelujen käännetty

# TARTU TIEToon

## Kuntatalousuutiskirje

Maksuton uutiskirje tarjoaa ajankohtaiset taloushallintoa koskevat uutiset kätevästi suoraan sähköpostiisi 6–8 kertaa vuodessa. Esittelemme myös alan julkaisuja, tapahtumia ja koulutustilaisuuksia. Kuntatalousuutiskirjeen ja muita Kuntaliiton maksuttomia uutiskirjeitä voit tilata osoitteesta: [kuntaliitto.fi/kuntaliitto/uutiskirjeet/kuntatalous](http://kuntaliitto.fi/kuntaliitto/uutiskirjeet/kuntatalous)

## Kuntatalouden sähköpostilistat

Sähköpostilistojen avulla voimme tiedottaa kuntatalouteen liittyvistä asioista nopeasti ja tehokkaasti.

**Talous-I-sähköpostilista** on kuntien taloudesta vastaaville tarkoitettu sähköpostilista. Voit liittyä listalle lähettämällä sähköpostia osoitteeseen: [talous-I-join\(at\)listserv.kuntaliitto.fi](mailto:talous-I-join(at)listserv.kuntaliitto.fi) tai Tuija Valkeiselle, [tuija.valkeinen\(at\)kuntaliitto.fi](mailto:tuija.valkeinen(at)kuntaliitto.fi).

**Kytalous-I-sähköpostilista** on kuntayhtymien taloudesta vastaaville tarkoitettu sähköpostilista. Voit liittyä listalle lähettämällä sähköpostia osoitteeseen: [kytalous-I-join\(at\)listserv.kuntaliitto.fi](mailto:kytalous-I-join(at)listserv.kuntaliitto.fi) tai Tuija Valkeiselle, [tuija.valkeinen\(at\)kuntaliitto.fi](mailto:tuija.valkeinen(at)kuntaliitto.fi).



Kuntaliitto  
Kommunförbundet

.....  
Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, 00530 Helsinki  
Puh. 09 7711  
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi  
kuntaliitto.fi  
Helsinki 2018