

Salli Ahola

# **ALIJÄÄMÄN KATTAMISVELVOLLISUUS JA KUNNAN ITSEHALLINTO**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Salli Ahola: Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kunnan itsehallinto  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma  
Huhtikuu 2021

---

Tutkin kuntalain 110.3 §:ssä säädetyn alijäämän kattamisvelvollisuuden vaikutusta kunnan itsehallintoon. Kunnan tulee kattaa taseeseen kertynyt alijäämä käytännössä viiden vuoden kuluessa, jonka jälkeen kunnan taseessa ei saa olla enää ollenkaan kertynyttä alijäämää. Kunnan tulee tehdä yksityiskohtainen suunnitelma siitä, miten kertynyt alijäämä katetaan. Kunnalla on kuitenkin perustuslain 121 §:n takaama itsehallinto, joten kunnan toimintaa ei saisi puuttua tarpeettomasti, jotta tosiasiallinen itsehallinto säilyy. Tutkimuksessa selvitin myös kunnan mahdollisuutta vaikuttaa sen tuloihin ja menoihin. Tämän lisäksi tutkin, miten kunta voi kattaa taseeseen kertyneen alijäämän.

Kunnan itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Kunnalle kuuluu verotusoikeus ja sen lakisääteistä tehtävistä tulee säätää lailla. Kuntiin kohdistuva sääntely ei saa olla ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa, eikä sääntely saa tehdä kuntien itsehallintoa käytännössä merkityksettömäksi. Kuntien itsehallintoa vahvistaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja sen artiklat. Kunnan itsehallintoon voidaan katsoa kuuluvaksi perustuslakivaliokunnan mukaan myös rahoitusperiaate ja kunnan itselleen ottamat tehtävät. Valtio voi säätää lakeja, joilla on vaikutuksia kunnan toimintaan ja talouteen. Valtio päättää osan kunnan tuloista, ja säätää lakisääteisiä tehtäviä kunnan hoidettavaksi. Valtion ja kunnan neuvottelumenettelyn ideana on tuoda myös kuntien näkökana niihin koskeviin päätöksiin.

Kunnan taloudelliseen itsehallintoon kuuluu kunnan oikeus päättää omasta taloudestaan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kunnan varat saisi kulua ainoastaan lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen. Tällöin kunta ei käytännössä päättäisi taloudestaan ollenkaan. Kunnan valtuustolle kuuluu budjettivalta, ja se päättää myös kunnan lainanotosta. Monet kunnan tehtävät ovat lakisääteisiä, jolloin kunta ei voi paljon vaikuttaa näiden tehtävien hoitamiseen. Kunnalla tulisi olla myös itselleen ottamia tehtäviä, vaikka osaa niistäkin säännellään laissa. Kunnan tuloja ovat verotulo, valtionosuudet, maksutulot ja muut tulot. Valtio maksaa kunnilla valtionosuuksia, jotta kunta voi rahoittaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Kunta ei voi vaikuttaa valtionosuuksien suuruuteen. Maksutuloja saadaan esimerkiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista, mutta niiden suuruudesta säädetään laissa. Kuntien tulee tehdä konsernitilinpäätös, ja kunta voi omistaa tytäryhtiötä. Kuntakonsernin muodostaa kunta ja sen tytäryhtiöt. Tytäryhtiöiden omistajaohjaukseen on eri tapoja, kuten henkilöstövalinnat ja yhtiöjärjestyksen sisältö. Tytäryhtiöiden toiminnalla voi olla myös vaikutus kunnan talouteen.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta koskeva sääntely on tiukentunut asteittain. Alijäämän kattamiseksi kunta voi pienentää menoja ja saada lisää tuloja. Jos kunta ei saa katettua alijäämää, voi se joutua kuntalain 118 §:ssä säädettyyn arviointimenettelyyn. Alijäämän kattamisen säätämiseen on vaikuttanut todennäköisesti EMU:n asettamat velvoitteet valtiolle, jotka koskevat koko julkistaloutta. Alijäämän kattamisessa tulee myös huomioida, että alijäämä on kirjanpidollinen erä. Tällöin esimerkiksi poistojen suuruudella on vaikutusta alijäämän kattamisessa.

