

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketalous

Taloushallinto

2015

Minna Isomaa

KUNNAT TULORAHOITUSVAJEESSA

– vertailu kuntien tulorahoituksen tunnusluvuista



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Minna Isomaa

KUNNAT TULORAHOITUSVAJEESSA – VERTAILU KUNTIEN TULORAHOITUKSEN TUNNUSLUVUISTA

Opinnäytetyön toimeksiantajana on JHTT-yhteisö BDO Audiator Oy. Opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella Loimaan, Paraisten, Salon, Turun ja Uudenkaupungin kaupunkien tulorahoituksen riittävyyttä kahdella eri tavalla. Ensimmäinen tapa on perinteinen vuosikatteen, suunnitelmapoistojen ja poistonalaisten investointien vertailu ja toinen Kuntaliiton esittämä tulorahoitusjäämää painottava tapa. Tarkastelun taustalla on ajatus siitä, että nykymuotoinen tuloslaskelma ei kaikkien kuntien kohdalla anna tulorahoituksen riittävyydestä luotettavaa kuvaa, jos suunnitelmapoistot ja investoinnit eivät ole tasapainossa. Tarkoituksena on myös selvittää, miksi kunnat ovat ajautuneet tilanteeseen, jossa tuloslaskelman luotettavuutta voidaan kyseenalaistaa.

Opinnäytetyössä käsitellään aluksi yleisellä tasolla kuntien tulorahoitusta, tuloslaskelmaa, poistoja ja niihin liittyviä tunnuslukuja. Teoriaosuudessa ovat keskeisessä osassa Kuntaliiton tuottamat materiaalit ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeet. Varsinaisen tutkimusaineiston muodostavat kohdekaupunkien viralliset tilinpäätökset vuosilta 2010–2014.

Kaupunkikohtaisen tarkastelun perusteella erot tulorahoituksen riittävyyttä kuvaavien mallien välillä vaihtelivat. Loimaa oli vahva sekä uudella että perinteisellä mallilla tarkasteluna. Paraisten ja Turun tulorahoitus oli vuosikatteen ja poistojen tarkastelun perusteella riittävä, mutta suunnitelmapoistojen ja poistonalaisten investointien välinen ero oli selkeä. Tulorahoitusjäämä osoitti molemmissa kaupungeissa tulorahoitusvajetta. Uudenkaupungin ja Salon kaupungin tulorahoituksen riittävydessä ei ollut mallien välillä suurta eroa.

Poistot ovat tuloslaskelmassa se tekijä, joka vaikeuttaa tulorahoituksen riittävyyden arviointia. Syynä tähän on muun muassa liikekirjanpidon huono soveltuminen kuntamaailmaan, käyttöomaisuuden kirjanpidollisen ja todellisen pitoajan eroaminen ja poistojen alimitoittaminen.

ASIASANAT:

tulorahoitusjäämä, kuntien suunnitelmapoistot, kuntien tulorahoitus, vuosikate

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Bachelor of Business Administration | Financial management

October 2015 | 47 pages

Pirjo Varanka

Minna Isomaa

MUNICIPALITIES WITH CASH FLOW FINANCING DEFICIT – A STUDY OF CASH FLOW FINANCING RATIOS

This thesis was ordered by the CPFA corporation BDO Audiator Oy. Its aim was to study the sufficiency of cash flow financing in the cities of Loimaa, Parainen, Salo, Turku and Uusikaupunki. There are two alternative ways to study this matter. The first one emphasizes the relationship between annual contribution margin, write-offs and investments. The second one focuses on cash flow financing remnant. They were compared to each other to see the differences

The thesis begins with a description of cash flow financing in Finnish municipalities and concepts such as profit and loss account, write-offs, and ratios linked to them are clarified. The theory is mainly based on literature produced by the Association of Finnish Local and Regional Authorities and Accountancy Board's Municipal Division. The data was gathered from the cities' approved financial statements between the years 2010–2014.

The results between the two approaches varied. The city of Loimaa managed well in both. On grounds of annual contribution margin and write-offs, the cities of Parainen and Turku receive enough cash flow financing. On the other hand, their differences between write-offs and investments were big. In the cities of Salo and Uusikaupunki the sufficiency of cash flow financing was similar studied in both ways.

It is possible that due to write-offs, municipalities' profit and loss accounts do not give reliable information on the sufficiency of cash flow financing. There are many reasons for this. For example business accounting does not suit perfectly to municipalities. Capital assets' lifetime can vary between real life and accounting. It is also possible that the write-offs are undersized.

KEYWORDS:

cash flow financing remnant, municipalities' write-offs, municipalities' cash flow financing, annual contribution margin

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
2 KUNTIEN TULOSLASKELMAN MUKAISET TULONLÄHTEET JA TULORAHOITUSVAJE	9
2.1 Verotulot	9
2.1.1 Kunnallisvero	9
2.1.2 Kiinteistövero	10
2.1.3 Osuus yhteisöveron tuotosta	12
2.2 Valtionosuudet	12
2.2.1 Kunnan peruspalvelujen valtionosuus	13
2.2.2 Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvaus	14
2.2.3 Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus	14
2.2.4 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus	14
2.2.5 Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus	15
2.3 Maksu- ja myyntitulot	16
2.4 Tuet, avustukset ja muut toimintatulot	16
2.5 Kuntien tulorahoitusvaje	17
3 TULOSLASKELMA KUNNAN TULORAHOITUKSEN KUVAAJANA	22
3.1 Tuloslaskelman tunnusluvut	22
3.2 Kunnan suunnitelmanmukaiset poistot	24
3.3 Ongelmallinen tuloslaskelma ja poistolaskenta	26
4 TULORAHOITUKSEN TUNNUSLUVUT KOHDEKAUPUNGEISSA	29
4.1 Loimaa	29
4.2 Parainen (ent. Länsi-Turunmaa)	31
4.3 Salo	33
4.4 Turku	35
4.5 Uusikaupunki	37
4.6 Yhteenveto tuloksista	39
5 PÄÄTELMÄT	41
LÄHTEET	45

KUVAT

Kuva 1. Toimintakertomuksen tuloslaskelmakaava. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 22)	23
--	----

KUVIOT

Kuvio 1. Kunta-alan vuosikate, poistot ja investoinnit, mrd. € (Kuntaliitto 2015)	17
Kuvio 2. Kunta-alan vuosikatteen ja poistojen erotuksen sekä tulo-rahoitusjäämän kertymät, mrd. € (Kuntaliitto 2011: 8)	19
Kuvio 3. Kunta-alan kirjanpidon mukainen tilikauden tulos ja korjattu tilikauden tulos mrd. € (Kuntaliitto 2011: 10)	20
Kuvio 4. Loimaan kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.	30
Kuvio 5. Loimaan kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulo-rahoitusjäämä 2010–2014.	31
Kuvio 6. Paraisten kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.	32
Kuvio 7. Paraisten kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulo-rahoitusjäämä 2010–2014.	33
Kuvio 8. Salon kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.	34
Kuvio 9. Salon kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulo-rahoitusjäämä 2010–2014.	35
Kuvio 10. Turun kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.	36
Kuvio 11. Turun kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulo-rahoitusjäämä 2010–2014.	37
Kuvio 12. Uudenkaupungin kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.	38
Kuvio 13. Uudenkaupungin kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulo-rahoitusjäämä 2010–2014.	39

TAULUKOT

Taulukko 1. Korkein ja matalin kunnallisveroprosentti, koko maan keskiarvo ja kohdekaupunkien veroprosentit 2015. (Hakola 2014)	10
Taulukko 2. Kohdekaupunkien kiinteistöveroprosentit 2015 ja koko maan keskiarvot. (Hakola 2014)	11
Taulukko 3. Yhteenveto tunnuslukujen vertailusta vuosilta 2010–2014	40

1 JOHDANTO

Tulorahoituksen riittävyyttä ja talouden tasapainoa arvioidaan kuntataloudessa tuloslaskelman ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Keskeisiä muuttujia tässä tarkastelussa ovat vuosikate, suunnitelmapoistot ja poistonalaiset investoinnit. Perusoletus talouden tasapainosta on, että jos vuosikate kattaa siitä vähennettävät poistot, kunnan tulorahoitus on riittävä. Oletuksen toteutumista mitataan tunnusluvulla, jossa vuosikatteen määrää verrataan suunnitelmapoistojen määrään. Tulorahoituksen katsotaan olevan ylijäämäinen, kun vuosikate ylittää poistot, ja alijäämäinen, kun vuosikate alittaa poistot. Jos vuosikate on negatiivinen, katsotaan tulorahoituksen olevan heikko. (Kuntaliitto 2011: 6–7)

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate pysyi vuoden 2014 tilinpäätösarvioiden mukaan suunnilleen edellisvuoden tasolla 2,8 miljardissa eurossa. Koko kuntatalouden tasolla vuosikate kattoi käyttöomaisuuden poistot, mutta samanaikaisesti kuntien lainakanta kasvoi edelleen voimakkaasti. Kireästä taloustilanteesta huolimatta kuntatalouden investoinnit ovat jatkuvasti kasvaneet. Käyttötalouden kireys johtaa tilanteeseen, jossa tulorahoitus ei riitä investointien rahoittamiseen, vaan kuntien velkaantuminen jatkuu ja verotus kiristyy. Kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntien vuosikatteen heikkenevät selvästi vuonna 2015, eikä tilanne ilman korjaavia toimenpiteitä muutu parempaan myöskään lähivuosina. Päinvastoin vuosikatteen ja poistojen ero kasvaa jatkuvasti. (Valtiovarainministeriö 2015: 9–10)

Kuntaliiton (2011: 6) mukaan vuosikatteen ja poistojen välisen suhteen tarkastelu antaa kuntien tulorahoituksen riittävyydestä oikean kuvan silloin, kun kuntien suunnitelmapoistot vastaavat keskimääräistä poistonalaisten investointien tasoa. Tällaiseen tilanteeseen on viime vuosina päästy vain harvoissa kunnissa. Oikeamman kuvan kuntien tulorahoituksen riittävyydestä saa, jos kuntien tulorahoitus eli vuosikate suhteutetaan poistojen sijasta poistonalaisten investointien omahankintamenojen määrään. Omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenoa, josta on vähennetty valtiolta tai toiselta kunnalta saatu

rahoitusosuus. Omaisuuden luovutusvoitot- ja tappiot on myös otettava huomioon, kun tulo-rahoituksen riittävyttä arvioidaan poistonalaisten investointien perusteella. (Kuntaliitto 2011: 9–10)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella viiden varsinaissuomalaisen kaupungin tulo-rahoituksen riittävyttä molemmilla edellä kuvatuilla tavoilla. Ensin tarkastellaan kohdekuntien tulo-rahoitusta perinteisesti suhteuttamalla vuosikatteen poistoihin. Tämän jälkeen suhteutetaan vuosikate poistonalaisten investointien omahankintamenojen määrään, jolloin saadaan tulo-rahoitusjäämää kuvaava luku. Tulo-rahoitusjäämä kuvaa kunnan tulo-rahoituksen riittävyttä poistonalaisten investointien rahoittamiseen pitkällä aikavälillä (Kuntaliitto 2011: 8). Lopuksi lasketaan kohdekunnille niin sanotut korjatut tilinpäätökset (Kuntaliitto 2011: 9–10), joissa omaisuuden myyntivoitot- ja tappiot lisätään tulo-rahoitusjäämään, kun ne normaalisti lisätään suunnitelmapoistoilla vähennettyyn vuosikatteeseen.

Keskeinen opinnäytetyön taustalla vaikuttava ajatus on, että nykymuotoinen tuloslaskelma tunnuslukuineen antaa kuntien tulo-rahoituksesta virheellisen kuvan. Tulo-rahoituksen riittävyys ei vastaa todellisuutta, jos suunnitelmapoistot ovat poistonalaisia investointeja pienemmät. Kuntaliiton kehittämän uuden, poistonalaisten investointien määrää painottavan tarkastelumallin pitäisi antaa kuntien tulo-rahoituksesta realistisemmän kuvan. Tämän vuoksi on erittäin mielenkiintoista verrata näitä kahta tarkastelutapaa keskenään ja katsoa, kuinka erilaisia lukuja ne tuottavat. Opinnäytetyössä yritetään myös kirjallisuuden avulla selvittää, miksi kunnat ovat ajautuneet tilanteeseen, jossa tuloslaskelman luotettavuus voidaan kyseenalaistaa.

Opinnäytetyö tehdään toimeksiantona JHTT-yhteisö BDO Audiator Oy:lle, joka on Suomen suurin julkishallinnon tilintarkastuspalveluihin keskittynyt yhtiö. Opinnäytetyön tuloksia voidaan hyödyntää sekä kunta-asiakkaiden tilinpäätöstarkastuksissa että talouden suunnittelussa yleisesti. Mitä useammasta näkökulmasta tulo-rahoituksen riittävyttä tarkastellaan, sitä tarkempi käsitys siitä syntyy ja sitä paremmin voidaan auttaa kuntia suunnittelemaan investointejaan ja muita toimintojaan taloudellisesti kestäväällä pohjalla.

