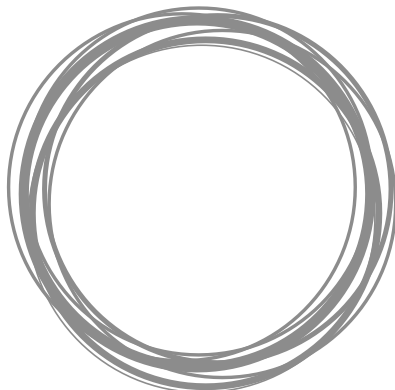
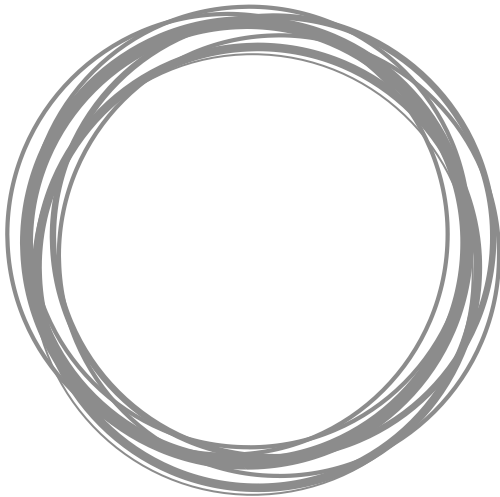


HEIKKI NIEMELÄINEN

SUOMEN KUNNAT JA
JULKISTALouden VELKA

Keskustelualoite
10.11.2014



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

TIIVISTELMÄ

Kuntien taloutta koskee alijäämien kattamisvelvollisuus. Tämän lisäksi Euroopan Unionin uuden menosäännön ja sen Suomen valtiovarainministeriössä vireillä olevan sovelluksen mukaan olisi ”kuntatalouden osalta luontevaa asettaa tavoitteeksi tulojen ja menojen rakenteellinen, kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino”.

Tämän muistion mukaan paikallishallinnolle asetettavaa tavoitetta tulisi kehittää siten, että tavoitteessa käy ilmi kenelle se osoitetaan ja mitä kuntapäätäjiltä odotetaan. Tavoite tulisi asettaa ja perustella kuntatalouden käsittein ja sille tulisi keskustella laaja hyväksyntä. Samalla tulisi myös selventää, miten tuo tavoite suhteutuu kuntalaissa kirjattuun alijäämien kattamisvelvollisuuteen ja ylipäätään varmistaa, että eri toimijoilla on riittävä ammattitaito tilastojen ja kirjanpidon tavoitteiden asettamiseen, käyttöön ja tulkintaan. Kirjanpitojärjestelmien toiminnan yhtenäisyys tulisi myös varmistaa Euroopan Unionin koko alueella menosääntöä sovellettaessa.

Luontevaa olisi, että Suomessa menosääntöä sovellettaisiin tarkastelemalla paikallishallintoa ja paikallishallinnon sosiaaliturvarahastoa yhtenä kokonaisuutena sen veropohjan yhtenäisyyden ja tavoiteltavan ohjausvaikutuksen vuoksi.

Huomautus: Tämän julkaisun sisällöstä ja mahdollisista virheistä vastaa Heikki Niemeläinen, eikä julkaisu välttämättä edusta Kuntien takauskeskuksen kannanottoja. Julkaisua ovat kommentoineet seuraavat henkilöt: Jukka Hytönen (yliaktuaari, Tilastokeskus), Matti Kanerva (lakiasian päällikkö, Kuntarahoitus), Matti Okko (tilastopäällikkö, Tilastokeskus), Heikki Pukki (Erityisasiantuntija, Kuntaliitto), Minna Punakallio (pääekonomisti, Kuntaliitto), Tuukka Salminen (johtaja, Kuntien takauskeskus), Marjo Tomminen (johtaja, talous, Kuntarahoitus), Juhani Turkkila (ent. pääekonomisti, Kuntaliitto) sekä Reijo Vuorento (apulaisjohtaja, Kuntaliitto). Julkaisun on editoinut ja taittanut Johanna Hietalahti (viestintäsuunnittelija, Kuntien takauskeskus).

1. Johdanto

Euroopan Unionin velkakriisin seurauksena unionin jäsenmaat päätyivät solmimaan keskinäisen valtiosopimuksen julkisen talouden menokurin parantamiseksi. Suomen eduskunta sääti vuonna 2012 lain (869/2012), jossa valtiosopimuksen toteuttamisesta säädetään yksityiskohtaisesti.

Säädetyssä laissa luodaan valtioneuvostolle seuraava valtuutus:

Asetuksenantovaltuus (869/2012, 6§)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtioneuvoston tekemässä julkisen talouden monivuotisessa suunnittelussa käytettävien julkisen talouden ja sen alasektoreiden tuloja, menoja, alijäämää, velkaa ja muita vastaavia seikkoja koskevien finanssipoliittisten tavoitteiden asettamisesta, tavoitteiden asettamisessa ja niiden saavuttamisen arvioinnissa käytettävistä ennuste-, tilasto- ja muista tiedoista sekä tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten valtioneuvoston toimenpiteiden suunnittelusta (HE155/2012).

Valtioneuvosto on tehnyt lakia vastaavan asetuksen julkisen talouden suunnitelmasta 13. helmikuuta 2014 (Liite 1.). Asetuksessa todetaan, että tavoite annetaan myös kuntataloudelle, mutta asetusta ei oteta kantaa millainen tuo tavoite kuntatalouden osalta täsmällisesti ottaen olisi.

Tässä muistiossa tarkastelu kohdistuu julkisen sektorin velkaantumiseen, joka on saavuttamassa Suomessa 60 % raja-arvon suhteessa maan bruttokansantuotteeseen. Velan ottamiseen kuuluu olennaisesti taloudellinen harkinta. Lisäksi uusi tavoite tulee asettamaan paikallishallinnon taloudenpitoon uuden harkinnan: velan tulee olla paitsi taloudellisesti myös hallinnollisesti perusteltu edellä selostetun valtioneuvoston asettaman tavoitteen suhteen.

Velkaantumista koskevan uuden säännön myötä päättäjien pohdittavaksi nousee esiin uusia näkökulmia: kuka velkaantumista on oikeutettu käyttämään ja mihin tarkoitukseen? Koska sosiaaliturvarahastot eivät voi Suomessa ottaa velkaa, tarkastelu kohdistuu keskushallinnon ja paikallishallinnon toimijoihin. On ilmeistä, että velka otetaan keskushallinnon ja paikallishallinnon piirissä hankkeisiin, jotka ovat selkeimmin perusteltuja.

Perustellun vertailun edellytyksenä ovat kehittyneet kirjanpitojärjestelmät. Kehittyneellä kirjanpitojärjestelmällä tarkoitetaan sellaista laskenta- ja raportointitoimintaa, joka tuottaa päättäjälle selkeästi hahmottuvan vastauksen velkaantumisen määrästä ja laadusta. Suomen kuntien laajentuneen toiminnan tueksi on kehitetty kirjanpitojärjestelmä, joka otettiin kunnissa ja kuntayhtymissä nykymuotoisena käyttöön vuonna 1997.