Alijäämän kattamisvelvollisuus voi rajoittaa kunnan itsehallintoa, sillä kunnan talouden suunnitteluun tulee yksi määrittävä tekijä lisää. Kunnalla voi myös olla haasteita kattaa alijäämä, koska vaikutusmahdollisuudet menoihin ja tuloihin ovat rajalliset. Kunnalla on paljon lakisääteisiä velvoitteita, jotka tulee hoitaa myös alijäämän kattamiskauden aikana. Kunta voi saada lisätuloja muun muassa korottamalla kunnallisveroa ja maksutuloja. Alijäämän kattamisvelvollisuudella voi olla myös positiivisia vaikutuksia, jos sen seurauksena kunta tutkii menojaan ja sopeuttanee tarvittavalle tasolle. Tällöin varoja voisi jäädä enemmän kunnan muihin tehtäviin. Tämä edellyttää kuitenkin sen, että kunnalla on tarpeeksi varoja lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Avainsanat: Alijäämän kattamisvelvollisuus, kunnan itsehallinto, talouden tasapaino, kuntakonserni

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

## SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET .....	III
LYHENTEET .....	XII
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta ja esittely .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset .....	3
1.3 Tutkimusmenetelmät ja kytkentäjulkisoikeuden yleisiin oppeihin.....	5
1.4 Tutkimuksen lähdeaineisto .....	7
2. KUNTA JA SEN ITSEHALLINTO .....	9
2.1 Kunnan itsehallinnon perustuslaillinen sääntely .....	9
2.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja .....	13
2.3 Valtion ja kunnan suhde .....	16
3. KUNNAN TALOUDELLINEN ITSEHALLINTO.....	24
3.1 Kunnan taloudellisen itsehallinnon sääntely ja määrittely .....	24
3.2 Alijäämän kattamisvelvollisuus ja sen tarkoitus .....	29
3.3 Euroopan talous- ja rahaliiton vaikutus alijäämän kattamisvelvollisuuteen.....	34
3.4 Kuntakonserni .....	36
3.4.1 Kuntakonsernien omistajaohjaus .....	37
3.4.2 Kuntakonsernin vaikutuksia kunnan talouteen .....	42
4. KUNNAN TEHTÄVIEN JA TULOJEN SÄÄNTELY .....	46
4.1 Kunnan tulojen sääntely .....	46
4.1.1 Kunnaan verotulot.....	46
4.1.2 Valtionosuudet ja -avustukset .....	51
4.1.3 Maksutulot ja muut kunnan tulot .....	55
4.2 Kunnan tehtävien sääntely .....	60
4.2.1 Kunnan lakisääteiset tehtävät.....	61
4.2.2 Kunnan vapaaehtoisia tehtävien sääntelyä .....	64
4.3 Sosiaali- ja terveystuudistuksen vaikutukset kunnan talouteen .....	67
5. ALIJÄÄMÄN KATTAMISVELVOLLISUUSDEN VAIKUTUKSIA .....	69
5.1 Alijäämä kunnan talouden mittarina .....	69
5.2 Alijäämän kattamisen vaikutukset kunnan itsehallintoon .....	74
5.3 Tampereen kaupungin talouden tasapainotus .....	76
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	79

## LÄHTEET

### Säädökset

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon perustuskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (66/1991)

Laki kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta 1704/2009

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)

Kiinteistöverolaki (654/1992)

Kuntalaki (410/2015)

Kuntarakennelaki (1698/2009)

Oppivelvollisuuslaki (1214/2020)

Opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoitus indeksillä tarkistetuista varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1115/2019)

Perusopetuslaki (628/1998)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tuloverolaki (1535/1992)

Valtioneuvoston asetuskunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5§:n muuttamisesta (1274/2020)

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädetyn lain (1503/2016)

Verotilityslaki (532/1998)

### Kirjallisuus

*Ervasti, Kaijus:* Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2011:XLIV. s.61–132.

*Harjula Heikki, - Prättälä, Kari:* Kuntalaki- taustat ja tulkinnat. Helsinki 2015.

*Heuru, Kauko, -Mennola, Erkki -Ryynänen, Aimo:* Kunta — Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2011. Saatavilla Edilex.

*Heuru, Kauko:* Kuntalain muutokset. Edilex 2006.

*Heuru, Kauko:* Itsehallinnon aika. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammala 2001.