Opinnäytetyössä käsitellään aluksi yleisellä tasolla kuntien tulorahoitusta ja siihen liittyviä käsitteitä. Teoriaosuus pohjautuu keskeisesti Kuntaliiton julkaisuun *Julkisen talouden kestävyys ja kuntien tulorahoitusvaje* (2011). Muita keskeisiä lähteitä ovat kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeet ja Kuntaliiton nettisivut. Opinnäytetyössä on käytetty paljon verkkolähteitä, koska aihetta koskeva kirjallinen materiaali vanhenee nopeasti.

Opinnäytetyön varsinainen aineisto koostuu tarkasteltavien kuntien tilinpäätöksistä vuosilta 2010–2014. Kuntien tilinpäätökset ovat julkisia asiakirjoja, jotka on kerätty joko kuntien nettisivuilta tai pyydetty suoraan kunnista. Viiden vuoden tarkastelujakso on mielestäni riittävän pitkä, kun otetaan huomioon opinnäytetyön yleinen laajuus. Käytännössä tarkastelujakso olisi voinut olla huomattavasti pidempi, jotta pitkän aikavälin muutokset olisivat selkeästi näkyneet.

Tarkastelun kohteena olevat kaupungit ovat Loimaa, Parainen, Salo, Turku ja Uusikaupunki. Ne valikoituivat tutkimuskohteiksi sillä perusteella, että ne kaikki ovat oman seutukuntansa keskuskaupunkeja. Seutukunnat ovat aluepoliittisen tukialuejaon perusalueita. Varsinais-Suomen maakunta on jaettu viiteen seutukuntaan, jotka ovat Turunmaan, Turun, Salon, Loimaan ja Vakka-Suomen seutukunnat. (Kuopila 2015)

2 KUNTIEN TULOSLASKELMAN MUKAISET TULONLÄHTEET JA TULORAHOITUSVAJE

Kuntien tärkeimmät tulonlähteet ovat verotulot, toimintatuotot ja valtionosuudet, jotka muodostivat 88 % kuntien tulorahoituksesta vuonna 2013 (Pukki 2014). Nämä tulolähteet käsitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa. Lainarahoitukseen ei tässä yhteydessä perehdytä.

2.1 Verotulot

Verotusoikeus on kunnallisen itsehallinnon peruselementti ja se on kirjattu perustuslakiin (121 §).

Verotulot ovat keskeinen osa kuntien tulorahoitusta ja kunnallisvero puolestaan on kuntien tärkein verotulojen lähde. Veromuodoista vakain on kiinteistöveron tuotto, sillä kiinteistöt sijaitsevat vain yhden kunnan alueella eivätkä ne muuta kunnasta toiseen, kuten asukkaat tai yritykset. Yhteisöveron merkitys vaihtelee huomattavasti kunnittain. Yhteisöveron tuotto on lisäksi muita verotuloja herkempi suhdannevaihteluille ja sen painoarvo voi muuttua nopeasti, jos kunnan elinkeinorakenne muuttuu. (Björkwall ym. 2012: 16–17)

2.1.1 Kunnallisvero

Kunnallisvero määräytyy kunnan asukkaiden verotettavien ansiotulojen ja kunnanvaltuuston vuosittain määräämän kunnallisveroprosentin perusteella. Kunnallisveropohja vaihtelee kunnittain suuresti. Kunnissa, joissa verotettavat tulot asukasta kohden ovat korkeat, voidaan samat kunnallisverotulot kerätä alemmalla kunnallisveroprosentilla kuin niissä kunnissa, joissa asukkaiden verotettavat tulot ovat alhaisemmat. (Björkwall ym. 2012: 18) Taulukossa 1 on esitetty korkein ja matalin kunnallisveroprosentti, koko maan keskiarvo sekä kohdekuntien veroprosentit vuonna 2015.

Taulukko 1. Korkein ja matalin kunnallisveroprosentti, koko maan keskiarvo ja kohdekaupunkien veroprosentit 2015. (Hakola 2014)

Kunta	Veroprosentti 2015
Kauniainen	16,50
<i>Turku</i>	19,50
<i>Parainen</i>	19,75
<i>Loimaa</i>	20,50
<i>Uusikaupunki</i>	20,75
<i>Salo</i>	20,75
Kitee	22,50
Koko maa	19,84

Vaikka kunnat ovat viime vuosina nostaneet tuloveroprosenttejaan, niiden efektiivinen tuloveroprosentti ei ole noussut samassa tahdissa. Efektiivisellä tuloveroprosentilla tarkoitetaan kuntien saamia todellisia kunnallisverotuloja suhteessa tuloihin. Se on laskennallinen, vain kuntien kassavirroissa näkyvä veroaste. (Kuntalehti 2015)

Ero kuntien päättämän nimellisen kunnallisveroprosentin ja kuntien todellisuudessa saamien kunnallisverotuottojen välillä johtuu kunnallisverotuksessa myönnettävistä verovähennyksistä. Verovähennykset laskevat suhteessa eniten pieni- ja keskituloisten maksamia veroja, jolloin efektiivinen tuloveroaste on tyypillisesti heikko sellaisissa kunnissa, joissa asuu suhteellisesti enemmän pientuloisia asukkaita. Tällaisia kuntia ovat olleet esimerkiksi Polvijärvi ja Siikainen. (Kuntalehti 2015)

2.1.2 Kiinteistövero

Perustuslain takaama kunnan verotusoikeus toteutuu täysimääräisesti kiinteistöverotuksessa, sillä kiinteistövero on puhtaasti kunnallinen vero. Vuonna 1993 voimaan tullut kiinteistöverolaki (654/1992) korvasi vanhat kuntien katumaksut, kiinteistötulon harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja manttaalimaksut. Verolainsäädäntö asettaa kiinteistöveron osalta kunnanvaltuustolle selkeät rajat, joiden puitteissa sen on toimittava. Yleisen kiinteistöveroprosentin sekä va-

kituisen asuinkiinteistön veroprosentin vahvistamisen lisäksi erityinen merkitys on ollut vapaa-ajan asuntojen veroprosentin korottamisella. Kiinteistövero maksetaan aina kiinteistön sijaintikuntaan. Jos omistaja asuu muualla, syntyy tulovirta asuinkunnasta kiinteistön sijaintikuntaan. (Myllymäki 2009: 42)

Taulukossa 2 on esitetty kohdekuntien kiinteistöveroprosentit sekä koko maan keskimääräiset kiinteistöveroprosentit vuonna 2015. Kohdekuntien ankarimmaksi vapaa-ajan asuntojen verottajaksi osoittautui Parainen, jossa oli Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2012 eniten kesämökkejä suhteutettuna vakituisten asuntojen määrään koko Suomessa (Suomen virallinen tilasto 2013).

Taulukko 2. Kohdekaupunkien kiinteistöveroprosentit 2015 ja koko maan keskiarvot. (Hakola 2014)

Kaupunki	Yleinen kiinteistövero-%	Vakituinen asuinrakennus -%	Muu kuin vakituinen asuinrakennus -%
Loimaa	1,00	0,50	1,05
Parainen	1,50	0,47	1,50
Salo	0,90	0,55	1,15
Turku	1,00	0,37	0,70
Uusikaupunki	0,95	0,42	1,02
Koko maa	0,99	0,46	1,07

Kiinteistöveron merkitys on huomattavan suuri niille kunnille, joissa on paljon loma-asustusta. Vesi- ja ydinvoimaloiden sijaintikuntien saamat kiinteistöveron tuotot ovat myös poikkeuksellisen korkeita suhteessa näiden kuntien kokonaisverotuottoon. Kiinteistöveron säätämisperusteissa keskeisenä taustanäkökohtana pidettiin etu- eli hyötymisperustetta. Sen mukaan on perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kunnallisten menojen rahoittamiseen, sillä he kuitenkin hyötyvät yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista kiinteistöstä saatavina lisätuloina tai kiinteistön arvon nousuna. (Myllymäki 2009: 42–43)

Kunnan talouden kannalta kiinteistövero on ollut vakaasti kehittyvä ja ennustettavissa oleva veromuoto, mikä on hyvinvointipalvelujen rahoituksessa selkeä

etu. Kiinteistöverolla on lisäksi maan ja rakennuskannan käyttöä tehostava vaikutus. (Myllymäki 2009: 43)

2.1.3 Osuus yhteisöveron tuotosta

Yhteisöt maksavat tuloveroa veronalaisten tulojensa ja vähennyskelpoisten menojaan erotuksena laskettavasta voitosta. Yhteisöverokanta on vuoden 2014 alusta lähtien ollut 20 %. Yhteisöveroa maksavia yhteisöjä ovat osakeyhtiöt, osuuskunnat sekä tietyin edellytyksin liikelaitokset, julkisyhteisöt, yhdistykset, laitokset, säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt. (Veronmaksajat 2015)

Yhteisöveron saajia puolestaan ovat valtio, kunnat ja seurakunnat. Yhteisöveron kokonaistuotosta erotetaan kuntien jako-osuuden mukainen ryhmäosuus, joka on 34,19 % vuonna 2015. Ryhmäosuus taas jaetaan kuntien kesken kuntakohtaisten jako-osuuksien perusteella. Jako-osuudet vahvistetaan vuosittain etukäteen ja ne perustuvat kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietoihin. Kunnan jako-osuus saadaan laskemalla kunnan verovuoden yritystoimintaerän ja metsäerän summan suhteellinen osuus kaikkien kuntien vastaavien lukujen summasta. (Björkwall ym. 2012:19)

2.2 Valtionosuudet

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa. Käytännössä siis kansalaisten pitäisi saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Tämä toteutetaan tasaamalla palvelujen järjestämisen kustannuseroja sekä kuntien välisiä tulopohjajeroja. Suomen järjestelmässä merkittävämpi rooli on kustannuserojen tasauksella, jonka kautta valtion raha ohjautuu järjestelmään. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus taas on kuntien välistä. Järjestelmää täydentää lisäksi tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille myönnettävä harkinnanvarainen valtionosuuksien korotus. (Lehtonen 2014)

Rakenteellisesti Suomen valtionosuusjärjestelmä koostuu näistä kahdesta osasta, eli kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Hallinnollisesti valtionosuusjärjestelmä on kaksiosainen: valtiovarainministeriö hallinnoi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta ja opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. (Lehtonen 2014)

Valtionosuusrahoitus on yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole kohdennettu minikään yksittäisen palvelun järjestämiseen. Rahoituksen saaja saa siis itse päättää, miten saamansa rahoituksen tarkoituksenmukaisimmin käyttää. (Lehtonen 2014)

2.2.1 Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on valtionosuusjärjestelmän merkittävin osa. Se on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Järjestelmän laskennallisuuden vuoksi kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää tai miten paljon se siihen rahaa käyttää. (Valtiovarainministeriö 2015 b)

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden kattamat tehtäväalueet ovat:

- sosiaali- ja terveydenhuolto
- varhaiskasvatus (päivähoito)
- esi- ja perusopetus
- kirjastot
- yleinen kulttuuritoimi sekä
- taiteen perusopetus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti kuvaa valtakunnallisesti kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa. Vuonna 2015 kuntien valtionosuusprosentti on 25,44. Peruspalvelujen valtionosuudessa huomioidaan lisäksi mahdolliset lisäosat, kuten syrjäisyys, järjestelmämuutoksen taseaus sekä verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseaus. (Valtiovarainministeriö 2015 b)

2.2.2 Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvaus

Esi- ja perusopetuksen järjestäjällä on oikeus saada kotikuntakorvausta oppilaan kotikunnalta, jos oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan muualla kuin oman kuntansa esi- tai perusopetuksessa. Käytännössä opetuksen järjestäjänä voi olla toinen kunta, kuntayhtymä, valtio, yliopiston harjoittelukoulu tai yksityinen palveluntuottaja. Kotikuntakorvaus perustuu kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisiin kustannuksiin ja sen määrä vaihtelee oppilaiden iän mukaan. Kotikuntakorvaus huomioidaan peruspalvelujen valtionosuuden maksamisen yhteydessä. (Valtiovarainministeriö 2015 a)

2.2.3 Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevan lain (1704/2009) 30 § mukaan kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa ja valtion talousarvio antaa korotukselle myöden. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamistoimenpiteistä. Suunnitelma liitetään valtionosuuden korotusta koskevaan hakemukseen. Valtionosuuden korotuksen myöntämiselle ja käytölle voidaan asettaa myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Valtionosuuden korotus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 30 §)

2.2.4 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin eu-

romäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunta saa tasauslisää 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Jos taas kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasausvähennys on 30 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskoh- taisesta euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä, jo- ka muunnetaan prosenttiyksiköiksi. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuu- desta, 29 §)

2.2.5 Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä toimii osana kuntien valtionosuus- järjestelmää, minkä lisäksi se kattaa myös kuntayhtymät ja yksityiset koulutuk- sen järjestäjät. Opetus- ja kulttuuritoimen järjestelmällä rahoitetaan:

- koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa
- osaa esiopetuksesta
- osaa perusopetuksesta
- lukiokoulutusta
- ammatillista peruskoulutusta
- oppisopimuskoulutusta
- ammatillista lisäkoulutusta
- kansanopistoissa, kansalaisopistoissa, kesäyliopistoissa, liikunnan koulutus- keskuksissa ja opintokeskuksissa järjestettyä vapaan sivistystyön koulutusta

Järjestelmä kattaa myös ammatillisten erikoisoppilaitosten ja ammattikorkea- koulujen toiminnan sekä taiteen perusopetuksen, kuntien liikunta- ja nuorisotoi- men sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden toiminnan. (Opetushallitus)

2.3 Maksu- ja myyntitulot

Kuntien ja kuntayhtymien maksut jaetaan kirjanpidossa maksutuloihin ja myyntituloihin. Maksutuloilla tarkoitetaan sellaisia asiakasmaksuja ja maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan. Hinnat voidaan tässä tapauksessa myös määrätä asiakkaan maksukyvyn perusteella. Myyntitulot ovat tuloja sellaisten tavaroiden ja palveluiden myynnistä, jotka on pääsääntöisesti tarkoitettu myydä tuotantokustannukset kattavaan hintaan. (Björkwall ym. 2012: 24–25)

Kuntien kantamat maksut voivat olla joko julkisoikeudellisia, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon maksut tai yksityisoikeudellisia, kuten vesi- ja jätevesimaksut. Maksuilla ja myyntituloilla katetaan noin 20 % kuntien menoista. (Björkwall ym. 2012: 24–25)

2.4 Tuet, avustukset ja muut toimintatulot

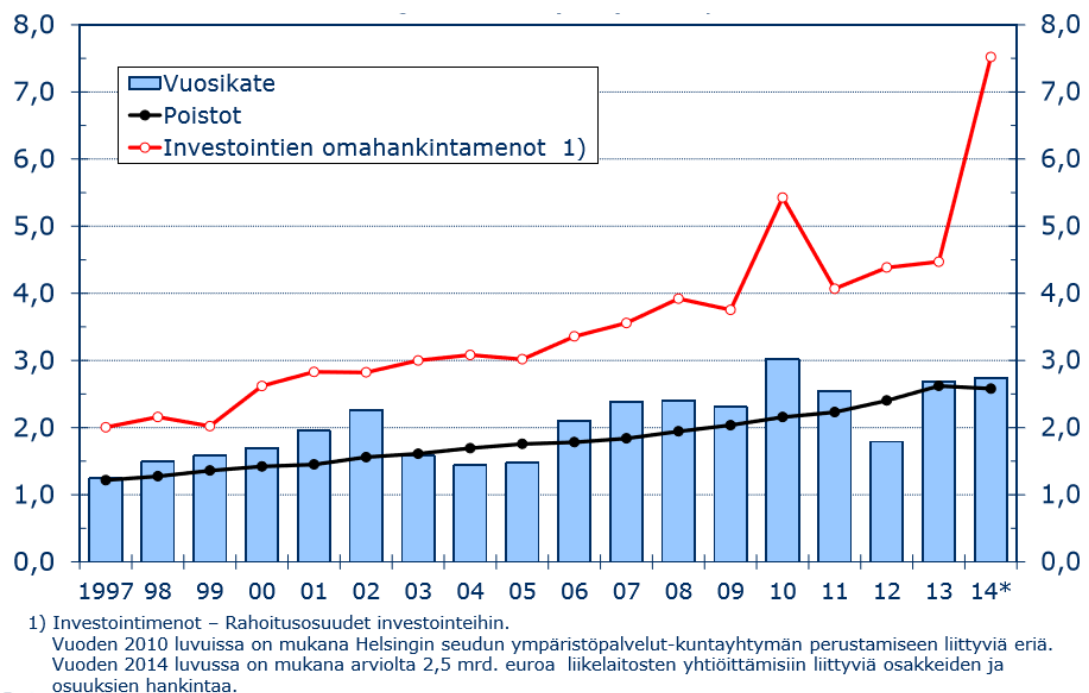
Edellä mainittujen tulojen lisäksi kunnan tuloslaskelmassa esitetään omana ryhmänään tuet, avustukset ja muut tulonsiirrot valtiolta, Euroopan unionilta ja muulta yhteisöltä silloin, kun tuki tai avustus ei ole kunnan suoritteidensa perusteella saama korvaus eikä investoinnin rahoitusosuus. Tällaisia korvauksia ovat esimerkiksi valtionavustus perustoimeentulotukeen, työllistämistuki, matalapalkkatuki sekä yhdistymisavustukset. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011: 9)

Muihin toimintatuottoihin sisältyvät muut kuin edellä mainitut säännöllisesti kertyvät toimintatuotot. Tällaisia ovat esimerkiksi vuokratuotot ja pysäköintivirhemaksut. Muissa toimintatuotoissa esitetään myös olennaiset pysyvien vastaavien aineettomien ja aineellisten hyödykkeiden myyntivoitot. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011: 10)

2.5 Kuntien tulorahoitusvaje

Kunnan tulorahoitusta pidetään ylijäämäisenä, kun vuosikate ylittää poistot, ja alijäämäisenä, kun vuosikate alittaa poistot. Tulorahoituksen voidaan katsoa olevan riittävä, jos poistot kattavat pitkällä aikavälillä keskimääräiset poistonalaisten investointien. Jos taas vuosikate on negatiivinen, on kunnan tulorahoitus heikko. (Kirjanpitolausituksen kuntajaosto 2013: 23)

Mainitut määritelmät tulorahoituksen riittävydestä pitävät paikkansa niin kauan kun tuloslaskelmaan merkityt suunnitelmapoistot vastaavat kunnan keskimääräistä vuotuista poistonalaisten investointien tasoa. Näin ei kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten kohdalla ole kuitenkaan pääsääntöisesti ollut, vaan suunnitelmapoistot ovat jääneet olennaisesti alle poistonalaisten investointien tason. Kuviosta 1 voidaan huomata, että poistojen taso on vuodesta 1997 lähtien koko ajan noussut maltillisesti, mutta kokonaisinvestointien kasvu on ollut selkeästi nopeampaa.



Kuvio 1. Kunta-alan vuosikate, poistot ja investoinnit, mrd. € (Kuntaliitto 2015)

Poistot ovat kustannuserä, joilla on merkittävä osuus kunnan tuloksen muodostumisessa. Poistojen tekemisen tarkoituksena on varautua palvelurakenteen uusimiseen. Kuluvia, poistonalaisia tuotantovälineitä ovat päiväkodit, koulut, sairaalat, vanhusten hoitolaitokset ja muut rakennukset sekä katu- ja johtoverkostot ja muut kiinteät rakenteet sekä koneet ja laitteet. Kunta-alalla sovellettavan kirjanpidon poistokäytännön voidaan sanoa osittain peittäneen kuntatalouden jyrkän heikkenemisen. (Kuntaliitto 2011: 7) Kuntien on kritisoitu alimitoitettujen poistojen ja näin kaunistelevan tilinpitoaan, jotta tilinpäätöksiin saadaan syntymään kirjanpidollista ylijäämää. Tällä ylijäämällä ei kuitenkaan välttämättä ole mitään tekemistä kuntien kassavarojen kanssa, joten kunnat joutuvat korjaamaan ja investoimaan velkarahalla. (Hynynen 2011)

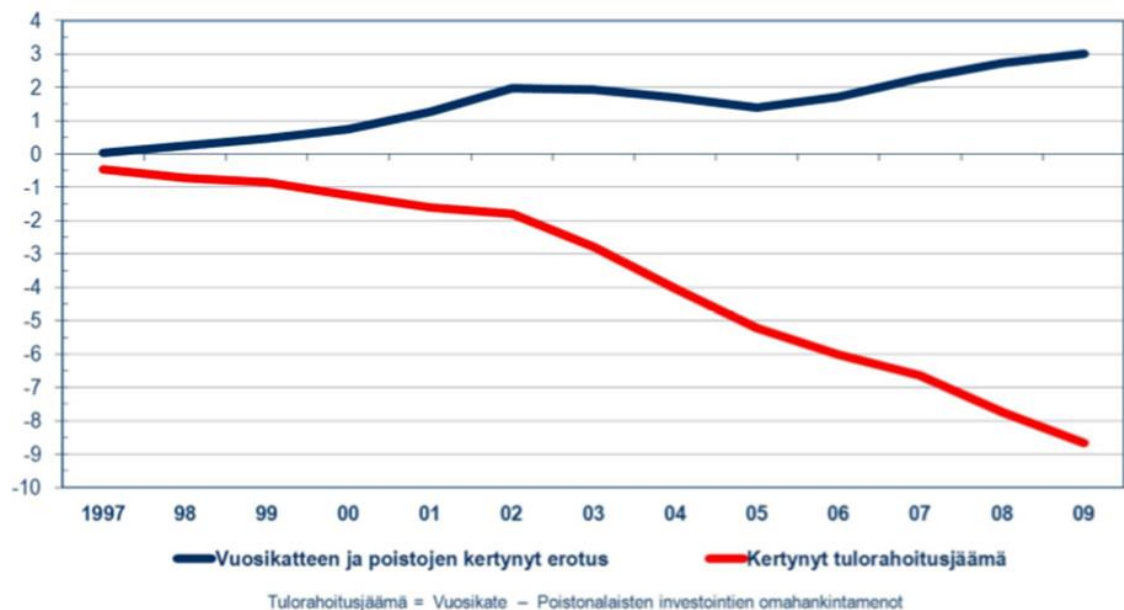
Kirjanpitolain mukaisen poistokäytännön ongelmana on se, että poistot tehdään tuotantovälineiden historiallisesta hankintamenosta, eikä sen nykyarvosta, jossa kustannusten ja teknisen laatutason nousu on otettu huomioon. Näin kirjanpidolliset poistot jäävät auttamattomasti jälkeen palvelurakenteen kulumista korvaavien investointien vaatimasta rahoitustarpeesta. Tätä kuvaa se, että kunta-alan poistot olivat vuonna 2009 enää vajaa kaksi kolmasosaa poistonalaisista investoinneista. (Kuntaliitto 2011: 7)

Oikean kuvan saaminen tulorahoituksen riittävydestä edellyttää, että kuntien tulorahoitus eli vuosikate suhteutetaan poistojen sijasta poistonalaisten investointien omahankintamenojen määrään. Omahankintamenolla tarkoitetaan investoinnin hankintamenoa, josta on vähennetty valtiolta tai toiselta kunnalta saatu rahoitusosuus. Ei-poistonalaisilla investoinneilla puolestaan tarkoitetaan kulumatonta tuotantovälineistöä kuten maa- ja vesialueita sekä pitkäaikaisia sijoituksia, jotka kunnat rahoittavat ensisijaisesti omaisuuden myynnillä. (Kuntaliitto 2011: 8)

Suhteuttaminen tehdään vähentämällä vuosikatteesta poistonalaiset investoinnit. Erotuksena saadaan tulorahoitusjäämä, joka voi olla positiivinen tai negatiivinen. Kun vuotuiset tulorahoitusjäämät lasketaan yhteen, saadaan kertynyt tulorahoitusjäämä, joka osoittaa kunnan tulorahoituksen riittävyyden poistonalaisten investointien rahoittamiseen pitkällä aikavälillä. Kun tulorahoitus-

jäämä on negatiivinen, sanotaan sitä tulorahoitusvajaksi. Kasvava tulorahoitusvaje merkitsee, ettei palvelurakenteen uusimista kyetä pitkälläkään aikavälillä rahoittamaan varsinaisella tulorahoituksella. (Kuntaliitto 2011: 8)

Vuosikatteen, investointien ja poistojen kehitystä voidaan luotettavasti vertailla vuodesta 1997 alkaen, jolloin kunta-alalla alettiin noudattaa kirjanpitolain mukaista tulos- ja poistolaskentaa. Vuosina 1997–2009 vuosikatetta kertyi 24 mrd. euroa ja poistoja 21 mrd. euroa. Erotuksesta kertyi siis kirjanpidollista ylijäämää kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksiin 3 mrd. euroa, kuten kuvio 2 osoittaa. Kuviosta 2 ilmenee myös, että kunta-alan tulorahoitusjäämä on vuodesta 1997 lähtien ollut koko ajan negatiivinen. Vuodesta 2003 alkaen tulorahoitusvajeen kasvu on jyrkentynt ja vuoteen 2009 mennessä vajetta oli kertynyt arviolta 9 mrd. euroa. (Kuntaliitto 2011: 8)



Kuvio 2. Kunta-alan vuosikatteen ja poistojen erotuksen sekä tulorahoitusjäämän kertymät, mrd. € (Kuntaliitto 2011: 8)

Kuntien kirjanpidon mukaisen tilikauden tuloksen suuruuteen vaikuttavat vuosikatteen ja poistojen lisäksi myös omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot. Niiden nettomäärä oli vuosina 1997–2009 yhteensä 3,6 mrd. euroa eli keskimäärin vuodessa 280 milj. euroa. Omaisuuden luovutustuotoilla onkin kuntataloudessa