Nykymuotoinen kirjanpitojärjestelmä on vakiinnuttanut asemansa kuntakentässä. Sen tuottamien tunnuslukujen myötä kuntien talouden arviointi on yhtenäistynyt. Kuntia koskeva lainsäädäntö ja toimivaksi osoittautunut kriisikuntamenettely rakentuvat nykymuotoisen kunnallisen kirjanpidon tunnusluvuille.

Tämän muistion mukaan tarkentuva käsitys kuntien velkaantuneisuudesta saadaan, kun kuntien velkaantuneisuuden *määrän* arviointi erotetaan velkaantuneisuuden *laadun* arvioinnista. Kunnallinen kirjanpito luo edellytykset tälle erottelulle. Velkaantuneisuuden laadulla tarkoitetaan velan vaikutusta kunnan talouteen: velka voi joko rasittaa kunnan vuotuista tilikauden tulosta ("huono velka") tai vaihtoehtoisesti keventää sitä ("hyvä velka"). Sama tarkastelu soveltuu myös kunnalliseen velattomuuteen – velattomuuskin voi olla laadultaan huonoa tai hyvää.

Tässä kirjoituksessa esiintyvä velan luonnetta koskeva tarkastelu avautuu selkeimmin tapaustarkastelun avulla. Tapaustarkastelussa käsitellen kaukolämmön tuottamisen eri muotoja ja niiden käsittelyä tilin- ja kirjanpidossa. Tilinpidolla tarkoitetaan tässä kirjoituksessa kansantalouden tiinpitojärjestelmää ja kirjanpidolla kunnallista kirjanpitojärjestelmää.

Tapaustarkastelun taustalla on näkemys, joka mahdollisesti ennakoi valtiovarainministeriön näkemystä kuntataloudelle asetettavasta yhdestä tavoitteesta:

"Kestävyysvajeen umpeen kurominen edellyttää myös kuntien talouden tasapainottamista. Vuoden 2013 alussa voimaan tulleen valtioiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen ja sen edellyttämänä säädetyn kansallisen lain perusteella on koko kuntatalouden osalta luontevaa asettaa tavoitteeksi tulojen ja menojen rakenteellinen, kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino."

Valtiosihteeri Martti Hetemäen johtaman työryhmän raportti 29.8.2014

Yllä oleva lainaus kaipaa selventämistä kuntien talouden suhteen. Selventämisen tarvetta kuvaa muun muassa se, että "kansantalouden tilinpidon mukainen tasapaino" määritellään tavoitteeksi, joka tässä asiayhteydessä tarkoittaisi pitkällä aikavälillä kunnallisten investointien rahoittamista etukäteissästöillä kokonaisuudessaan. Tämän tavoitteen myötä ihanteeksi tulisi velaton kunta.

Tämän muistion perusviestinä on: Euroopan Unionin uuden tasapainosäännön (tulo- ja menosääntö) käyttöönotto edellyttää niin kirjanpito- kuin tilinpitojärjestelmien syvällistä ymmärrystä ja entistä laajempaa ammattiosaamista Suomessa. Tasapainosääntö tulisi ottaa Suomessa käyttöön vasta kun tavoite on konkreettinen, sen luonne ymmärretään ja sitä koskevista tulkinnoista vallitsee yhteisymmärrys taloutta muodostavien päättäjien parissa sekä vasta kun riittävä ammattiosaaminen sen käytössä on varmistettu.

Ilman näitä etukäteistoimia on vaarana, että eteläistä Eurooppaa varten luotu tasapainosääntö rikkoo hyvin toimivaa suomalaista julkisen sektorin taloudellista toimintaa; varsinkin, jos tasapainosääntöä ryhdytään noudattamaan mekaanisesti ottamatta huomioon, että kirjanpitojärjestelmien kehittyneisyys vaihtelee suuresti Euroopan Unionin alueella. Julkisen sektorin koko ja julkisen sektorin velan jakautuminen eri alasektoreihin vuodelta 2013 on esitelty liitteessä 2.

Suomen paikallishallinnon näkökulmasta olisi luontevaa, että tasapainosääntöä sovellettaisiin tarkastelemalla paikallishallintoa ja paikallishallinnon sosiaaliturvarahastoa yhtenä kokonaisuutena. Yhtenä kokonaisuutena tarkastelu on luontevaa, koska paikallishallinnon veloitteiden taustalla on viime kädessä kunnallinen veropohja. Kunnalliseen veropohjaan nojautuva yhtenäistarkastelu toteuttaisi lainsäädännössä tavoiteltua julkisen sektorin ohjattavuuden parantamista luontevimmin.

Kansainvälisen vertailtavuuden kannalta olisi olennaista, että kirjanpitojärjestelmät toimisivat samalla tavoin Euroopan Unionin alueella ja että paikallishallinto myös määriteltäisiin yhteneväisesti.

2. Kaukolämpövoimala tapaustarkastelussa

Tarkastellaan seuraavassa kansalaisten kannalta tarpeelliseksi koetun palvelun järjestämistä. Ajatellaan, että tuo palvelu on syrjäisessä kunnassa oleva kaukolämpövoimala, jossa vaihtoehtoisia lämmön tuotantotapoja (kuten sähkölämmitystä) ei kustannustehokkaasti ole järjestettävissä. Kunnassa toimivilla ihmisillä on mahdollisuus toteuttaa kaukolämpöhanke ainakin kolmella eri tavalla: kunnallisena hankkeena, kunnan määräysvallassa olevana yhtiönä tai yksityisenä yhtiönä.

Mikäli kaukolämpövoimala tehdään kunnan omana hankkeena, *kansantalouden kirjanpidossa*¹ kunnan investoinnin hankintameno kirjautuu paikallishallinnon vuotuiseksi menoksi, koska kansantalouden kirjanpito samaistaa kulutusmenot ja investointimenot.

Kulutusmenojen ja investointimenojen samaistaminen pitää sisällään merkittävän piilevän kannanoton. Kun investointimenot samaistetaan kulutusmenoihin, niitä koskeva taloudellinen tavoitekin yhtenäistyy. Yhtenäistymisen seurauksena investoinnit tulisi rahoittaa kulutusmenojen tapaan tulorahoituksella, jotta kunnan rahoitusasema ei muuttuisi negatiiviseen suuntaan nettoluotonottoa vastaavalla määrällä.

Mikäli näin menetellään, ja kunta rahoittaa kaukolämpöinvestoinnin tulorahoituksella kokonaisuudessaan, päätyy kunta omistamaan kaukolämpövoimalan velattomana. Velattomuuden seurauksena kaukolämpövoimalan pääomahuolto perustuu tällöin kokonaan omaan pääomaan. Menettelyn ongelmallisuus kustannustehokkuuden näkökulmasta käy ilmi, kun kaukolämpövoimalaan sovelletaan yritysten kirjanpitoa tai kunnallista kirjanpitoa.

¹ Tässä kirjoituksessa kansantalouden kirjanpidolla viitataan HE155/2012 mukaisessa lainsäädännössä käytettävään käsitteeseen ”nettoluotonanto”, joka ei erottele kulutus- ja investointimenoja. Menoihin luetaan tällöin kulutusmenot, tulonsiirrot ja investoinnit. Tarkempi käytäntö olisi viitata kansantalouden EDP-kirjanpitoon (tai EDP-tilinpitoon), jota nimitystä tässä kirjoituksessa kuitenkin lyhennetään pudottamalla EDP – termi pois (Excess Deficit Procedure – liiallisen alijäämän menettely).