*Heuru, Kauko:* Pakkoliitokset halvaannuttavat päätöksentekokoneiston. Teoksessa: Mölsä, Ari (toim.) Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Sastamala 2012. s.45–51.

*Keinänen Anssi, - Väänänen, Ulla:* Empiirinen oikeustutkimus - Mitä ja milloin? Teoksessa T. Miettinen(toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvosteluista, s.246–271, Edilex 2016.

*Keski-Filppula, Jukka:* Kuntien itsenäisyyden kehittyminen taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyssä. Oikeus 2019 (48);4. s.374–396.

*Matikainen, Tanja:* Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana – Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsinki 2014.

*Meklin, Pentti - Oulasvirta, Lasse - Kärki, Lotta-Maria:* Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, 3/2005. s. 172–187.

*Meklin, Pentti:* Puheenvuoro: Kunnan talous talouslukujen takana—näkyvä ja näkymätön osa. Focus Localis 4/2019. s. 62–69.

*Mutanen Anu, - Ojanen, Tuomas - Sormunen, Milka - Tuori, Klaus.* Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990—2020. Tutkimus budjetti- ja valtiiovallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016. Helsinki 2016.

*Muukkonen, Matti:* Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 2019 (48). s.356–373.

*Muukkonen, Matti:* Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020, s. 40–67.

*Muukkonen, Matti:* Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 2017.

*Mykkänen, Antti:* Kuntayhtymä – sylkykuppi, himmeli vai pelastaja? Teoksessa: Mykkänen, Antti (toim.) Kuntayhtymä pelastaa? Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 83. Sastamala 2012. s.12–19.

*Myrsky Matti:* Kunnallisverotuksemme kysymyksiä. Verotus 5/2010. s.487–498.

*Niskakangas, Heikki - Viitala, Tomi - Honkkanen, Marja:* Johdatus Suomen verojärjestelmään. Alma talent 2020.

*Oulasvirta, Lasse:* Valtio- ja kuntatalouden tasapainotus. Teoksessa *Mäki-Louhiluoma, Kari-Pekka, - Oulasvirta, Lasse (toim.):* Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä. Tampere 2000. s.27–32.

*Oikarinen, Tommi - Voutilainen, Tomi, -Mutanen, Anu - Muukkonen, Matti:* Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Kunnallisen kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu numero 107. Keuruu 2018.

*Ossa, Jaakko*: Tuloverolaki käytännössä. Alma talent oy 2020.

*Oulasvirta, Lasse - Turala, Maciej*: Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences* 2009:75(2). s.311–332.

*Prättälä, Kari*: Kunnan ja valtion suhteiden oikeudellinen sääntely: miten subjektiiviset oikeudet ja kunnallinen itsehallinto yhteensovitetaan?. Teoksessa *Mäki-Louhiluoma, Kari-Pekka, -Lasse Oulasvirta (toim.): Tuleeko neuvottelemalla tulosta? Valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä*. Tampere 2000. s.55–63.

*Pääkkönen, Jenni, - Tukiainen, Janne - Saarimaa, Tuukka*: PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustamine. *Kansantaloudellinen aikakausisarja – 109 -vsk. 3/2013*. s. 357–373.

*Ruohonen, Janne*: Ajankohtaista – Kuntayhtiöihin tarvitaan lisää asiantuntemusta. *Edilex* 2019.

*Ruohonen, Janne - Vahtera, Veikko - Penttilä, Seppo*: Kuntayhtiö. Alma talent Oy 2017.

*Ryynänen, Aimo - Telakivi, Heikki*: Eurooppalainen mallikunta. Helsinki 2006.

*Ryynänen, Aimo*: Kunnan itsepuolustusosoikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. *Edilex* 2006.

*Sallinen, Sini*: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

*Sajana Seppo*: Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa T. Miettinen (toim.) *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvosteluista*, s.24–50. *Edliex* 2016.

*Sinervo, Lotta-Maria*: Kunnan taloudellinen tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere 2011.

*Sutela, Marja*: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen — Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki 2003.

*Svensk, Niko*: Valtionosuusjärjestelmä ja riskintaus. *Edilex* 2013.

*Thilman, Riku - Rothvius, Timo - Nikkinen, Jussi*: Kunnan sijoitusvarallisuudesta ja sen hallinnasta. Kunnallisen kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 95. Sastamala 2016.