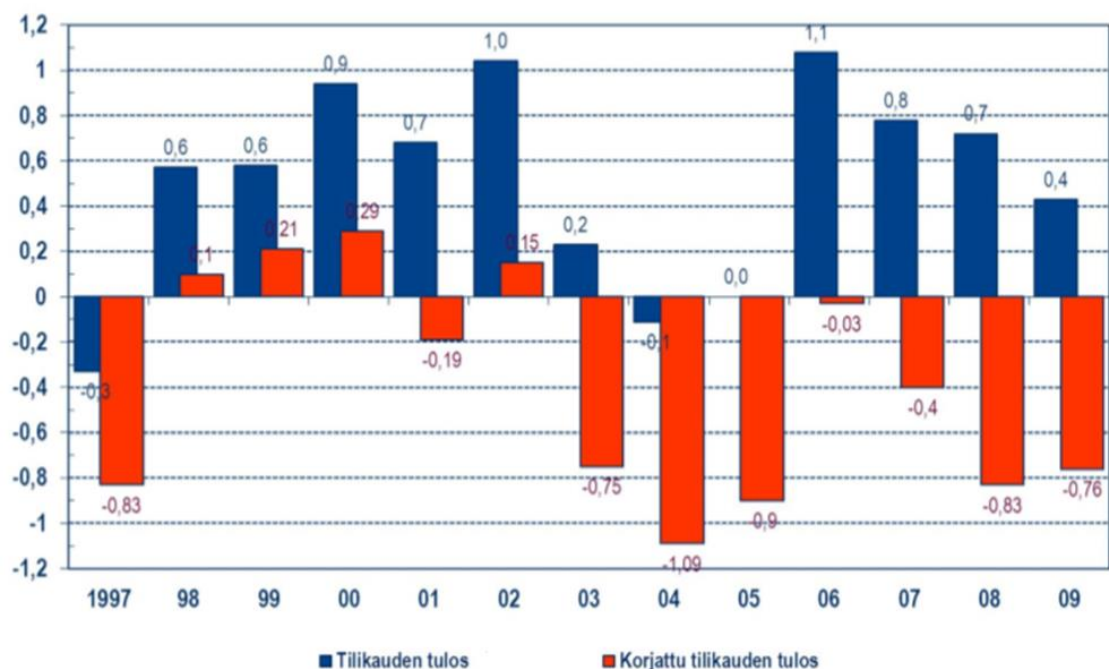
merkittävä tilikauden tulosta vahvistava vaikutus. Virallinen tilikauden tulos lasketaan seuraavalla kaavalla:

vuosikate - poistot ± omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot.

Omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot on otettava huomioon myös silloin, kun tulorahoituksen riittävyyttä arvioidaan poistonalaisten investointien perusteella. Korjattu tilikauden tulos lasketaan tällöin kaavasta:

tulorahoitusjäämä ± omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot. (Kuntaliitto 2011: 9–10)

Kuntien kirjanpidon mukainen tilikauden tulos oli vuosina 1997–2009 kahta vuotta lukuun ottamatta ylijäämäinen. Poistonalaisilla investoinneilla korjattu tilikauden tulos oli ylijäämäinen vain vuosina 1998–2000 ja 2002. Erityisesti vuodesta 2003 alkaen korjattu tilikauden tulos on ollut merkittävän negatiivinen vuotta 2006 lukuun ottamatta, kuten kuviosta 3 voi huomata.



Kuvio 3. Kunta-alan kirjanpidon mukainen tilikauden tulos ja korjattu tilikauden tulos mrd. € (Kuntaliitto 2011: 10)

Tuloslaskelma ei siis anna luotettavaa kuvaa kuntien tulorahoituksen riittävydestä, mikäli suunnitelmapoistot ja poistonalaiset investoinnit eivät ole tasapainossa. Tämä on huolestuttava tilanne, sillä sekä luottamushenkilöt että virkamiehet luottavat päätöksenteossaan tilinpäätösinformaatioon eivätkä välttämättä osaa ottaa huomioon tätä yhteyttä. Yhtä lailla myös kuntalaisille välittyy oman kunnan taloudesta virheellinen käsitys.

Edellä esitetyt tiedot ja kuviot ajoittuvat pääsääntöisesti vuosille 1997–2009 ja opinnäytetyön tutkimusajanjakso on 2010–2014. Kuntaliiton tiedot luovat hyvän pohjan opinnäytetyölle ja osoittavat kehityksen suunnan, vaikka kaikilta osin aivan ajantasaisia kuviota ei olekaan saatavilla.

3 TULOSLASKELMA KUNNAN TULORAHOITUKSEN KUVAAJANA

Kuntalain (410/2015) 113 §:n mukaan kunnan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös (114 §). Tilinpäätöksen hyväksyy kunnanvaltuusto (113 §).

Toimintakertomus on tilinpäätöksen osa. Toimintakertomus ja tilinpäätös ovat kumpikin välineitä sen varmistamiseksi, että tilinpäätöksen lukija saa kunnan ja kuntayhtymän tuloksesta ja taloudellisesta asemasta oikean ja riittävän kuvan. Toimintakertomuksen sisällöstä säädetään kuntalaissa. Kunta tai kuntayhtymä voi laatia toimintakertomuksen lisäksi kuntalaisille ja muille kunnan sidosryhmille jaettavan vuosikertomuksen, joka on sisällöltään toimintakertomusta suppeampi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 5)

3.1 Tuloslaskelman tunnusluvut

Kunnan tilikaudelle jaksotettujen tulojen riittävyys jaksotettuihin menoihin osoitetaan tuloslaskelman välitulosten eli toimintakatteen, vuosikatteen ja tilikauden tuloksen avulla. Arvioinnissa käytetään lisäksi tuloslaskelman eristä ja välituloksista laskettuja tunnuslukuja. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto suosittelee kuvan 1 mukaisen tuloslaskelmakaavan ja siitä laskettavien tunnuslukujen ottamista toimintakertomukseen. Tasekirjan kohdassa tilinpäätöslaskelmat tuloslaskelma esitetään vielä senttien tarkkuudella ilmaistuna. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 21)

	2013	2012
	<i>1 000 €</i>	<i>1 000 €</i>
Toimintatuotot	7 035	6 584
Valmistus omaan käyttöön	489	415
Toimintakulut	-29 459	-27 176
Toimintakate	-21 936	-20 177
Verotulot	17 531	16 296
Valtionosuudet	6 426	5 757
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkotuotot	261	237
Muut rahoitustuotot	257	283
Korkokulut	-387	-331
Muut rahoituskulut	-216	-41
Vuosikate	1 936	2 025
Poistot ja arvonalentumiset	-1 578	-1 501
Satunnaiset tuotot	273	229
Satunnaiset kulut	-14	-10
Tilikauden tulos	616	742
Tilinpäätössiirrot	126	-185
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	742	558

TULOSLASKELMAN TUNNUSLUVUT

Toimintatuotot/Toimintakulut, %	24,3	24,6
Vuosikate/Poistot, %	123	135
Vuosikate, euroa/asukas	363	382
Asukasmäärä	5 326	5 300

Kuva 1. Toimintakertomuksen tuloslaskelmakaava, luvut ovat keksittyjä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 22)

Toimintakate on toimintatuottojen ja -kulujen erotus, joka osoittaa verorahoituksen osuuden toiminnan kuluista. Kuntayhtymässä, jossa verorahoitusta ei ole, toimintakatteen on oltava ylijäämäinen. Maksurahoituksen osuutta toimintamenoista kuvataan tunnusluvulla, joka lasketaan seuraavasti:

Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista

$$= 100 * \text{Toimintatuotot} / (\text{Toiminta-kulut} - \text{Valmistus omaan käyttöön})$$

Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen kateluku arvioitaessa kunnan tulorahoituksen riittävyttä. Oletuksena on, että mikäli vuosikate on siitä

vähennettävien poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Vuosikatteen ja poistojen vertailussa on vakiintunut käyttöön seuraava tunnusluku:

Vuosikate prosenttia poistoista

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

Tunnusluvun arvon ollessa 100 %, kunnan tai kuntayhtymän tulorahoitus katsotaan riittäväksi. Kuten jo aiemmin on mainittu, oletusta voidaan pitää pätevänä vain, jos poistot ja arvonalentumiset vastaavat kunnan keskimääräistä vuotuista investointitasoa. Investoinneilla tarkoitetaan tällöin poistonalaisten investointien omahankintamenoa, joka saadaan vähentämällä hankintamenoista valtionosuudet ja muut rahoitusosuudet. Kunnat ovat veloitettuja antamaan liitetietona selvityksen suunnitelman mukaisten poistojen ja keskimääräisten poistonalaisten investointien määrästä silloin, kun määrät poikkeavat olennaisesti toisistaan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 22–23)

Vuosikate asukasta kohden saadaan jakamalla edellä mainittu keskimääräinen vuotuinen investointitaso tilikauden loppumishetken asukasmäärällä (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 23).

Tilikauden tulos on tilikaudelle jaksotettujen tulojen ja menojen erotus, joka lisää tai vähentää kunnan omaa pääomaa. Tilikauden tulokseen saattavat olennaisesti vaikuttaa satunnaiset tuotot tai kulut, mistä syystä tulorahoituksen riittävyyden arviointia ei voida määritellä sen perusteella. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013: 23–24)

3.2 Kunnan suunnitelmanmukaiset poistot

Suunnitelmapoistot edellyttävät kunnalta poistosuunnitelman laatimista sekä erillistä pysyvien vastaavien hyödykkeiden seuranta ja poistojen laskentajärjestelmän ylläpitämistä. Pysyviin vastaaviin kuuluvien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden hankintamenot on poistettava vaikutusaikanaan. Pysyvien vastaavien vaikutusajalla tarkoitetaan hyödykkeen taloudellista pitoaikaa ja hankintameno jaksotetaan poistoina kuluksi pääsääntöisesti sen koko taloudel-

liselle pitoajalle. Taloudellisen pitoajan päätyttyä on hyödykkeen hankintamenon oltava kokonaan poistettu mahdollista jäännösarvoa lukuun ottamatta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2008: 21)

Pysyvien vastaavien hyödykkeen taloudellisen pitoajan ja myös poistoajan määrittely on tehtävä kunnan yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen. Poisto aika määritellään siten, että se vastaa kunnan omaa suunnitelmaa ja odotusta taloudelliseksi pitoajaksi. Suunnitelman mukainen poistaminen edellyttää hyödykkeiden hankintamenon kirjaamista ennalta laaditun suunnitelman mukaan järjestelmällisesti kuluksi. Poistot tulee tehdä suunnitelman mukaisesti tilikauden tuloksesta riippumatta, eli suunnitelmapoistoja ei voida pienentää, vaikka tulos jäisi jonakin tilikautena ennakoitua vähäisemmäksi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2008: 21, 23)

Kuntien pysyviin vastaaviin kuuluville rakennuksille suositeltavin poistomenetelmä on tasapoistomenetelmä. Kiinteät rakenteet ja laitteet sekä koneet ja kalusto voidaan poistaa joko tasapoisto- tai menojäännöspoistomenetelmällä. Samanlaisten hyödykkeiden hankintamenot poistetaan samaa poistomenetelmää käyttäen. Valittua poistomenetelmää sovelletaan jatkuvasti eri tilikausina, ellei poistosuunnitelman muuttamiseen sen osalta ole erityistä syytä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2008: 23–24)

Jos pysyvien vastaavien hyödykkeeseen liittyvät tulonodotukset tai palvelutuotantokyky muuttuvat olennaisesti, voidaan kyseessä olevan hyödykkeen poistosuunnitelmaa joutua muuttamaan. Aiempien tilikausien poistoja ei tällöin kuitenkaan oikaista. Poistosuunnitelman muutos koskee siis vain muutostilikauden ja sitä seuraavien tilikausien suunnitelmapoistoja. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2008: 25)

Kunnan ja kuntayhtymän on esitettävä tilinpäätöksessä liitetieto keskimääräisten suunnitelman mukaisten poistojen ja keskimääräisten poistonalaisten investointien omahankintamenojen vastaavuudesta, jos niiden määrät poikkeavat olennaisesti toisistaan. Olennaisena poikkeamana voidaan pitää 10 %:n tai sitä suurempaa erotusta. Keskimääräinen poisto- ja investointitaso määräytyvät ti-

linpääätösvuotta edeltävän vuoden, tilinpääätösvuoden ja voimassa olevaan ta-
loussuunnitelmaan (mukaan lukien liikelaitokset) otettujen poistonalaisten inves-
tointien omahankintamenon keskimäärästä. Poistonalaisia investointeja ovat
muiden pysyvien vastaavien hyödykkeiden kuin maa- ja vesialueiden ja sijoitus-
ten hankinta. Liitetiedossa on annettava selvitys erotuksen pääasiallisista syistä
ja poistosuunnitelman mahdollisesta tarkistamistarpeesta. (Kirjanpitolautakun-
nan kuntajaosto 2012: 19)

JHTT-tilintarkastaja Oiva Myllyntaus sanoo Hynysen (2011) haastattelussa, että
nykykäytännöllä poistot jäävät eniten alimittaisiksi kaupunkiseutujen kasvukun-
nissa, joissa joudutaan investoimaan paljon. Ongelma on hänen mielestään
osittain rakenteellinen, sillä nopeasti kasvavissa kunnissa suurelta osin poistot
eivät välttämättä vastaa korvausinvestointien tarvetta ja kunnat velkaantuvat.
Osittain tilinpääätösten parantelu on kuitenkin aivan tietoista, koska esimerkiksi
kuntapäätäjien eteen halutaan viedä hyviä tilinpäätöksiä.