Yhtiömuotoinen kaukolämpövoimala

Ajatellaan seuraavaksi, että kaukolämpövoimala tehdään paikallisten ihmisten yksityisenä yhtiönä. Tällöin ihmiset keräävät tarpeelliseksi katsomansa määrän omaa pääomaa ja sijoittavat sen yhtiöön. Ajatellaan, että tuo tarpeelliseksi todettu määrä omaa pääomaa on kertoimen α ($0 \leq \alpha \leq 1$) osoittama määrä kokonaisinvestoinnista A . Muodostuvassa yksityisessä yhtiössä on siten omaa pääomaa määrä αA ja vierasta pääomaa, toisin sanoen lainaa, määrä $(1-\alpha)A$.

Olennaista on, että tämä jako omaan ja vieraaseen pääomaan on yksityisessä yhtiössä *pysyvänä* rakenteena lähtökohtaisesti terve ja vallitsevien markkinakäytäntöjen mukainen. Toisin sanoen, velkaa ei ole mielekäästä maksaa kokonaisuudessaan pois. Kaukolämpöyhtiön tapauksessa yhtiön tulovirta olisi ilmeisen vakaa, joten terve pääomarakenne voisi toteutua esimerkiksi tasolla 40 % omaa ja 60 % vierasta pääomaa (toisin sanoen arvolla $\alpha=0,4$, jolloin esimerkiksi 1 miljoonan euron investoinnista omaa pääomaa olisi 400 000 euroa ja lainaa 600 000 euroa).

Mikäli investointi vaadittaisiin tehtäväksi kokonaisuudessaan tulorahoituksella, oman pääoman vaade olisi esimerkin luvuilla miljoona euroa. Koska oman pääoman tuottovaade on lähtökohtaisesti korkeampi kuin vieraan pääoman, asettaisi vaatimus velattomuudesta joko hyvin korkean tuottovaatimuksen yhtiön pääomahuollolle tai vaihtoehtoisesti omistajien tulisi tyytyä poikkeuksellisen vähäiseen oman pääoman tuottoon. Molemmat vaihtoehdot olisivat tehottomia ratkaisuja. Siksi yksityisessä yritystoiminnassa esiintyy harvoin pääomavaltaisia yhtiöitä, jotka ovat täysin velattomia. Terveen pääomarakenteen nyrkkisääntönä yksityisessä yritystoiminnassa on jo edellä esitetty jako 40 % omaa ja 60 % vierasta pääomaa.

Oman ja vieraan pääoman jaon tulisi olla riippumaton siitä, kuka yhtiötä omistaa. Jako ei kuitenkaan ole riippumaton oman ja vieraan pääoman kustannusten erosta, vaan se on mitä suurimmassa määrin riippuvainen niistä.

Seuraavaksi tarkastellaan kaukolämpövoimalan järjestämistä kunnallisena yhtiönä. Tarkastelun lopulla kustannuseron vaikutus pääomarakenteeseen käy ilmeiseksi: toiminta tulee rahoitetuksi sillä rahoitusmuodolla, joka on edullisin. Koska kunnallisessa toiminnassa vieras pääoma on edullisempaa kuin oman pääoman tuottovaade, vieraan pääoman merkitys korostuu.

Kaukolämpövoimala kuntayhtiöinä

Ajatellaan aluksi, että kaukolämpöyhtiö olisi kunnan kokonaan omistama ja että sillä olisi edellisen esimerkin pääomarakenteen tapaan omaa pääomaa αA ja vierasta pääomaa $(1-\alpha)A$. Euroiksi muutettuna nuo luvut olisivat 1 miljoonan euron kokonaisinvestoinnilla ($A=1\,000\,000$ euroa) omaa pääomaa 400 000 euroa ja vierasta pääomaa eli lainaa 600 000 euroa.

Kunnan omistaman kaukolämpöyhtiön velka voitaisiin järjestää lähtökohtaisesti kolmella eri tavalla suhteessa kuntaan. Ensiksi, kaukolämpöyhtiön velka voitaisiin kierrättää kunnan kautta siten, että ensin kunta ottaisi velkaa omalla luottokelpoisuudellaan ja lainaisi sitä edelleen omistamalleen kaukolämpöyhtiölle. Toiseksi, kaukolämpöyhtiö voisi ottaa velkaa kunnan takauksella. Kolmanneksi, kaukolämpöyhtiö voisi ottaa velkaa ilman kunnan takausta.

Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, että kunnan kautta kierrätetyn velan kustannus on sama kuin kunnan takaaman velan kustannus. Ilman kunnan takausta otetun velan kustannus on taas sama kuin yksityisen yhtiön ottaman velan kustannus. Toisin sanoen, luottolaitos ei lainaa antaessaan ota huomioon kuka yhtiötä omistaa vaan ainoastaan sen, turvaako kunta veropohjallaan viime kädessä luottolaitoksen saatavan, jolloin tuon saatavan riskipaino on nolla luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassa.

Esimerkkien avulla on helppo nähdä miksi kaukolämmön käyttäjien lisäksi myös *kunnan asukkailla* on kannustin järjestää kaukolämpö kunnan omistamana yhtiönä, jonka velkojen takana on viime kädessä kuntien verotusoikeus. Edullisuus kunnan asukkaille toteutuu usein riippumatta siitä, onko asukas kaukolämmön piirissä vai sen ulkopuolella. Taustalla on kunnan tosiasialliseksi koettu vastuu palvelun järjestämisestä. Edullisuus perustuu kunnan luottokelpoisuudelle seuraavassa esimerkissä esitetyllä tavalla.

Yksityinen vai kuntayhtiö?

Ajatellaan, että kuntalaisille oman pääoman tuottovaatimus on suuruudeltaan esimerkiksi 4 % niin yksityishenkilöinä kuin myös kuntalaisina. Tämän seurauksena kaukolämpöyhtiön oman pääoman kustannus on vuotuisesti sama riippumatta siitä, onko yhtiö yksityisessä vai kunnan omistuksessa. Oletetaan, että vieraan pääoman kustannus kaukolämpöyhtiölle on 3 %, kun kaukolämpöyhtiö toimii ilman kunnan takausta ja 2,5 %, kun kaukolämpöyhtiön veloilla on viime kädessä turvanaan kunnan verotusoikeus (velka on kunnan takaamaa tai kunnan kautta kierrätettyä).

Vallitsevan kunnallisen käytännön mukaan kunta vaatii takausprovision, mikäli kunta myöntää takauksen yhtiön lainoille. Tai vaihtoehtoisesti, mikäli kunta on itse ottanut lainan ja välittänyt sen kaukolämpöyhtiölle, kunta edellyttää lainasta korkeampaa korkoa kuin mitä se itse joutuu tuosta rahoituksesta maksamaan.

Ajatellaan, että kunnan maksama kustannus vieraan pääoman rahoituksesta on 2 %.

Ajatellaan lisäksi, että kunta välittää tai takaa kaukolämpöyhtiön vieraan pääoman rahoituksen vaatien kunnan oman rahoituskustannuksen lisäksi marginaalin (tai takausprovision), joka on suuruudeltaan 0,5 %.

Näin määritellen voidaan koota yhteen kaukolämpöyhtiön ja kunnan rahoituskustannukset ja ryhtyä tarkastelemaan, miten eri toimijoiden taloudet muotoutuvat.