*Tiili, Minna*: Kuntayhtiöiden omistajaohjauksen arviointia – kokemuksia ja havaintoja Helsingistä. Teoksessa *Kihn, Lili-Anne - Oulasvirta, Lasse, -Ruohonen, Janne - Wacker, Jani (toim.): Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*. Tampere: 2019. s. 263–282.

*Timonen Pekka*: Oikeustaloustiede - mitä se on? *Lakimies* 1/1998 s. 100–114.

*Tokkola, Raija - Kotonen, Ulla*: Kuntakonserniin kuuluvien osakeyhtiöiden riskienhallinta. *Kunnallistieteellinen aikakausisarja 3/2005*. s. 188–202.

*Tuori, Kaarlo*: Perustuslakivaliokunnalle (lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista

tarkoittavista lakiesityksistä ja niitä koskevista sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksista). Saatavilla 27.4.2020:  
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-238239.pdf>.  
 2019

*Uoti, Asko:* Kunnallinen itsehallinto, subjektiiviset oikeudet ja lapsiperheiden palvelujen järjestäminen. Edilex 2007.

*Vartiainen, Niko:* Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiäkustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. Kuntataloudellinen aikakausikirja – 115. vsk. 3/2019, s. 520–541.

*Verronen, Vappu:* Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen rajat: säädökset ja käytäntö. Oikeus 2017 (46). s. 367–377.

*Wacker, Jani:* Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tampere 2009.

### **Hallituksen esitykset**

HE 216/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 30/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi suomen hallitusmuodoksi.

HE 157/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta.

HE 8/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 263/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 38/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 92/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta.

HE 280/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 129/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta.

HE 159/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 173/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 198/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 242/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta.

### **Oikeustapaukset**

KHO 2012:2

KHO 2009:33

KHO 2016:187

KHO 2018:164

KHO 2019:41

### **Verkkolähteet ja muut lähteet**

*Brännare, Stina*: Kuntien talouskurimus jatkuu – Helsinki on aivan omassa sarjassaan, muut isot kaupungit miinuksella. Saatavilla verkossa 28.11.2020 : <https://yle.fi/uutiset/3-11192882>. 2019

*Congress of local regional authorities*: Local and regional democracy in Finland. Saatavilla 25.1.2021:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/3779937/Local+and+regional+democracy+in+Finland+raportti/e07014aa-b438-4611-9a45-f75cfda36bdf/Local+and+regional+democracy+in+Finland+raportti.pdf>. 2017

*Ilmakunnas, Pekka, - Malmi, Teemu - Riipinen, Toni - Vainio, Arttu*: Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5. Helsinki 2020. Saatavilla 25.1.2021:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS\\_2020\\_05.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS_2020_05.pdf)

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto:* Lausunto 77/2006. Lausunto kertyneiden alijääminen kattamisesta peruspääomasta. Saatavilla verkossa 21.4. 2021: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lausunto-77-2006.pdf>. 2006.

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto:* Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Helsinki 2015.

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto:* Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Helsinki 2016.

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto:* Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Helsinki 2018. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2018 a)

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto:* Lausunto 118. Lausunto kuntien ja kuntayhtymien ylijäämä- ja alijäämäerien tulkinnasta. Saatavilla verkossa 21.4.2021: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lausunto118\\_ylijaama\\_ja\\_alijaamaerien\\_tulkinnasta\\_1.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lausunto118_ylijaama_ja_alijaamaerien_tulkinnasta_1.pdf). 2018. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2018 b)

*Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto:* Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta. Helsinki 2018. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2018 c)

*Kuntaliitto:* Lausunto kuntalain kokonaisuudistuksesta. Saatavilla 21.4.2021: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28e692ee-70f4-4475-8fe7-dc588c5a1be7/82158615-65a7-4ff1-8329-4586b38c0d45/LAUSUNTO\\_20140821121501.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/28e692ee-70f4-4475-8fe7-dc588c5a1be7/82158615-65a7-4ff1-8329-4586b38c0d45/LAUSUNTO_20140821121501.pdf). 2014.

*Kuntaliitto:* Kunnan konserniohje. Helsinki 2017.