3.3 Ongelmallinen tuloslaskelma ja poistolaskenta

Kuntatalous on perusluonteeltaan toimeksiantotaloutta, sillä kuntaorganisaatio
järjestää kuntalaisten varoilla näille palveluja. Kuntatalouden hoitamisessa on
erotettavissa kaksi keskeistä tavoitetta. Ensinnäkin kuntaorganisaation tulojen
ja menojen on oltava pitkällä aikavälillä tasapainossa. Tämän lisäksi kuntalaisil-
la on lupa odottaa kuntaorganisaatiolta tuloksellisuutta eli tehokasta toimintaa ja
hyvää vastiketta veroille. Yrityksissä talouden tasapaino ja tehokkuus liittyvät
kiinteästi toisiinsa, sillä yrityksen toiminnan tuloksellisuus näkyy kannattavuus-
dessa. Kunnan talous taas voi olla hyvin tasapainossa, vaikka toiminnan tulok-
sellisuudessa olisi ongelmia – tai toisinpäin. (Meklin & Sinervo 2012: 42)

Suomen kunnat ovat soveltaneet vuodesta 1997 lähtien kirjanpitolainsäädäntöä,
joka on ensisijaisesti suunniteltu yritysmaailman tarpeita varten. Yritystalouden
perusluonne on ansaintataloudessa, sillä yritykset hakeutuvat sellaiseen toimin-
taan, josta on mahdollista saada voittoa. Kuntatalouden tasapainon mittaami-

nessa on ajauduttu ongelmiin, kun kuntaorganisaation tulosta on ryhdytty laskemaan ansaintatalouden periaatteiden mukaan. (Meklin & Sinervo 2012: 42)

Kirjanpitolain mukaisessa tuloslaskelmassa asetetaan vastakkain tilikaudelle jaksotetut tuotot ja kulut ja niiden erotus kertoo yrityksen liiketoiminnan tuloksen. Vastaavasti kunnan tuloslaskelman viimeinen rivi, yli- tai alijäämä, osoittaa vuotuisen kirjanpidollisen tasapainon. Tilikauden tuloksen laskennassa tärkeintä on kuitenkin se, mitä varten tuloslaskelma oikein laaditaan ja mitä sen osoittaman voiton tai ylijäämän perusteella tehdään. (Meklin & Sinervo 2012: 42)

Yrityksissä tuloslaskelman tulos osoittaa jakokelpoisen osuuden yrityksen toiminnan tuloksesta ja on verotuksen perusta. Tuloslaskelman avulla voidaan selvittää, kuinka paljon voitonjaon ja verojen jälkeen jää tulo-rahoitusta yrityksen kehittämiseen, kuten investointeihin. Näiden lisäksi vuosittaisen tuloksen laskemisella on merkitystä sekä nykyisten että potentiaalisten omistajien käyttäytymiseen. (Meklin & Sinervo 2012: 43)

Kunnan yli-/alijäämän laskemisen päätarkoitus on erilainen. Kunnat eivät maksa tuloksestaan veroja eivätkä jaa voittoa. Kunnan tuloslaskelmasta ei pääsääntöisesti seuraa rahavirtoja, eivätkä kuntalaiset vaihda kuntaa kertyneiden yli- ja alijäämien perusteella – ainakaan toistaiseksi. Ainoa edellä mainituista tuloksen laskemisen tarkoituksista on sen selvittäminen, miten tulot ovat riittäneet juoksevien menojen maksamiseen sekä toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä johtuvien investointien tekemiseen. Juuri tästä kunnan todellisessa tasapainossa on kyse ja tämän osoittaminen pitäisi olla kunnan tuloslaskelman päätarkoitus. (Meklin & Sinervo 2012: 43)

Poistot ovat keskeinen syy siihen, miksi kunnan tuloslaskelma ei anna oikeaa kuvaa talouden tasapainosta. Poistolaskenta nimittäin palvelee tuloksenjaon ja verotuksen tarpeita. Todellisen tasapainon kannalta vuosikatetta on verrattava nettoinvestointeihin, ei poistoihin. Poistot ja nettoinvestoinnit eivät vastaa toisiinsa esimerkiksi seuraavista syistä:

- poistojen perustana on omahankintameno, josta on vähennetty kunnan saamat rahoitusosuudet. Nämä rahoitusosuudet ovat kuitenkin viime vuosina vähentyneet.
- korvaavat investoinnit ovat usein alkuperäisiä investointeja suurempia ja monipuolisempia
- korvaavien investointien nimellisarvoiset hankintamenot ovat usein alkuperäisiä suurempia
- käyttöomaisuuden kirjanpidollisen ja todellisen pitoajan välillä on eroa
- käyttöomaisuutta on saatettu aliarvostaa aloittavissa taseissa
- kaikilla kuntien korvausinvestointia edellyttävillä investoinneilla ei ole lainkaan hankinta-arvoa

Kunnan tuloslaskelman osoittaessa tasapainoa, nollaa tai ylijäämää tulorahoituksen poisto-osuus riittää vain harvoin nettoinvestointien tekemiseen ja kirjanpidollisesta tasapainosta huolimatta kuntien on otettava lainaa. (Meklin & Sinervo 2012: 44)

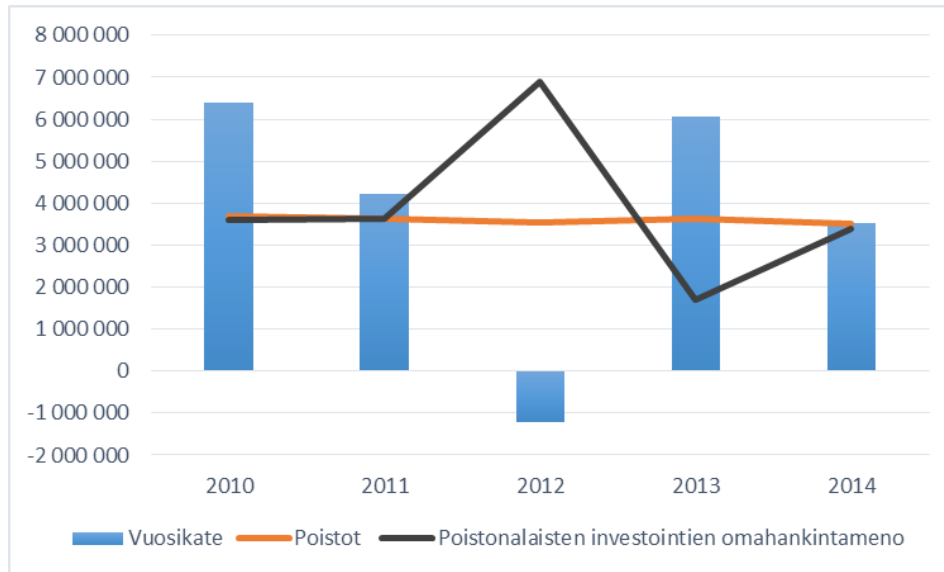
Käytännössä suuressa osassa kuntia ollaan tilanteessa, jossa tulorahoitus ei useina vuosina riitä nettoinvestointeihin ja kuntien on hankittava lainarahoitusta. Lainarahoitusta sinänsä ei ole syytä vierastaa, sillä on aivan perusteltua, että väestöltään kasvavissa kunnissa uusia päiväkoteja ja kouluinvestointeja rahoitetaan lainarahalla. Kuntalaisten kesken ei olisi oikeudenmukaista, että kantaväestö rahoittaa etukäteen tulomuuttajien aiheuttamat investoinnit. Lainamäärän merkitystä onkin tarkasteltava kunnan kehityssuunnan mukaan. Suuri lainamäärä on perustellumpi väestöltään kasvavalle kuin supistuvalla kunnalla. Samoin lainamäärää on arvioitava tehtyjen investointien perusteella. (Meklin & Sinervo 2012: 44)

4 TULORAHOITUKSEN TUNNUSLUVUT KOHDEKAUPUNGEISSA

Laskelmissa käytetyt luvut perustuvat kohdekaupunkien virallisiin tilinpäätöksiin vuosilta 2010–2014. Vuosikate ja suunnitelmapoistot tulevat suoraan tuloslaskelmasta. Poistonalaisten investointien omahankintameno on laskettu rahoituslaskelman investointien rahavirran kahden ensimmäisen luvun ja tasetta koskevan liitteen 21a, tiedot pysyvistä vastaavista tase-eräkohtaisesti, avulla. Omaisuuden luovutusvoitot ja -tappiot on otettu tuloslaskelmaa koskevasta liitteestä 15, selvitys olennaisista muihin toimintatuottoihin sisältyvistä pysyvien vastaavien hyödykkeiden myyntivoitoista ja olennaisista muihin toimintakuluihin sisältyvistä pysyvien vastaavien hyödykkeiden myyntitappioista.

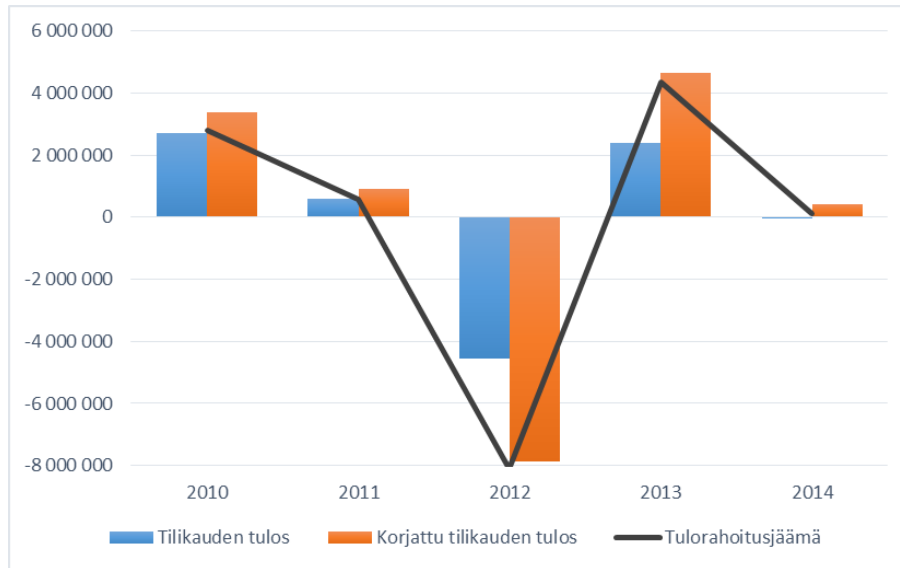
4.1 Loimaa

Loimaan kaupungin vuosikate oli positiivinen vuotta 2012 lukuun ottamatta ja kattoi suunnitelmapoistot vuosina 2010–2011 ja 2013 kuvion 4 osoittamalla tavalla. Tilinpäätöksen tietojen mukaan vuoden 2012 huonoa tulosta selitti verotulojen jääminen 2 miljoonaa euroa alle budjetoidun ja yhdistymisavustuksen loppuminen. Suunnitelmapoistot kattoivat tarkastelujaksolla 94 % poistonalaisten investointien omahankintamenoista. Vuosikatteen kertymä kattoi suunnitelmapoistojen kertymän tarkastelujaksolla.



Kuvio 4. Loimaan kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.

Loimaan kaupungin tulorahoitusjäämän kertymä osoittaa tulorahoitusvajetta 0,26 milj. euroa, eli tulorahoitus ei aivan riitä investointien kattamiseen pitkällä aikavälillä. Muihin tarkasteltaviin kuntiin verrattuna Loimaan tulorahoitusvaje on kuitenkin erittäin pieni. Korjattu tilikauden tulos näyttää kuvion 5 mukaisesti paremmalta kuin varsinainen tilikauden tulos, paitsi vuonna 2012. Tämä johtuu siitä, että poistonalaiset investoinnit olivat muina vuosina poistoja pienemmät ja kaupungilla oli kaikkina vuosina omaisuuden myyntivoittoja.