Havainnollisuuden vuoksi eri tekijät on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1. Pääomahuollon esimerkkikustannukset

Oman pääoman tuottovaatimus yksityishenkilöinä ja kuntalaisina: 4 %.	<ul style="list-style-type: none">• tyypillisesti oman pääoman tuottovaatimus on suurempi kuin vieraan pääoman kustannus
Kaukolämpöyhtiön vieraan pääoman kustannus yksityisenä yhtiönä: 3 %	<ul style="list-style-type: none">• tyypillisesti vieraan pääoman koron tulisi olla pienempi kuin oman pääoman tuottovaatimuksen, koska vieras pääoma ei kannata sijoitusriskiä oman pääoman tavoin
Kunnan maksama kustannus vieraasta pääomasta: 2 %	<ul style="list-style-type: none">• tyypillisesti kunta saa lainaa halvemmalla kuin yksityiset, koska kunnan lainalla on nollariskipaino vakavaraisuussäätelyssä
Kunnan perimä marginaali tai takausprovisio: 0,5 %	<ul style="list-style-type: none">• kunta toimii rahoituksen välittäjänä tai yhtiön luottokelpoisuuden turvaajana

Yllä olevan taulukon avulla voidaan nyt laskea kaukolämpöyhtiön pääomahuollon kustannukset. Seuraavassa esimerkissä (Taulukko 2.) kiinteän investoinnin määrä on suuruudeltaan miljoona euroa, ja se jakautuu omaan pääomaan suuruudeltaan 400 000 euroa ja vieraaseen pääomaan suuruudeltaan 600 000 euroa.

Taulukossa vasemmalla puolella ovat pääomahuollon kustannukset, kun kaukolämpöyhtiö on yksityinen ja sen ottamat lainat ovat yksityisen sektorin ehtojen mukaiset. Oikealla puolella ovat pääomahuollon kustannukset, kun kaukolämpöyhtiö on kunnan määräysvallassa ja sen lainoilla on joko kunnan takaus tai lainat on otettu kunnalta.

Taulukko 2. Pääomahuollon kustannusvertailu

Pääomahuollon kustannukset, kun kaukolämpöyhtiö on yksityinen ja sen lainojen turvana ei ole kunnan verotusoikeutta:	Pääomahuollon kustannukset, kun kaukolämpöyhtiö on kunnan määräysvallassa ja sen lainojen turvana on kunnan verotusoikeus:
Kokonaiskustannukset: 3,4 %	Kokonaiskustannukset: 3,1 %
Vuotuinen kustannus yhtiölle: 34 000 euroa	Vuotuinen kustannus yhtiölle: 31 000 euroa
Tulot kunnalle: 0 euroa	Tulot kunnalle: 0,5 %, 3000 euroa

Taulukon esimerkissä kunnallinen järjestäminen on edullisempaa niin yhtiölle itselleen kuin myös kunnalle. Yhtiö säästää pääomahuollon kustannuksissa 3 000 euroa vuodessa. Kunta puolestaan perii 3 000 euroa vuodessa joko takausprovisiota tai marginaalia rahoituksen järjestämisestä. Näiden yhteissumma, 6 000 euroa, on kunnan verotusoikeuden vaikutus vieraan pääoman rahoituksen kustannukseen, jonka hyödyn esimerkikunta jakaa puoliksi yhtiön kanssa.

Kunnallisen järjestämisen etuja voi tarkastella yleisemmin muuttujia käyttäen. Merkitään yksityisesti järjestettävän vieraan pääoman kustannusta kreikkalaisella kirjaimella θ , kunnan saaman vieraan pääoman kustannusta kirjaimella λ ja kunnan perimää marginaalia kirjaimella ϵ .

Yksityisen ja kunnallisen järjestämistavan kustannuseroksi saadaan vähennyslaskulla $(1-\alpha)A(\theta-\lambda-\epsilon)$. Lausekkeen *etumerkkiin* vaikuttaa vain termi $(\theta-\lambda-\epsilon)$: jos yksityisen vieraan pääoman kustannus on suurempi kuin kunnan lainan ja marginaalin, yksityisen yhtiön pääomahuollon kokonaiskustannus on suurempi kuin kunnallisen.

Yksityisen ja kunnallisen järjestämistavan edullisuuden eron *suuruuteen* vaikuttaa olennaisesti jako omaan ja vieraaseen pääomaan, jota kuvaa muuttuja α . Selvästi nähdään, että mikäli kunnallinen järjestäminen on edullisempaa vieraan pääoman kustannusten edullisuuden vuoksi, *molemmilla*, sekä yhtiöllä että kunnalla, on kannustin toteuttaa yhtiö mahdollisemman pienellä oman pääoman määrällä. Ääritapauksessa yhtiö rahoitettaisiin kokonaan vieraalla pääomalla. Silloin kunnallisen toiminnan etu yksityiseen toimintaan verrattuna olisi esimerkin luvuilla peräti 5 000 euroa vuodessa yhtiölle ja vastaavasti 5 000 euroa vuodessa kunnalle. Laskelmasta käy ilmi usein vähälle huomiolle jäänyt tosiasia: yhtiön ja sen asiakkaiden edun lisäksi toiminnan järjestäminen kunnallisena toimintona on edullista myös *kunnalle* itselleen, jos palvelun järjestämisvastuu on tosiasiallisesti kunnalla.

Lainoituksen myötä kunta sitoutuu samalla myös kaukolämpötoiminnan riskiin, joten saatu marginaali tai takausprovisio on korvaus tuosta riskin kannosta. Marginaalin suuruinen tulovirta jäisi kunnalta saamatta, mikäli toiminta järjestettäisiin yksityisenä. Yksityisenä järjestettäessä kunta ei sopimussuhteisesti olisi vastuussa kaukolämpöyhtiön menestyksestä ja riskeistä, mutta kunnalla kuitenkin säilyisi tosiasiallinen vastuu kansalaisten kannalta välttämättömien lämmöntuotantopalvelujen järjestämisessä. Tämä tosiasiallinen vastuu kävisi ilmi mahdollisessa yksityisesti järjestetyn kaukolämpöyhtiön konkurssissa: lämpöä on saatava, eikä kunta voi jäädä toimettomaksi.