*Kuntaliitto:* Kuntatalouden kriisi jatkuu — kuntakenttä jakautui kahtia uudella tavalla. Saatavissa 22.4.2021: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/kuntatalouden-kriisi-jatkuu-kuntakentta-jakautui-kahtia-uudella-tavalla>. 2020. (Kuntaliitto 2020 b)

*Kuntaliitto (Mikko Mehtonen):* Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot. Vuoden 2019 tilinpäätösten mukaan. Saatavilla 21.4.2021: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Menot%20ja%20tulot%20TP2019.pdf>. 2020. (Kuntaliitto 2020 a)

*Kuntaliitto:* Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla 21.4.2021: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/lausunto\\_oppivelvollisuus\\_1.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/lausunto_oppivelvollisuus_1.pdf). 2020. (Kuntaliitto 2020 d)

*Kuntaliitto:* Lausunto luonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta. Saatavilla 21.4.2021: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8f4d2941-1c1e-46cd-ac5c-9cc7026295d6/a7f88c51-afd0-4f9b-a367-0d04eb4a46a2/LAUSUNTO\\_20200402090743.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8f4d2941-1c1e-46cd-ac5c-9cc7026295d6/a7f88c51-afd0-4f9b-a367-0d04eb4a46a2/LAUSUNTO_20200402090743.PDF). 2020. (Kuntaliitto 2020 c)

*Kuntaliitto:* Kuntien veroprosentit 2021. Saatavilla 22.4.2021: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/0\\_Tiivistelma\\_kuntien\\_veroprosenttipa-atoksista\\_%20vuodelle\\_2021.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/0_Tiivistelma_kuntien_veroprosenttipa-atoksista_%20vuodelle_2021.pdf). 2021. (Kuntaliitto 2021 a)

*Kuntaliitto*: Koronatuot toivat kuntatalouteen hetkellisen helpotuksen ja puskurin tulevaan. Saatavilla 22.4.2021: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2021/koronatuot-toivat-kuntatalouteen-hetkellisen-helpotuksen-ja-puskurin-tulevaan.2021>. (Kuntaliitto 2021 b)

*Kuntarahoit* Oyj: Vuosikertomus 2020. Saatavilla 21.4.2021: [https://www.kuntarahoitus.fi/app/uploads/2021/03/Kuntarahoitus\\_vuosikertomus\\_2020\\_SEC\\_URE-1.pdf](https://www.kuntarahoitus.fi/app/uploads/2021/03/Kuntarahoitus_vuosikertomus_2020_SEC_URE-1.pdf). 2020.

*Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, arviointijaosto*: Peruspalvelujen tila -raportti 2018, Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2018. Saatavilla 21.4.2020: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160753/VM\\_13\\_2018\\_Peruspalvelujen\\_tila\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160753/VM_13_2018_Peruspalvelujen_tila_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 2018

*Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä*: Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015. Saatavilla 21.4.2021: <https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29.pdf>. 2015

*Opetus- ja kulttuuriministeriö*: Opas valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta. Saatavilla 21.4.2021: <https://minedu.fi/documents/1410845/3505134/Hakijan+opas+-+kes%C3%A4kuu+2019.pdf/4870c2dc-6f33-bf4c-f9aa-c401a35f82e5/Hakijan+opas+-+kes%C3%A4kuu+2019.pdf>. 2019.

*Oulasvirta, Lasse - Uoti, Asko - Ojala, Hannu - Saastamoinen, Jani - Pesu, Jarkko - Kettunen, Jaana - Paananen, Mikko - Anttila, Veera - Lindgren, Heta*: Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus – Nykytila ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11. Saatavissa 26.4.2021: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162869/VNTEAS\\_2021\\_11.pdf?sequence=4](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162869/VNTEAS_2021_11.pdf?sequence=4). 2021.

PeVL 2/1990 vp. Lausunto hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 7/1990 vp. Lausunto hallituksen esityksestä n:o 36 laiksi oikeudesta entiseen tealueeseen annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä.

PeVL 63/2014 vp. Lausunto Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Salonen, Ville - Nissinen Markku*: Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus- mitä tasataan ja miten? Saatavilla 21.4.2021: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/verotuloihin-perustuva-valtionosuuden-tasaus-mita-tasataan-ja-miten->. 2019.

*Tampereen kaupunki*: Tilinpäätös 2017. Saatavilla 22.4.2021: [https://www.tampere.fi/tiedostot/t/UCpTqlEpP/Tilinpaaatos\\_2017.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/UCpTqlEpP/Tilinpaaatos_2017.pdf). 2017.