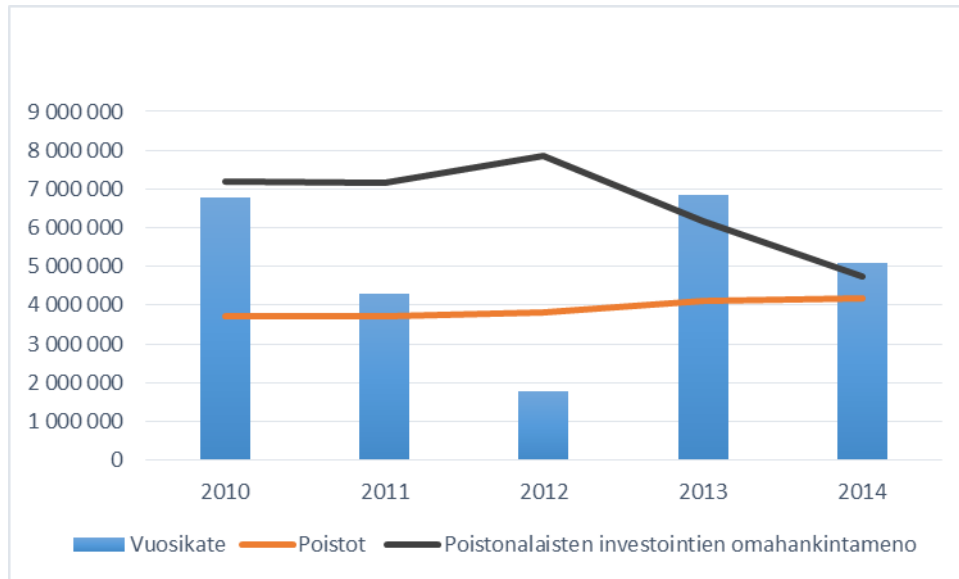


Kuvio 5. Loimaan kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulorahoitusjäämä 2010–2014.

Perinteisellä vuosikatteen ja poistojen vertailulla tarkasteltuna Loimaan kaupungin tulorahoitus on riittävä, sillä vuosikatteen kertymä kattaa poistojen kertymän. Poistojen ja poistonalaisten investointien taso on myös hyvin lähellä toisiaan ja tulorahoitusjäämä osoittaa ainoastaan hyvin pientä tulorahoitusvajetta. Kaikkiin viimeiset viisi vuotta antavat Loimaan tulorahoituksen tasosta positiivisen kuvan.

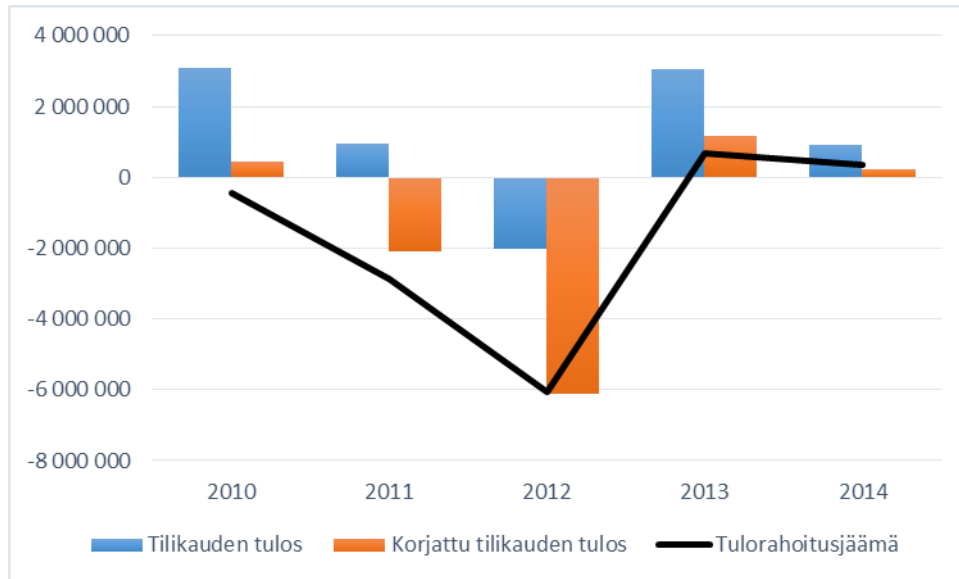
4.2 Parainen (ent. Länsi-Turunmaa)

Paraisten kaupungin vuosikate oli positiivinen ja kattoi suunnitelmapoistot kaikkina muina vuosina paitsi 2012. Vuosikatteen kertymä oli 127 % poistojen kertymästä. Kuvion 6 perusteella on huomionarvoista, että suunnitelmapoistot eivät yhtenäkkään vuonna kata poistonalaisia investointeja. Poistojen kertymä kattaa-kin ainoastaan 59 % poistonalaisten investointien kertymästä.



Kuvio 6. Paraisten kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.

Paraisten kaupungille kertyi tarkastelujaksolla tulorahoitusvajetta 8,34 milj. euroa, eli tulorahoitus ei riitä pitkälläkään aikavälillä investointien kattamiseen. Kuvio 7 nähdään, että tilikauden tulosten ja korjattujen tilikauden tulosten välillä oli suuret erot. Ne noudattivat Kuntaliiton mallia, eli korjatut tilinpäätökset olivat huonommat kuin varsinaiset tilinpäätökset. Poistojen ja poistonalaisten investointien vastaamattomuus, eli poistojen pienuus suhteessa investointeihin selittää tätä eroa.

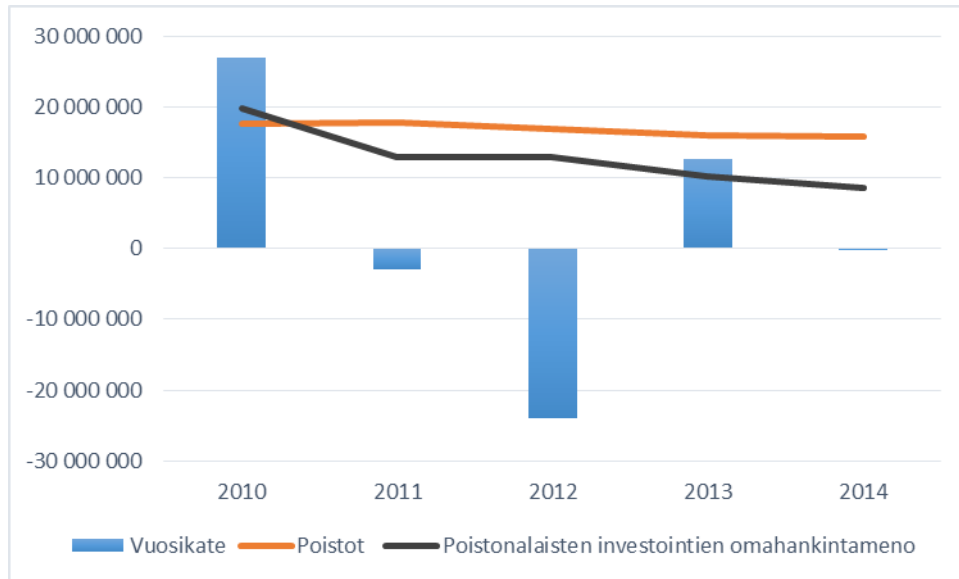


Kuvio 7. Paraisten kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulorahoitusjäämä 2010–2014.

Jos Paraisten kaupungin tulorahoitusta tarkastellaan ainoastaan vuosikatteen ja poistojen suhteella, tilanne näyttää erittäin hyvältä. Kertynyt tulorahoitusvaje sekä poistojen ja poistonalaisten investointien epäsuhta kuitenkin muuttavat tilanteen selkeästi heikommaksi. Poistojen ja poistonalaisten investointien määrä vaikuttaa kahtena viime vuotena lähentyneen, mutta tämä näyttäisi johtuvan investointien supistumisesta, eli muutos tuskin on pysyvä. Kuntaliiton mallin perusteella tarkasteltuna Paraisten kaupungin tulorahoitus ei siis riitä kattamaan investointeja.

4.3 Salo

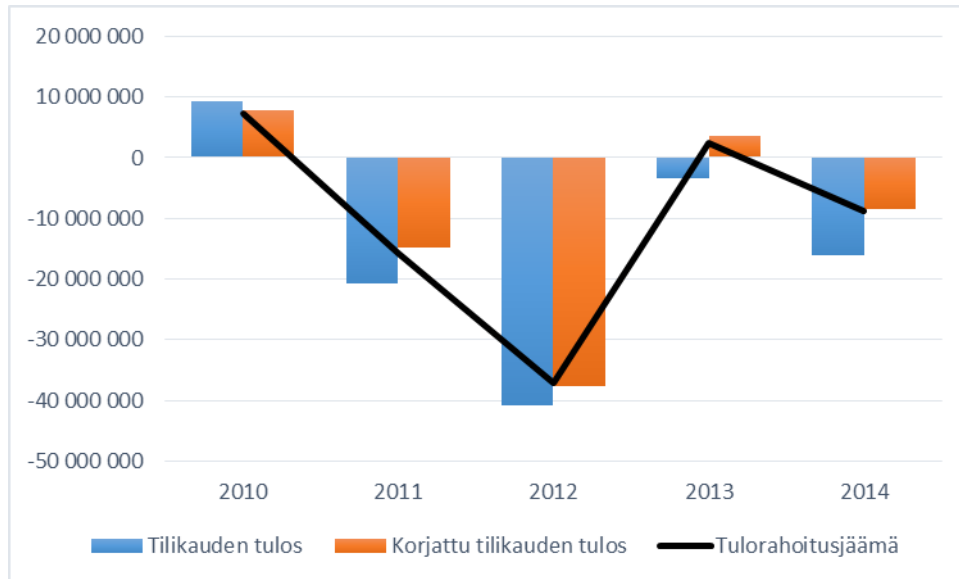
Salon kaupungin tulorahoituksen taso on tarkastelujaksolla erittäin huono. Vuosikate oli kolmena vuotena negatiivinen, mikä tarkoittaa, että tulorahoituksen riittävyys on erittäin heikko. Vuosikate kattoi poistot ainoastaan vuonna 2010. Vuosikatteen kertymä suhteessa suunnitelmapoistojen kertymään oli vain 15 %. Suunnitelmapoistot kattoivat poistonalaiset investoinnit selvästi vuotta 2010 lukuun ottamatta, kuten kuvio 8 osoittaa. Taloudellisesti vaikeat vuodet supistivat lisäksi investointien määrää selkeästi.



Kuvio 8. Salon kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.

Vuoden 2012 toimintakertomuksen mukaan kulunut vuosi oli Salon kaupungille vaikea, sillä pelkästään sen aikana hävisi 2000 työpaikkaa. Muutaman aiemman vuoden sisällä työpaikkoja oli jo lähtenyt 4000 ja kaupungin työttömyysprosentti oli 16,2. Työpaikkojen väheneminen vaikutti kaupungin veropohjaan sekä kunnallis- että yhteisöverokertymän kautta. Viimeisimmät huonot uutiset irtisanomisiin liittyen kuultiin kesällä 2015 (Sajari & Ämmälä 2015), joten haasteita Salon kaupungilla riittää jatkossakin.

Salon kaupungin tulorahoitusjäämän kertymä osoittaa tulorahoitusvajetta 52,1 milj. euroa, eli tälläkin mittarilla tarkasteltuna on selvää, ettei tulorahoitus riitä investointien kattamiseen. Kuviosta 9 huomataan, että korjattu tilikauden tulos on vuotta 2010 lukuun ottamatta parempi kuin varsinainen tilikauden tulos. Ero selittyy sillä, että poistonalaiset investoinnit olivat näinä vuosina poistoja pienemmät. Omaisuuden myyntivoitot ja -tappiot vaikuttivat myös korjattujen tilinpäätösten lukuihin.

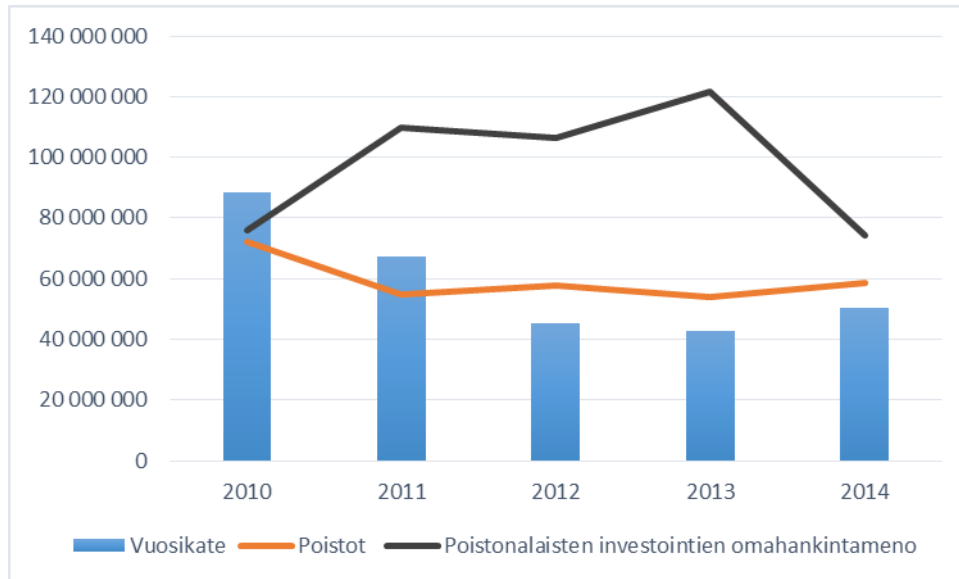


Kuvio 9. Salon kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulorahoitusjäämä 2010–2014.