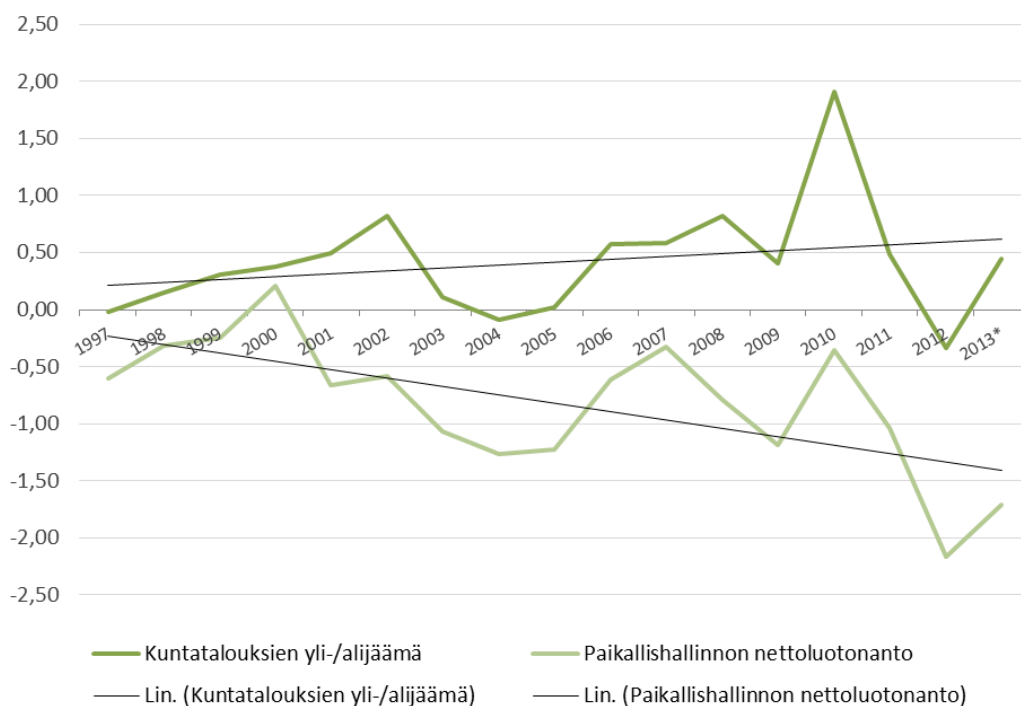
3. Huono velka, hyvä velka ja kuntien talous

Tervein taloudellisin periaattein järjestettynä kunnan velkaantuminen on esimerkkinä tapauksessa kunnan taloudellista tulosta *parantavaa*. Velkaantumisen vaikutusta voi tarkastella kunnallisen kirjanpidon luvuin. Kirjanpidon lukujen mukaan vuosien 1997–2012 välisenä aikana Suomen kunnat lisäsivät pääomakantaansa poistojen ja arvonalennusten jälkeen noin 30,1 miljardilla eurolla nettoinvestointien kokonaissummana. Rahoituksessa vieraan pääoman osuus oli 11,6 miljardia euroa, vajaat 40 prosenttiyksikköä. Taloustieteen kirjallisuuden näkökulmasta luku on erittäin vahva oman pääoman rahoituksen osalta. Oman pääoman suhde vieraaseen pääomaan tulisi kirjallisuuden antaman tavoitteen mukaan olla suuruusluokassa 40/60; Suomen kuntataloudessa tuo luku on ollut tarkasteluvuosina noin 60/40.

Suomen kuntien taloutta kuvaa oheinen kuvio (Kuvio 1.). Kuvioon on piirretty kunnallisen kirjanpidon mukainen kuntien ja kuntayhtymien ylijäämä vuosilta 1997–2013 ja toisaalta kansantalouden kirjanpidon mukainen paikallishallinnon nettoluotonanto samoilta vuosilta. Nettoluotonanto on EU:n asiakirjojen mukainen täsmällinen nimitys termille, josta muun muassa tämän kirjoituksen johdannossa viitattu Hetemäen työryhmän raportti käyttää

nimitystä ”Kuntatalouden tasapaino kansantalouden tilinpidon termein”. Termi vastaa läheisesti kuntasektorin velan vuotuista lisäystä, jonka vuoksi kuntien velkaa ei ole enää erikseen piirretty kuvioon.²

Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien yli-/alijäämä kunnallisen kirjanpidon mukaan sekä paikallishallinnon nettoluotonanto kansantalouden tilinpidon mukaan 1997–2013 (mrd. €)



Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto sekä Kansantalouden tilinpito

Kuntien ylijäämän ja kuntien velkaantumisen kasvu liittyvät toisiinsa: velan kasvun myötä kuntien ylijäämä on kasvanut vuosien 1997–2013 välillä. Havainto tukee käsitystä, jonka mukaan kuntien kasvanut velka olisi ollut kuntien ylijäämiä kasvattavaa ja siis lähtökohtaisesti ”hyvää velkaa”. Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten tulos vuosina 1997–2012 on esitelty liitteessä 4.

Korkea luottoluokitus ja velkaantuneisuus

Tähän asti kirjoitetun voi tiivistää toteamukseen, että mikäli kunta saa vieraan pääoman ehtoista rahoitusta edullisemmin kuin kunnan alueen muut, yleensä yksityiset toimijat, kunnan asukkaiden kannalta välttämätön palvelu kannattaa järjestää niin palvelujen käyttäjien kuin myös kunnan edun kannalta kunnallisena toimintona – ja vieläpä vierasta pääomaa painottaen.

² Kuntatalouksien ylijäämien ja nettoluotonannon välisen yhteyttä on erikseen selvitetty liitteenä olevassa J. Turkkilan kirjoittamassa muistiossa (Liite 3.)

Vieraan pääoman edullisuus johtaa siten kunnallisen toiminnan kasvuun ja yksityisen, sitä korvaavan toiminnan supistumiseen. Samalla kuntien velkaantuneisuus kasvaa tavalla, joka ei rasita kuntien taloutta. Myös luottolaitosyhteisö Standard & Poor's on tehnyt tätä havaintoa vastaavan huomion kansainvälisessä luottoluokitusmetodologiassaan (Suomen kuntatalouden instituutiot ja luottokelpoisuus, osa II, sivu 33, www.kuntientakaueskus.fi). Luottoluokitusmetodologian mukaan korkean luottokelpoisuuden julkisen vallan toimijat velkaantuvat keskimääräistä enemmän; toisin sanoen, korkea luottokelpoisuus *selittää* velkaantuneisuutta.

Eräs huomautus on kuitenkin syytä liittää tähän asti läpikäytyyn tarkasteluun. Tarkastelu perustuu yksinomaan rahoituksen kustannuksiin. Rahoituksen kustannusten lisäksi voi olla olemassa muita, esimerkiksi teknisiä seikkoja, joiden seurauksena kunnallinen järjestäminen ei ole kustannustehokas. Esimerkiksi tehtaan hukkalämmön voi jalostaa kaukolämmöksi, jolloin kunnan rooli voi jäädä hyvinkin vähäiseksi syistä, jotka eivät liity rahoitukseen.

4. Kansantalouden tilinpito, kuntien kirjanpito ja kuntien talous

Kansantalouden tilinpitojärjestelmä on talouden tarkastelua makrotasolla eri sektoreihin jaoteltuina. Tilinpitojärjestelmä kattaa siten paikallishallinnon.

Kansantalouden tilinpitojärjestelmässä investointimenot samaistetaan kulutusmenoihin, kun taas kunnallisessa kirjanpitojärjestelmässä investointimenot aktivoidaan taseeseen ja niitä kirjataan kunkin vuoden kuluksi investointihyödykkeen vuotuinen kuluminen poistona.³

Kansantalouden tilinpidon mukainen investointien käsittely vastaa kuntien kirjanpidon mukaista investointien käsittelyä sellaisessa erikoistapauksessa, jossa kunta poistaa investointihyödykkeen kokonaisuudessaan kunnallisessa kirjanpidossaan. Näin menetellen investointihyödykkeen ostamista käsiteltäisiin kunnallisessa kirjanpidossa kuten toimintamenoa tai palvelun ostoa.

Mikäli investoinnit samaistetaan kulutusmenoihin ja näin muodostuvat laajennetut kulutusmenot vaaditaan kokonaisuudessaan katettavaksi vuotuisilla tuloilla, päädytään tavoittelemaan velatonta kuntaa. Tällöin kunnallisen omaisuuden oman pääoman määrä on 100 % ja vieraan pääoman määrä 0 %.