*Tampereen kaupunki:* Kaupunginvaltuusto, kokous 23.4.2018. Saatavilla 22.4.2020:  
[https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous\\_2342018/Talouden\\_tasapainottamisohjelman\\_to\\_tuutt\(105465\)](https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_2342018/Talouden_tasapainottamisohjelman_to_tuutt(105465)). 2018. (Tampereen kaupunki 2018 a)

*Tampereen kaupunki:* Esitys talousohjelmaksi. 2018. (Tampereen kaupunki 2018 b)

*Tampereen kaupunki:* Tilinpäätös 2018. Saatavilla verkossa 25.1.2021:  
[https://www.tampere.fi/tiedostot/t/KJp6QKPV5/Tilinpaatos\\_2018.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/KJp6QKPV5/Tilinpaatos_2018.pdf). 2018 (Tampereen kaupunki 2018 c)

*Tampereen kaupunki:* Tilinpäätös 2019. Saatavilla verkossa 25.1.2021:  
[https://www.tampere.fi/tiedostot/t/o03IXHcAN/Tilinpaatos\\_2019\\_final\\_allekirjoitettu.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/t/o03IXHcAN/Tilinpaatos_2019_final_allekirjoitettu.pdf).  
 2019

*Tampereen kaupunki:* Tampereen kaupungin tilinpäätöksestä tulossa erinomainen. Saatavilla 22.4.2021:  
[https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2021/02/11022021\\_6.html](https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2021/02/11022021_6.html). 2021

*Tampereen Sähkölaitos-konserni:* Tiivistelmä tilinpäätöksestä 2019. Saatavilla 21.4. 2021:  
[https://www.sahkolaitos.fi/globalassets/tiedostot/ohjeet-ja-opasteet/sahkolaitos/vuosiraportit-ja-tilinpaatokset/sahkolaitos\\_tp2019\\_tiivistelma.pdf](https://www.sahkolaitos.fi/globalassets/tiedostot/ohjeet-ja-opasteet/sahkolaitos/vuosiraportit-ja-tilinpaatokset/sahkolaitos_tp2019_tiivistelma.pdf). 2019.

*Tilastokeskus:* Ennakolliset tilinpäätöstiedot osoittavat todeksi arvion kuntatalouden heikentymisestä vuonna 2019. Saatavilla 21.4.2021:  
[https://www.stat.fi/til/kta/2019/kta\\_2019\\_2020-05-29\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/kta/2019/kta_2019_2020-05-29_tie_001_fi.html). 2020. (Tilastokeskus 2020 a)

*Tilastokeskus:* Kuntien sosiaali- ja terveystoiminnan nettokustannukset kasvoivat vuonna 2019 lähes miljardin vuoden takaisesta. Saatavilla 21.4.2021:  
[http://www.stat.fi/til/kta/2019/kta\\_2019\\_2020-09-04\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kta/2019/kta_2019_2020-09-04_tie_001_fi.html). 2020. (Tilastokeskus 2020 b)

*Valtionkonttori:* Valtion velanhallinnan vuosikatsaus 2020 valmistui: Tehokas velanhallinta pandemiaolosuhteissa. Saatavilla 21.4.2021: <https://www.valtionvelka.fi/yleinen/valtion-velanhallinnan-vuosikatsaus-2020-valmistui-tehokasta-velanhallintaa-pandemiaolosuhteissa/#ef9b1652>. 2021.

*Valtiovarainministeriö:* Kuntien valtionosuus järjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2019:18. Saatavissa 25.4.2021;  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161420/VM\\_18\\_2019\\_Kuntien%20valtionosuusjarjestelman%20kehittamistarpeiden%20esiselvitys\\_Final.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161420/VM_18_2019_Kuntien%20valtionosuusjarjestelman%20kehittamistarpeiden%20esiselvitys_Final.pdf). 2019

*Valtiovarainministeriö:* Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020. Saatavilla 21.4.2020:  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162182/VM\\_2020\\_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162182/VM_2020_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 2020. (Valtiovarainministeriö 2020 a)

*Valtiovarainministeriö:* Taloudellinen katsaus syksy 2020 — Talousnäkömät. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:70. Saatavilla 21.4.2020:

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162468/VM\\_2020\\_70.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162468/VM_2020_70.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 2020. (Valtiovarainministeriö 2020 b)