Salon kaupungin tulorahoitus ei kummallakaan tavalla tarkasteltuna ole riittävä. Vuosikate oli kolmena vuonna negatiivinen, eikä luonnollisesti riittänyt kattamaan poistoja. Tulorahoitusvajetta kertyi tarkastelujaksolla yli 50 milj. euroa. Poistot olivat poistonalaisia investointeja suuremmat, mikä tarkoittaa, että rakennuskannan ja infrastruktuurin rakentaminen ja uusiminen eivät ole sellaisella tasolla kuin niiden olisi hyvä olla.

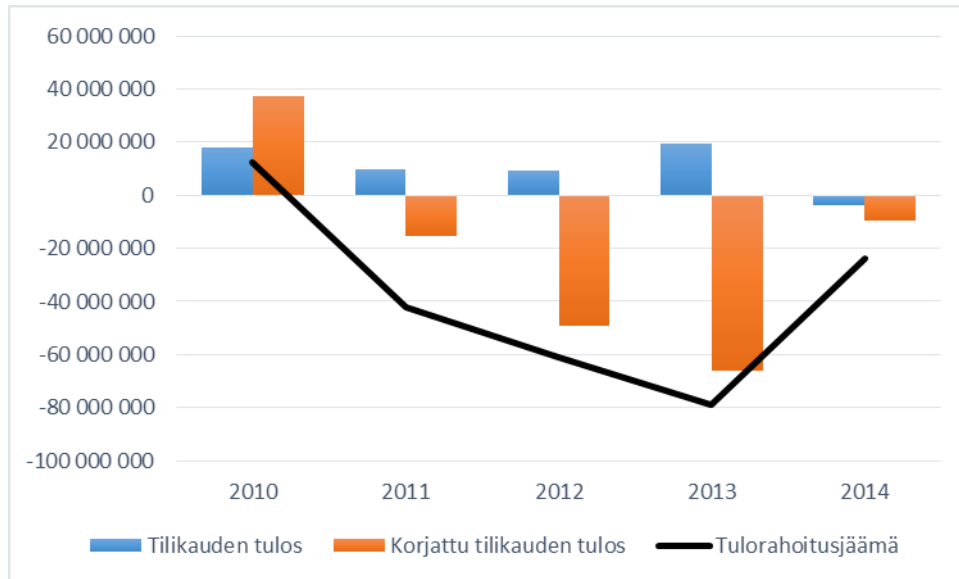
4.4 Turku

Turun kaupungin vuosikate oli tarkastelujakson kaikkina vuosina positiivinen, mutta se kattoi poistot vain vuosina 2010 ja 2011. Kuitenkin vuosikatteen ja suunnitelmapoistojen kertymät olivat käytännössä yhtä suuret. Kuvio 10 osoittaa, että suunnitelmapoistojen ja poistonalaisten investointien välinen ero oli suuri. Poistojen kertymä kattoi 61 % investointien kertymästä.



Kuvio 10. Turun kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.

Turun kaupungin tilikauden tulokset olivat positiiviset vuotta 2014 lukuun ottamatta. Vuosikatteen ja poistojen perusteella tulosten pitäisi olla negatiiviset myös vuosina 2012–2013, mutta satunnaiset erät pitivät tuloksen positiivisena. Kaupunki sai kyseisinä vuosina yli 50 milj. euron edestä voittoa myydessään tytäryhtiöosakkeitaan ja yhtiöittäessään toimintojaan. Korjatut tilikauden tulokset puolestaan näyttävät vuotta 2010 lukuun ottamatta varsinaisia tilikauden tuloksia huonommilta. Syynä on poistojen pienuus poistonalaisiin investointeihin verrattuna. Tulorahoitusjäämä osoittaa tulorahoitusvajetta 193,6 milj. euroa.

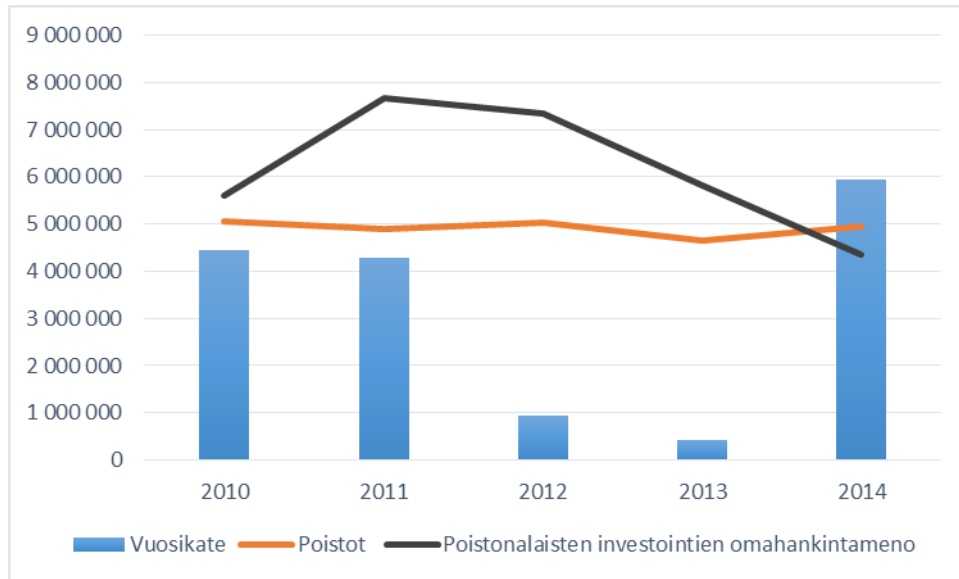


Kuvio 11. Turun kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulorahoitusjäämä 2010–2014.

Turun kaupungin vuosikate ei ole kolmeen viimeiseen vuoteen kattanut poistoja, mikä osoittaa, että tulorahoitus ei ole riittävällä pohjalla. Poistot eivät ole vuoden 2010 jälkeen olleet lähelläkään poistonalaisten investointien tasoa. Tulorahoitusvajeen kertymä on melkein 200 milj. euroa, eli tulorahoitus ei ole riittävä. Toisaalta Turku on kasvava ja isoja investointeja tekevä kaupunki, jonka kohdalla tulokset eivät välttämättä ole yhtä huolestuttavia, kuin ne jonkin pienemmän kunnan kohdalla olisivat.

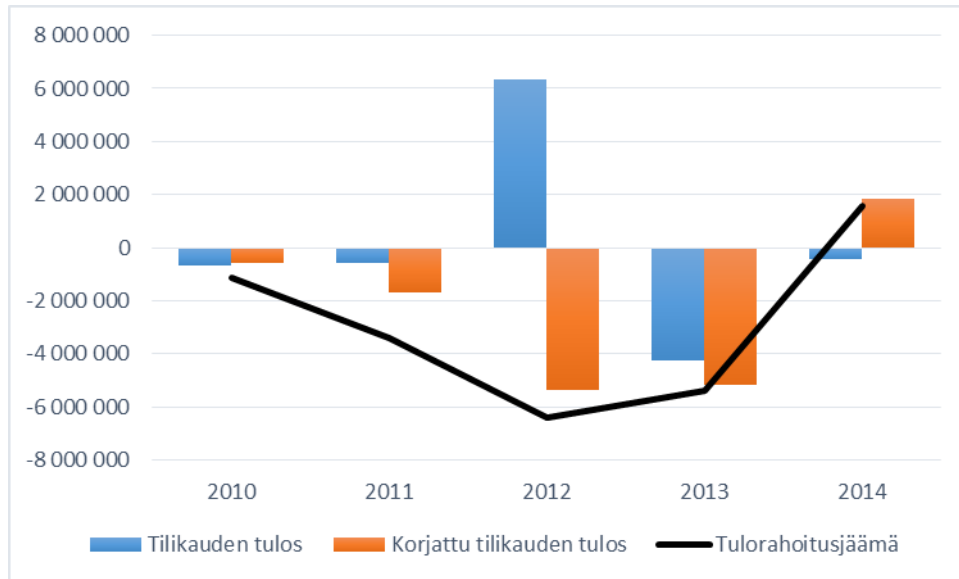
4.5 Uusikaupunki

Uudessakaupungissa vuosikate oli kaikkina vuosina positiivinen, mutta se kattoi poistot ainoastaan vuonna 2014. Vuosikatteen kertymä oli 65 % poistojen kertymästä. Kuviosta 12 nähdään, että poistot kattoivat poistonalaiset investoinnit vain vuonna 2014. Poistojen kertymä kattoi 80 % poistonalaisten investointien kertymästä.



Kuvio 12. Uudenkaupungin kaupungin vuosikate, poistot ja poistonalaisten investointien omahankintamenot 2010–2014.

Kuviosta 13 nähdään, että Uudenkaupungin tilikauden tulos oli positiivinen ainoastaan vuonna 2012, mikä sekin oli seurausta sataman yhtiöittämisestä ja kaatopaikan myynnistä saaduista tuloista. Korjattu tilikauden tulos oli vuosina 2011–2013 varsinaista tilikauden tulosta heikompi, sillä kyseisinä vuosina poistot olivat selvästi poistonalaisia investointeja pienemmät. Uudenkaupungin tulorahoitusjäämän kertymä osoittaa tulorahoitusvajetta 14,7 milj. euroa.



Kuvio 13. Uudenkaupungin kaupungin tilikauden tulos, korjattu tilikauden tulos ja tulorahoitusjäämä 2010–2014.

Vuosikatteen ja poistojen perusteella tarkasteltuna Uudenkaupungin tulorahoitus ei ole riittävä. Poistot ja poistonlaiset investoinnit eivät myöskään ole tasapainossa keskenään, mutta tilanne ei ole vertailukuntien pahin. Tulorahoitusvajetta kertyi tarkastelujaksolla noin 15 milj. euroa, mikä myös kertoo tulorahoituksen riittämättömyydestä.

4.6 Yhteenveto tuloksista

Loimaan kaupunkia lukuun ottamatta kohdekaupungeissa oli suuret erot vuosikatteen ja poistojen sekä poistojen ja poistonalaisten investointien suhteessa, kuten taulukosta 3 voidaan huomata. Jos tarkastellaan pelkästään vuosikateen ja poistojen suhdetta, tulorahoitus on ylijäämäistä Loimaalla ja Paraisilla ja Turussakin riittävää.

Taulukko 3. Yhteenveto tunnuslukujen vertailusta vuosilta 2010–2014

Kaupunki	Perinteinen tarkastelu		Kuntaliiton malli
	<i>Vuosikatteen kertymä/poistojen kertymä</i>	<i>Poistojen kertymä/poistonalaisten investointien kertymä</i>	<i>Tulorahoitusjäämän kertymä</i>
Loimaa	105 %	94 %	-0,26 milj.
Parainen	127 %	59 %	-8,34 milj.
Salo	15 %	131 %	-52,1 milj.
Turku	99 %	61 %	-193,6 milj.
Uusikaupunki	65 %	80 %	-14,7 milj.

Vaikka vuosikate kattaisi poistot, se ei vielä tarkoita, että poistojen taso olisi riittävä suhteessa poistonalaisiin investointeihin. Ainoastaan Salossa poistot olivat tarkastelujakson aikana investointeja suuremmat ja sekin on seurausta Salon poikkeuksellisen hankalista vuosista. Muissa kaupungeissa poistot olivat jostakin syystä alimitoitettuja suhteessa investointeihin.

Tulorahoitusjäämä puolestaan osoitti tulorahoitusvajetta kaikkien kohdekaupunkien kohdalla, eli yhdenkään kohdekaupungin tulorahoitus ei sen perusteella riitä kattamaan investointeja pitkällä aikavälillä.

5 PÄÄTELMÄT

Tämän opinnäytetyön lähtökohtana oli ajatus siitä, että kuntien nykymuotoinen tuloslaskelma tunnuslukuineen antaa kuntien tulorahoituksen riittävydestä virheellisen kuvan. Kuntien tulorahoituksen keskeisin lähde ovat verotulot, jotka jakautuvat kunnallisveroon, kiinteistöveroon ja osuuteen yhteisöveron tuotosta. Verotulojen ohella toinen keskeinen tulonlähde ovat valtionosuudet, joilla tasaataan sekä kustannus- ja tarve-eroja että kuntien tulopohjaa. Kunnat rahoittavat toimintaansa myös maksu- ja myyntituloilla sekä tuilla, avustuksilla ja muilla toimintatuloilla.

Tulorahoitusta on perinteisesti pidetty ylijäämäisenä, jos tuloslaskelman vuosikate ylittää siitä vähennettävät poistot. Toisena riittävän tulorahoituksen kriteerinä on ollut se, että poistot kattavat pitkällä aikavälillä poistonalaiset investoinnit. Nämä määritelmät tulorahoituksen riittävydestä pitävät paikkansa niin kauan, kun tuloslaskelmaan merkityt suunnitelmapoistot vastaavat keskimääräistä poistonalaisten investointien tasoa. Tämä on viime vuosina toteutunut vain harvoissa kunnissa. Poistot ovat kustannuserä, joiden vaikutus kuntien tuloksen muodostumiseen on merkittävä. Poistojen perimmäisenä tarkoituksena on varautua palvelurakenteen uusimiseen ja kunnissa poistonalaisia tuotantovälineitä ovat esimerkiksi koulut ja katuverkostot.