Kuten luvussa 2 kävi ilmi, rahoituksen keskittyminen pelkästään omaan pääomaan on kunnan tai kunnan palveluja käyttävien asukkaiden kannalta tehotonta. Silti Suomessa pidetään usein tavoiteltavana ihannetilanteena olosuhdetta, jossa kunta omistaa omaisuutensa kokonaan velattomana.

Ihanne velattomasta kunnasta on monella tapaa ongelmallinen. Kunnallisen toimintojen pääomahuolto tulisi jakaa omaan ja vieraaseen pääomaan tapauskohtaisesti harkiten. Tuon

³ Tilastokeskuksen asiantuntijat ovat huomauttaneet, että myös kansantalouden tilinpitojärjestelmä tuntee jaon investointi- ja kulutusmenoihin. Siksi on syytä todeta, että tarkoitan tässä tapaa, miten kansantalouden tilinpitojärjestelmää julkistalouden menosääntöä koskevassa keskustelussa sovelletaan. Tuossa sovelluksessa eroa ei tehdä, vaan investointi- ja kulutusmenot samaistetaan.

harkinnan tulisi perustua pääomahuollon taloudellisuuteen ja harkintaan muun muassa sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta – mutta tilin- tai kirjanpitojärjestelmän ei tulisi vinouttaa tuota harkintaa omilla sisäänrakennetuilla oletuksillaan.

Toinen merkittävä eroavuus kansantalouden tilinpitojärjestelmän ja kunnallisen kirjanpitojärjestelmän välillä koskee sen rajautumista paikallishallintoon. Kuntien toiminnasta merkittävä osa sijoittuu paikallishallinnon rajauksen ulkopuolelle. Siksi kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon tilinpito antaa puutteellisesti välineitä laaja-alaisten kunnallisten toimintojen taloushallintaan.

Vuonna 1997 aloitettu kunnallinen kirjanpito antaa lukuisista puutteistaan huolimatta kohtuullisen tarkan kuvan kunnallisen toiminnan tuloksellisuudesta.⁴ Sillä on kaksi merkittävää etua suhteessa kansantalouden tilinpitoon.

Ensimmäinen ja tärkein kunnallista kirjanpitoa koskeva seikka liittyy kirjanpidon kykyyn erottaa investointitoiminnan vaikutus kuntien vuosittaiseen taloudelliseen tulokseen, vuosikatteeseen. Tätä vastaavaa termiä ei kansantalouden tilinpitojärjestelmä tunne siinä muodossa kuin sitä sovelletaan lain 869/2012 mukaisessa tarkastelussa.

Toinen merkittävä etu koskee kirjanpitojärjestelmän kykyä seurata kunnan *päätösperusteisen* toiminnan vaikutuksia kunta- ja kansantalouteen. Päätösperusteisen seurannan etu korostuu, kun tarkastellaan julkistalouden tasapainoa koskevien tavoitteiden asettamista kansantalouden eri osioille. Tavoite voidaan asettaa vain *päätöksentekyksiköille kuten kunnille ja kuntayhtymille*. Toisin sanoen, tavoitetta ei voi asettaa tilastoyksikölle, jonka toteutumisesta kukaan yksittäinen päätöksentekijä ei ole vastuussa. Tämän mukaisesti paikallishallinnolle ei voi asettaa tavoitetta, koska ”paikallishallinto” ei ole päätöksentekijä Suomessa vaan tilastoyksikkö. Paikallishallinto muodostuu kunnista ja kunnallisista toimijoista, jotka ovat päätöksentekijöitä, joten tavoite tulee asettaa noille päätöksentekijöille.

Uudessa luonnosvaiheessa olevassa kuntalaissa tavoitteen asettaminen onkin jo huomioitu alijäämään kattamista koskevin tarkentuvien velvoittein ja kriisikuntamenettelyn kuntayhtymiä koskevan laajentumisen myötä.

Yhteenvetona voikin todeta, että kansantalouden tilinpito ja kuntatalouden kirjanpito ovat toisiaan täydentäviä järjestelmiä. Kansantalouden tilinpitojärjestelmässä korostuu talouden *seuranta*, koska sen tilastoyksiköt eivät ole yhdistetyllä tasolla päätöksyksiköitä. Kunnallisessa kirjanpidossa sen sijaan korostuu talouden *ohjaaminen*, koska kirjanpito tarkastelee kuntataloutta päätöksyksikön, toisin sanoen kunnan näkökulmasta.

Niinpä menosääntöä tulisi kehittää siten, että siinä selkeästi käy ilmi, mitä kuntapäätäjiltä odotetaan. Tavoite tulee asettaa ja perustella kuntatalouden käsittein, ja sille tulee keskustella laaja hyväksyntä. Samalla tulee keskustella auki, miten tuo tavoite suhteutuu kuntalaissa kirjattuun alijäämien kattamisvelvollisuuteen.

⁴ Ammattimaista laatuarviota kunnallisen kirjanpidon kehittyneisyydestä ei toistaiseksi ole vielä tehty kuten ei myöskään arviota kansantalouden tilinpitojärjestelmän soveltuvuudesta kuntien talouden tarkasteluun – tämä nyt käsillä oleva kirjoitus lienee ensimmäinen yritys tähän suuntaan.

Liitteet

Liite 1. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain (869/2012) 6 §:n nojalla:

1 § Suunnitelman tarkoitus

Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain (869/2012) 2 §:ssä.

2 § Suunnitelman laatiminen

Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi. Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö laatii vaalikauden julkisen talouden suunnitelman laatimista varten arvion julkisen talouden lähtökohdista ja kehitysnäkymistä sekä pitkän aikavälin kestävyyydestä.

3 § Suunnitelman sisältö

Julkisen talouden suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous. Suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin 1 momentissa mainitulle julkisen talouden osa-alueelle. Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Tästä voidaan poiketa, jos Euroopan unionin neuvosto on todennut 1 §:ssä mainitun lain 4 §:n mukaisesti, että Suomessa vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet. Poikkeuksellisten olosuhteiden lakattua julkisen talouden suunnitelma on laadittava siten, että 1 §:ssä mainitun lain 5 §:ssä säädetty tavoite voidaan saavuttaa.

Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasemalle 2 momentin nojalla asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden rahoitusasematavoitetta vastaava arvio julkisen talouden velan suhteesta markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään julkisen talouden ja sen 1 momentissa mainittujen osa-alueiden keskeisiä tulo- ja menoeriä koskevat arviot. Arviot laaditaan oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä ei muuteta, sekä oletuksella, että tuloihin ja menoihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muutetaan valtioneuvoston yksilöimällä tavalla. Kummastakin vaihtoehdosta esitetään sen vaikutus julkisen talouden keskipitkän aikavälin rakenteelliseen rahoitusasemaan ja pitkän aikavälin kestävyteen.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään lisäksi tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus 2 momentin nojalla asetettujen rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi.

4 § Valtion talousarvioesitykseen sisällytettävät tiedot

Valtion talousarvioesityksessä perustellaan mahdolliset olennaiset poikkeamiset edellisestä julkisen talouden suunnitelmasta sekä arvioidaan poikkeamien taloudellinen vaikutus. Lisäksi talousarvioesityksessä esitetään talousennusteen muuttumisesta johtuvat erot edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna.