*Valtiovarainministeriö:* Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM\\_2020\\_13\\_Kuntien\\_tilannekuva\\_2020.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf). 2020 (Valtiovarainministeriö 2020 c)

*Verohallinto:* Tulonhankkimiskulut ansiotuloista. 2021. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48490/tulonhankkimiskulut-ansiotuloista6/>. 2021. (Verohallinto 2021 a)

*Verohallinto:* Verotettavan tulon laskeminen henkilöverotuksessa. 2021. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49038/verotettavan-tulon-laskeminen-henkil%C3%B6verotuksessa4/>. 2021. (Verohallinto b)

**LYHENTEET**

Sote-uudistus — sosiaali- ja terveystuudistus

KHO — Korkein hallinto-oikeus

EMU — Euroopan talous- ja rahaliitto

HE — hallituksen esitys

PeVL — perustuslakivaliokunta

KuntaL — Kuntalaki

EU — Euroopan Unioni

## 1. JOHDANTO

### 1.1 Tutkimusaiheen tausta ja esittely

Tutkimuksen aiheena on kunnan alijäämän kattamisvelvollisuus ja sen vaikutus kunnan itsehallintoon. Aihe on mielenkiintoinen, sillä kuntien hankala taloudellinen tilanne on ollut jo kauan tiedossa. Tilanne ei ole myöskään näyttänyt muuttuvan paremmaksi. Esimerkiksi Yle uutisoi kuntien taloudellisesta tilanteesta vuoden 2019 tilinpäätösten perusteella. Uutisessa tuli ilmi, että kuntien taloudellinen tilanne on melko huono, ja monien kuntien tilinpäätös oli alijäämäinen. Yksittäiset käyttöomaisuuden myynnit saattoivat vaikuttaa tulokseen positiivisesti, mutta eivät tuo pidempiaikaista muutosta taloudelliseen tilanteeseen.<sup>1</sup>

Tutkielmani keskittyy käsittelemään vuonna 2015 uudistettua kuntalain (410/2015) 110.3 §:ä, jossa säädetään kuntien alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Kyseisessä momentissa säädetään tarkasti ajanjaksosta, jolloin kertynyt alijäämä tulee olla katettu. Kertynyt alijäämä tulee käytännössä olla katettu aloitusajankohdasta viidennen vuoden loppuun mennessä, eli esimerkiksi vuoden 2015 kertynyt alijäämä tulee olla katettu vuoden 2020 loppuun mennessä<sup>2</sup>. Säädetty alijäämän kattamiskausi on mielenkiintoinen tutkimuskohde, sillä siinä esitetään konkreettinen aikarajoite kertyneen alijäämän kattamiselle. Tämä voi myös asettaa kunnille tiettyjä rajoitteita taloussuunnittelun suhteen. Tutkimuksessani selvitän vaatimuksen realistisuutta ja vaikutusta kunnan itsehallinnolle.

Valitsin aiheen sen ajankohtaisuuden ja oman mielenkiintoni perusteella. Haluaisin oppia enemmän kuntien taloudesta oikeudellisten näkökulmien kautta, sillä kuntien toiminta ja talous ovat vahvasti lakisidonnaisia. Valitsemani aihe yhdistää myös hyvin opintoni oikeudellisen ja laskennallisen puolen yhteen. Kunnan päätöksillä ja toiminnalla on usein hyvin konkreettisia vaikutuksia sen asukkaiden elämään, jolloin vastuullisen taloudenhoidon merkitys korostuu entisestään.

Tutkielmani ensimmäisessä käsittelyosiossa käsitellään kunnan lakisäänteistä itsehallintoa sekä valtion ja kunnan suhdetta. Seuraavassa osiossa käsitellään kunnan taloudellista itsehallintoa ja alijäämän kattamisvelvollisuutta. Alijäämän kattamisvelvollisuudesta käsitellään tässä

---

<sup>1</sup> Brännare 2019.

<sup>2</sup> HE 268/2014, s. 112.

vaiheessa tutkimusta lähinnä sen oikeudellista sääntelyä ja syitä sääntelyyn. Kuntakonserni käsitellään myös tässä osissa, sillä näkemykseni mukaan se vaikuttaa paljolti juuri kunnan talouteen. Konserninäkökulma on omasta mielestäni mielenkiintoinen, sillä se monimutkaistaa kunnan käsitettä ja talouden hallintaa.