Kuntaliitto on kehittänyt kuntien tulorahoituksen riittävyyden arvioimiseksi uuden mallin, joka huomioi poistojen ja poistonalaisten investointien välille syntyneet mahdolliset erot. Siinä vuosikatetta verrataan poistojen sijasta poistonalaisten investointien omahankintamenuun, jolloin saadaan tulorahoitusjäämää kuvaava luku. Tulorahoitusjäämä kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä poistonalaisten investointien tekemiseen pitkällä aikavälillä. Jos tulorahoitusjäämä on negatiivinen, se tarkoittaa tulorahoitusvajetta.

Tulorahoitusjäämää hyväksikäyttäen on myös mahdollista laskea korjattu tilikauden tulos, jossa tulorahoitusjäämään lisätään omaisuuden luovutusvoitot- ja tappiot.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tarkastella Loimaan, Paraisten, Salon, Turun ja Uudenkaupungin kaupunkien tulorahoituksen riittävyyttä kummallakin edellä kuvatulla tavalla ja katsoa, miten paljon tulokset poikkeavat toisistaan. Lisäksi yritettiin kirjallisuuden kautta löytää selitystä sille, miksi kunnat ovat ajautuneet tilanteeseen, jossa tuloslaskelma ei välttämättä anna luotettavaa kuvaa tulorahoituksen tasosta.

Kuntakohtaisen tarkastelun perusteella tulorahoituksen riittävyys on paras Loimaalla. Vaikka kaupungin vuosikate oli yhtenä vuotena negatiivinen, vuosikatteen kertymä ylitti poistojen kertymän. Lisäksi suunnitelmapoistot kattoivat tarkastelujaksolla 94 % poistonalaisten investointien kertymästä. Tulorahoitusvaje oli koko joukon ehdottomasti pienin, 0,26 milj. euroa.

Toisessa ääripäässä on Salon kaupunki, jonka vuosikate oli kolmena vuotena negatiivinen, mikä jo itsessään tarkoittaa tulorahoituksen riittävyyden olevan erittäin heikko. Vuosikatteen kertymä kattoi vain 15 % poistojen kertymästä. Poistot olivat vuotta 2010 lukuun ottamatta poistonalaisia investointeja suuremmat, minkä vuoksi korjatut tilikauden tulokset näyttivät parempaa tulosta kuin varsinaiset tilikauden tulokset. Salon kaupungin tulorahoitusvaje oli 52,1 milj. euroa.

Turun vuosikate oli kaikkina vuosina positiivinen, mutta se kattoi poistot vain vuosina 2010–2011. Tästä huolimatta vuosikatteen ja poistojen kertymät olivat käytännössä yhtä suuret. Poistot kuitenkin kattoivat vain 61 % poistonalaisten investointien kertymästä. Turun tulorahoitusvaje on 193,6 milj. euroa.

Paraisten tulokset noudattivat puhtaimmin Kuntaliiton mallia. Paraisten vuosikatteen kertymä oli 127 % poistojen kertymästä, eli tällä perusteella tulorahoitus oli selkeästi ylijäämäinen. Poistot kuitenkin kattoivat vain 59 % poistonalaisista investoinneista ja tulorahoitusvajetta syntyi 8,34 milj. euroa. Korjatut tilikauden tulokset olivat kaikkina vuosina selvästi varsinaisia tilikauden tuloksia heikommät.

Uudenkaupungin vuosikate oli kaikkina vuosina positiivinen, mutta poistot se kattoi vain vuonna 2014. Vuosikatteen kertymä oli 65 % poistojen kertymästä.

Poistot puolestaan kattoivat 80 % poistonalaisista investoinneista. Tulorahoitusvajetta kertyi 14,7 milj. euroa.

Kuntaliiton tulorahoitusta tarkasteleva malli hyödyttää kuntia, joissa investoinnit ovat poistoja pienemmät. Tällöin korjatut tilikauden tulokset näyttävät varsinaisia tilikauden tuloksia paremmilta ja toisinpäin. Tämä on mielenkiintoinen tieto, mutta toisaalta kyse on pelkästään numeroista, joiden ei pitäisi viedä kokonaan huomiota konkreettisista ongelmista. Tällaisia ovat esimerkiksi palvelurakenteen ylläpitäminen ja kehittäminen tässä tilanteessa, jossa tulorahoitus ei riitä ja velkaantuneisuus on jo valmiiksi suurta.

Kaiken kaikkiaan erot perinteisen ja uudemman tulorahoituksen riittävyttä arvioivan mallin välillä vaihtelivat opinnäytetyön kohdekaupungeissa. Loimaa oli vahva sekä uudella että vanhalla mallilla tarkasteltuna. Paraisten ja Turun tulorahoitus on vuosikatteen ja poistojen tarkastelun perusteella riittävä, mutta jo suunnitelmapoistojen ja poistonalaisten investointien välinen ero on niissä suuri. Tulorahoitusjäämä osoittaa molemmissa kaupungeissa tulorahoitusvajetta. Uudenkaupungin ja Salon kaupungin tulorahoitus taas näyttää heikolta kummallakin tavalla tarkasteltuna. Kaikki kohdekaupungit olivat tarkastelun perusteella tulorahoitusvajeessa.

Viiden kaupungin tarkastelussa ainoastaan Salossa poistot olivat poistonalaisia investointeja suuremmat ja Loimaalla päästiin melko lähelle samaa suuruusluokkaa. Miten kunnat ovat ajautuneet tällaiseen tilanteeseen?

Selityksenä on tarjottu sitä, että kirjanpitolain mukaiset poistot tehdään tuotantovälineiden historiallisesta hankintamenosta eikä nykyarvosta, jossa kustannusten ja teknisen laatutason nousu on otettu huomioon. On esitetty, että korvaavat investoinnit ovat usein alkuperäisiä investointeja suurempia ja monipuolisempia ja että käyttöomaisuuden kirjanpidollinen ja todellinen pitoaika poikkeavat toisistaan. On myös kyseenalaistettu, sopiiko yritysmaailman tarpeita palveleva liikekirjanpito kuntien käytettäväksi. Esimerkiksi kirjanpidon poistolaskennalla on keskeinen vaikutus tuloksenjakoon ja verotukseen, joista kumpikaan ei kosketa peruskuntia.

Joissakin puheenvuoroissa on annettu ymmärtää, että kunnat alimitoittavat poistojaan tahallaan, jotta tuloslaskelmat saadaan näyttämään paremmilta. Nämä ovat rohkeita argumentteja, joiden todenperäisyyttä on vaikea todistaa. Ei ajatus mitenkään mahdoton ole, sillä pelko itsenäisyyden menettämisestä ja kuntaliitoksista voi olla niin kova, että tuloslaskelmat halutaan väkisin positiivisiksi. On myös vaikea uskoa, ettei kunnissa osattaisi arvioida poistojen ja korvausinvestointien tasoa nykyistä paremmin. En kuitenkaan haluaisi uskoa näin lyhytnäköiseen toimintaan. Tuloslaskelman korjailu ei poista sitä tosiasiaa, että jos tulorahoitus ei riitä ja investointeja on pakko tehdä, silloin velkaannutaan. Ongelmasta ei päästä eroon, vaikka se siirrettäisiin tuloslaskelmasta taseeseen.

Omalta osaltani uskon poisto-ongelman perimmäisen syyn olevan jossakin edellä kuvattujen vaihtoehtojen välimaastossa. Sillä on varmasti oma vaikutuksensa, että kirjanpitojärjestelmä on lähtökohtaisesti suunniteltu aivan erityyppistä toimintaa varten, mutta ei poistojen tietoisesta alimitoittamisesta mahdollisuuttaakaan voi kokonaan sulkea pois.

LÄHTEET

Björkwall ym. (2012). Kuntatalous–monen muuttujan summa. 3. uudistettu painos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Hakola, Jukka (2014). Kuntien vuoden 2015 tulo- ja kiinteistöveroprosentit. Artikkelit Kuntaliiton nettisivuilla. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2014/Sivut/tuloveroprosentit-2015.aspx> viitattu 1.10.2015

Hynynen, Eeva-Liisa (2011). Kunnat matkalla Kreikan tielle. Artikkelit Suomen Kuvalehden nettisivuilla. <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/talous/kunnat-matkalla-kreikan-tielle/> viitattu 9.7.2015

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2008). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2011). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. 3. tarkistettu painos. Kuntatalon paino, Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2012). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista. 3. tarkistettu painos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2013). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 3. tarkistettu painos. Kuntatalon paino, Helsinki.

Kuntalaki (410/2015)

Kuntalehti (2015). Veronkorotus tuo kunnalle yhä vähemmän rahaa. Uutinen Kuntalehden nettisivuilla 14.1.2015. <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/talous/veronkorotus-tuo-kunnalle-ya-vahemman-rahaa/> viitattu 1.10.2015

Kuntaliitto (2011). Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalouden rahoitusvaje. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/julkisen_talouden_kestavyys_ebook.pdf

Kuntaliitto (2015). Tilinpäätösarviot 2014: kunnat tehostivat tuloksellisesti. Kuntaliiton tiedote 11.2.2015. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/02/Sivut/tilinpaatosarviot-2014.aspx> viitattu 1.10.2015

Kuopila, Antti (2015). Seutukunnat. Artikkelit Kuntaliiton nettisivuilla. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/yt-alueet/seutukunnat/Sivut/default.aspx> viitattu 10.6.2015

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)

Lehtonen, Sanna (2014). Valtionosuusjärjestelmä. Artikkelit Kuntaliiton nettisivuilla. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/Sivut/default.aspx> viitattu 10.5.2015

Loimaan kaupungin tilinpäätös 2010

Loimaan kaupungin tilinpäätös 2011

Loimaan kaupungin tilinpäätös 2012

Loimaan kaupungin tilinpäätös 2013

Loimaan kaupungin tilinpäätös 2014

Länsi-Turunmaan kaupungin tilinpäätös 2010

Länsi-Turunmaan kaupungin tilinpäätös 2011

Meklin, Pentti & Sinervo, Lotta-Maria (2012). Organisaatio saattaa pärjätä hyvin – mutta kuntalaiset huonosti. Kuntalehti, 20. vsk, nro 3. 42–44.

Myllymäki, Arvo (2009). Kunnan talousautonomia kiinteistöveron ja yhteisöverotuksen näkökulmasta. Teoksessa Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri J. (2009). Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlaKirja. Kopio Niini, Tampere. 40–47.

Opetushallitus. Tietoa rahoitusjärjestelmästä. Artikkelit opetushallituksen nettisivuilla. http://www.oph.fi/rahoitus/valtiosuudet/tietoa_jarjestelmasta viitattu 11.5.2015

Paraisten kaupungin tilinpäätös 2012

Paraisten kaupungin tilinpäätös 2013

Paraisten kaupungin tilinpäätös 2014

Pukki, Heikki (2014). Kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot. Artikkelit Kuntaliiton nettisivuilla. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx> viitattu 23.9.2015

Sajari, Petri & Ämmälä, Antti (2015). Microsoft aloittaa jätti-irtisanomiset: 2300 työpaikkaa uhatuna Suomessa. Uutinen Helsingin Sanomien nettisivuilla. <http://www.hs.fi/talous/a1436321604493> viitattu 5.11.2015

Salon kaupungin tilinpäätös 2010

Salon kaupungin tilinpäätös 2011

Salon kaupungin tilinpäätös 2012

Salon kaupungin tilinpäätös 2013

Salon kaupungin tilinpäätös 2014

Suomen perustuslaki (731/1999)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökit [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-677X. 2012, Kesämökit 2012. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/til/rakke/2012/rakke_2012_2013-05-24_kat_001_fi.html viitattu 1.10.2015

Turun kaupungin tilinpäätös 2010

Turun kaupungin tilinpäätös 2011

Turun kaupungin tilinpäätös 2012

Turun kaupungin tilinpäätös 2013

Turun kaupungin tilinpäätös 2014

Uudenkaupungin kaupungin tilinpäätös 2010

Uudenkaupungin kaupungin tilinpäätös 2011

Uudenkaupungin kaupungin tilinpäätös 2012

Uudenkaupungin kaupungin tilinpäätös 2013

Uudenkaupungin kaupungin tilinpäätös 2014

Valtiovarainministeriö (2015 a). Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvaukset. Artikkelit valtiovarainministeriön nettisivuilla. <http://vm.fi/esi-ja-perusopetuksen-kotikuntakorvaukset> viitattu 11.5.2015

Valtiovarainministeriö (2015 b). Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Artikkelit valtiovarainministeriön nettisivuilla. <http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtiosuus> viitattu 10.5.2015

Valtiovarainministeriö (2015 c). Kuntatalousohjelma 2016–2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 16a/2015. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.

Veronmaksajat. Yhteisöverotus. Artikkelit veronmaksajien nettisivuilla. <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Tuloverot/Yhteisoverotus/> viitattu 12.5.2015