5 § Hallituskausien välinen vertailu

Hallituskauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisällytetään 3 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitetut tiedot sisältävä vertailu edellisen hallituskauden viimeiseen julkisen talouden suunnitelmaan.

6 § Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 14 päivänä helmikuuta 2014. Asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädetty velvoite asettaa rahoitusasematavoite julkisen talouden osa-alueille sekä asetuksen 3 §:n 3 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2015.

Helsingissä 13. päivänä helmikuuta 2014

Valtiovarainministeri
Jutta Urpilainen

Budjettineuvos, apulaisbudjettipäällikkö
Juha Majanen

Liite 2. Julkisen sektorin velan jakautuminen eri alasektoreihin 2013 (%/BKT)

GEO/SECTOR	General government	Central government	State government	Local government	Social security funds
European Union (28 countries)	87,1	77,4	6,9	6,2	2,2
European Union (27 countries)	87,4	77,5	6,9	6,2	2,2
European Union (25 countries)	88,2	78,1	7	6,3	2,2
Euro area (18 countries)	92,6	80,2	9,4	6,5	2,8
Euro area (17 countries)	92,7	80,3	9,4	6,6	2,8
Euro area (16 countries)	92,9	80,5	9,4	6,6	2,8
Belgium	101,5	92,1	7,5	5,1	0,7
Bulgaria	18,9	18,6	:	1,2	0
Czech Republic	46	43,2	:	2,9	0
Denmark	44,5	37,2	:	7,5	0,1
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	78,4	50,1	23,6	5,2	0
Estonia	10	7,1	:	3,5	0
Ireland	123,7	123,3	:	3,2	0
Greece	175,1	179,4	:	1	0,1
Spain	93,9	81,7	20,2	4,1	1,7
France	93,5	77,5	:	8,9	10,5
Croatia	67,1	65,6	:	1,5	0
Italy	132,6	126,3	:	8,8	0
Cyprus	111,7	158,5	:	1,8	0
Latvia	38,1	37	:	5,9	0
Lithuania	39,4	36,5	:	2	9,3
Luxembourg	23,1	21,5	:	2,2	0
Hungary	79,2	77,8	:	1,6	0
Malta	73	72,9	:	0,1	:
Netherlands	73,5	67,1	:	9,2	4,8
Austria	74,5	68,4	5,6	3,1	0,5
Poland	57	54,6	:	4,1	1,9
Portugal	129	129,2	:	5,9	0
Romania	38,4	37,3	:	2,6	0,6
Slovenia	71,7	70,2	:	2,1	0
Slovakia	55,4	55,3	:	2,3	0
Finland	57	51,1	:	8,2	0
Sweden	40,6	34,1	:	7,7	0,6
United Kingdom	90,6	89,5	:	5,3	:
Iceland	:	:	:	:	:
Norway	29,5	17,5	:	12	:

"Government deficit/surplus, debt and associated data"

Indic_NA: Government consolidated gross debt

Source: Eurostat, updated 16.9.2014

Liite 3. Juhani Turkkilan muistio 11.6.2014

Kuntatalouden tila - vaihtoehtoisia tarkasteluita

Tässä paperissa tarkastellaan kuntatalouden tilan kuvaamista siitä näkökulmasta mitä eri tilinpitojärjestelmien tunnusluvut kertovat. Näkökulma liittyy läheisesti ongelmaan, mitä tarkoitetaan termillä ”julkisen talouden alijäämä”. Paperissa ei pohdita syitä mahdolliseen alijäämään, vaan keskitytään vaihtoehtoisii tarkastelutapoihin. Paperi on laadittu lähinnä keskustelun käymiseksi asiasta.

Kuntien ja kuntayhtymien talouden tilaa voidaan tarkastella pääasiassa kahden tilinpitojärjestelmän avulla. Kuntien kirjanpito sisältää muun muassa kunnan tai kuntayhtymän tuloslaskelman, rahoituslaskelman sekä taseen sekä niihin liittyvät tunnuslukutiedot. Kansantalouden tilinpito tarkastelee kuntien ja kuntayhtymien taloutta yleensä makrotalouden näkökulmasta, mutta tarkastelutapa voidaan ulottaa tietyin edellytyksin myös kuntakohtaiseen tarkasteluun.

Tilinpitojärjestelmien perusaineisto on yleensä sama, mutta muun muassa sektorirajauksesta, taloustoimien käsitteistä ja määritelmistä johtuvista eroista ja taloustoimien ajoituskorjauksista aiheutuu eroja kuvausjärjestelmien kesken.

Itse kuvausjärjestelmät on dokumentoitu ja järjestelmien erot pystytään yleensä selittämään. Järjestelmät ovat vakiintuneet, joskin niihin tehdään aika ajoin muutoksia ja päivityksiä. Vakava ongelma liittyy kuitenkin kuntatalouden tilaa kuvaaviin käsitteisiin. Valaistaan ongelmaa termillä ”alijäämä”, jota yleensä käytetään nykyään esimerkiksi valtiontalouden sekä kuntatalouden tilasta puhuttaessa.

Kuntien kirjanpidon tuloslaskelman viimeinen erä on tilikauden ylijäämä tai tilikauden alijäämä. Jälkimmäistä termiä käytetään, jos tilikaudelle jaksotettujen tulojen ja menojen erotus (tilikauden tulos) poistoeron, varausten ja rahastojen muutoksen jälkeen on negatiivinen. Tilikauden tulos rahasto- ja varausiirtojen jälkeen esitetään erikseen taseessa oman pääoman eränä.

Edellisiltä tilikausilta kertynyt ylijäämä tai alijäämä merkitään puolestaan taseeseen erilliseksi oman pääoman eräksi, ellei sitä valtuuston päätöksellä ole siirretty peruspääomaan tai muun oman rahaston pääomaan. Edellisten tilikausien ylijäämä/alijäämäsaldo ei kirjanpitoon liittyvien syiden johdosta välttämättä vastaa määrältään kaikkien edellisten tilikausien yli- ja alijäämien summaa. Taseen tunnuslukuna on kertynyt yli-/alijäämä.

Kansantalouden tilinpidossa käsitettä ”alijäämä” käytetään kuvaamaan jonkin sektorin velkaantumista muille kansantalouden sektoreille. Kansantalouden tilinpidon termi nettoluotonotto kuvaa sektorin alijäämäisyyttä ja termi nettoluotonanto sektorin ylijäämäisyyttä muihin kansantalouden sektoreihin nähden. Paikallishallinnon tuloja ovat verot saadut tulonsiirrot sekä muut tulot (kuten maksu- ja myyntitulot sekä omaisuustulot). Menoja puolestaan ovat kulutusmenot, maksetut tulonsiirrot sekä investoinnit. Laskennallisia eriä edustavat poistot, jotka sinänsä eivät vaikuta paikallishallinnon rahoitusasemaan. Tulojen enemmisyys menoihin nähden tarkoittaa ylijäämäistä taloutta ja menojen enemmisyys alijäämäistä taloutta.

Valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2013 voi tarkastella näiden kahden erilaisen tilinpitojärjestelmän antamaa kuvaa kuntatalouden tilasta. Esityksen yleisperusteluissa (sivu 82) on esitetty kuntatalouden tulojen ja menojen kehitysarvio kuntien kirjanpidon mukaan vuosina 2011–2015. Siinä on kuitenkin esitetty termi rahoitusjäämä, joka saadaan kehitysarvion laskelmassa erien tulorahoitus, netto ja investoinnit, netto erotuksena. Kuntien kirjanpidossa termiä vastaa rahoituslaskelman erä, joka kuvaa toiminnan rahavirran ja investointien rahavirran summaa.

Valtion talousarvioesityksen 2013 liitteenä julkaistussa Taloudellisessa katsauksessa on (sivu 81) kuvattu paikallishallintoa kansantalouden tilinpidon mukaan. Siinä päädytään vuodelle 2012 edellä mainittujen tulojen ja menojen erotuksena nettoluotonottoon, jonka suuruudeksi arvioitiin 1,3 miljardia euroa. Edellä todettu ”kuntien kirjanpidon mukainen” rahoitusjäämä arvioitiin samalle vuodelle alijäämäiseksi noin 1,2 miljardia euroa.

Seuraavassa taulukossa esitetään eräitä keskeisiä kuntatalouden tilaa kuvaavia tunnuslukuja. Kuntien kirjanpidon mukaisia tunnusluvut ovat tuloslaskelman välituloksia sekä tilikauden yli-/ alijäämä. Rahoituslaskelmasta esitetään erät toiminnan rahavirta ja investointien rahavirta. Taseen tunnuslukuna esitetään kertynyt ylijäämä.

Lisäksi esitetään kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonotto.

Taulukko 1. Aikasarjojen vertailua kuntien kirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon kesken

Kuntien kirjanpito			
Erä, miljardia euroa	1997–2013 yhteensä	Keskimäärin vuodessa	2012
Toimintakate	-315,9	-18,58	-25,8
Vuosikate	34,0	3,00	1,8
Tilikauden tulos	9,1	0,53	-0,36
Tilikauden yli-/alijäämä	7,2	0,42	-0,33
Toiminnan rahavirta	30,3	1,78	1,49
Investointien rahavirta	-41,6	-2,45	-3,47
Toiminnan ja investointien rahavirta	-11,4	-0,67	-1,98
Kertynyt ylijäämä	7,38	0,43	7,03
Kansantalouden tilinpito			
Nettoluotonanto/-otto	-13,94	-0,82	-2,17

Kuten yllä olevasta tekstistä ja taulukosta ilmenee, vertailukelpoisia tunnuslukuja ovat paikallishallinnon nettoluotonotto sekä kuntien kirjanpidon mukainen toiminnan ja investointien yhteenlaskettu rahavirta. Vuosikatetta verrataan yleensä poistoihin, joihin ne ovat keskimäärin ottaen riittäneet. Sen sijaan toiminnan rahavirta ei ole riittänyt tarkastelukautena investointien rahavirtaan.

Kertyneen ylijäämän eli kuntien ja kuntayhtymien taseiden mukaisia ylijäämiä ei voi verrata kansantalouden tilinpidon mukaisiin yli ajan summeerattuihin alijäämiin. Sama pätee tuloslaskelman mukaisiin tunnuslukuihin. Nämä tunnusluvut kattavat vain osan kuntien menoista ja tuloista, kun kansantalouden tilinpidossa tarkastellaan kokonaistuloja sekä kokonaismenoja (pois lukien rahoitusliiketoimet).

Liite 4. Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten vaikutus kuntien ja kuntayhtymien talouteen 1997–2012 (mrd €)

Erä	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Yht. 97–12	keskim. 97–12
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------	---------------	------------------

Kunnat ja kuntayhtymät ml. liikelaitokset:

Vuosikate	1,25	1,49	1,58	1,70	1,95	2,26	1,58	1,44	1,48	2,10	2,39	2,40	2,31	3,03	2,55	1,79	2,69	31,30	1,96
Tilikauden tulos	-0,33	0,57	0,58	0,94	0,68	1,04	0,23	-0,11	0,00	1,08	0,78	0,72	0,43	1,93	0,44	-0,36	0,44	8,62	0,54
Tilikauden yli-/alijäämä	-0,02	0,15	0,31	0,37	0,50	0,82	0,11	-0,09	0,02	0,57	0,58	0,82	0,40	1,91	0,48	-0,33	0,44	6,60	0,41
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	0,23	0,39	0,70	1,21	1,79	2,63	2,87	3,13	3,17	3,80	4,29	5,29	5,67	7,49	8,00	7,03	7,38		
Bruttoinvestoinnit	-2,28	-2,50	-2,33	-2,85	-3,04	-3,00	-3,20	-3,29	-3,23	-3,55	-3,79	-4,13	-3,99	-5,69	-4,31	-4,59	-4,70	-55,75	-3,48

Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset:

"Vuosikate" 1)	0,34	0,36	0,36	0,35	0,34	0,54	0,58	0,69	0,71	0,82	0,83	0,76	0,95	0,95	0,91	0,87		10,35	0,65
"Tilikauden tulos" 2)	0,10	0,10	0,06	0,05	0,08	0,23	0,30	0,34	0,32	0,55	0,55	0,45	0,44	0,47	0,40	0,35		4,79	0,30
Tilikauden yli-/alijäämä	0,05	0,08	0,05	0,06	0,05	0,21	0,27	0,31	0,29	0,41	0,47	0,44	0,44	0,45	0,42	0,38		4,37	0,27
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	0,14	0,22	0,26	0,34	0,36	0,51	0,71	1,04	1,26	1,57	1,82	1,88	2,03	2,11	2,27	2,32			
Bruttoinvestoinnit	-0,35	-0,50	-0,31	-0,49	-0,41	-0,48	-0,52	-0,65	-0,73	-0,68	-0,76	-0,90	-0,88	-0,79	-0,92	-0,87		-10,26	-0,64

Kunnat ja kuntayhtymät ilman liikelaitoksia:

Vuosikate	0,91	1,13	1,22	1,35	1,61	1,72	1,01	0,75	0,77	1,29	1,56	1,64	1,36	2,07	1,64	0,93		20,95	1,31
Tilikauden tulos	-0,43	0,47	0,52	0,88	0,60	0,81	-0,07	-0,45	-0,32	0,54	0,24	0,26	-0,01	1,46	0,04	-0,71		3,83	0,24
Tilikauden yli-/alijäämä	-0,07	0,07	0,27	0,31	0,45	0,61	-0,16	-0,40	-0,27	0,16	0,11	0,38	-0,04	1,46	0,06	-0,71		2,23	0,14
Taseen kertynyt yli-/alijäämä	0,09	0,17	0,44	0,87	1,43	2,12	2,16	2,09	1,90	2,23	2,47	3,41	3,64	5,38	5,74	4,70			
Bruttoinvestoinnit	-1,93	-1,99	-2,02	-2,35	-2,62	-2,52	-2,68	-2,64	-2,50	-2,88	-3,03	-3,23	-3,11	-4,89	-3,39	-3,72		-45,49	-2,84

1) Liikelaitosten tuloslaskelmasta: Ylijäämä (alijäämä) ennen satunnaisia eriä + Suunnitelman mukaiset poistot + Arvonalentumiset

2) Liikelaitosten tuloslaskelmasta: Ylijäämä (alijäämä) ennen varauksia

Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto

| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |

Yrjönkatu 11 A 1 | FI-00120 Helsinki, Finland | Tel. +358 (9) 6227 2880 | Fax +358 (9) 6227 2882 | ID 1075583-7

www.kuntientakauskeskus.fi | www.muniguarantee.fi