Kolmannessa käsittelyosiossa tarkastellaan kunnan tehtäviä ja sen tuloja, eli toisin sanoen hahmotellaan kunnan meno- ja tuloeriä. Käsittely ei ole kaiken kattavaa, vaan tarkoituksena on käsitellä isompia eriä. Näkemykseni mukaan kunnan mahdollisuutta kattaa kertynyt alijäämä ei voi arvioida hahmottamatta kunnan menoja ja tuloja. Käsittely on melko yksityiskohtaista, mutta niin on sääntelykin niihin liittyen, joka asettaa myös kuntien toimintamahdollisuudet tulojen ja menojen hallinnan suhteen. Yksityiskohtainen käsittely havainnollistaa myös kunnan talouden monimutkaisuutta, ja korostaa alijäämän kattamisen suunnittelun olevan haastavampaa kuin voisi ajatella. Tässä osiossa käsitellään pääpiirteittäin sosiaali- ja terveystalouden vaikutuksia kunnan talouteen.

Viimeisessä käsittelyosiossa käsitellään aluksi alijäämää talouden mittarina. Taseeseen kertynyt alijäämä on kirjanpidollinen käsite, joten on tarpeen käsitellä myös tämän mielekkyyttä. Sen jälkeen käsitellään alijäämän kattamista suhteessa kunnan itsehallintoon. Tässä osiossa hieman yhdistellään jo käsiteltyjä asioita, mutta tutkielman johtopäätelmissä tehdään lopulliset johtopäätökset. Viimeisessä käsittelyosiossa käsitellään myös Tampereen kaupungin talouden tasapainottamisohjelmaa. Valitsin kyseisen kaupungin, koska tasapainotusohjelma on laaja ja havainnollistava. Tarkoitus ei ole arvioida ohjelmaa, vaan ennemminkin käyttää sitä esimerkkinä.

Kunnan ei ole välttämättä kovin yksinkertaista kattaa taseeseen kertynyt alijäämä. Käytännössä taloussuunnittelu, jossa menot saadaan katettua tuloilla ei enää riitä, vaan tuloja tulee olla enemmän kuin menoja. Kunta on kuitenkin julkisen sektorin toimija, jolloin sen taloutta säädetään tarkemmin tietyiltä osioilta verrattuna yritysten toimintaa. Yleensä lainsäädännössä ei säädetä mihin hintaan yrityksen tulee myydä sen hyödykkeitä. Kuntien asiakasmaksuja kuitenkin säädetään laissa, eikä niitä voi täysin vapaasti määritellä. Täten alijäämän kattaminen on huomattavasti monimutkaisempaa kuin ”menojen kattaminen tuloilla”. Taloudellinen itsehallinto tarkoittaa sitä, että kunta voi tosiasiallisesti päättää sen varojen käytöstä ja miten se

toimintansa järjestää<sup>3</sup>. Menojen leikkaaminen on myös huomattavasti monimutkaisempaa lakisääteisten velvoitteiden vuoksi. Ideana alijäämän kattaminen voi olla perusteltu, sillä eihän mikään organisaatio voi loputtomasti toimia tappiollisella tuloksella.

Tutkielmassa asioita käsitellään melko yleisellä tasolla. Kuntasektori on hyvin heterogeeninen joukko, jolloin taloudellinen liikkumavarakin on erilainen, mutta lakia kuitenkin sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kuntiin. Lain soveltamisen kannalta ei sinänsä tulisi olla merkitystä kunnan asukasluvulla tai sijainnilla. Periaatteessa kaikilla kunnilla tulisi olla yhtäläiset mahdollisuudet kattaa alijäämä. Toki eri kokoisilla kunnilla on erilaisia rakenteita ja toimintatapoja, mutta laki tulisi olla kirjoitettu niin, että sen soveltaminen kaikkiin kuntiin on mahdollista.

Kunnan alijäämä on tutkimukseni kannalta tärkeä käsite. Edellisten tilikausien ali- ja/tai ylijäämät yhteen laskettuna löytyvät taseesta kohdasta ”edellisten vuosien yli- tai alijäämä”. Tilinpäätösvouden ali- tai ylijäämä löytyy taseesta kohdasta ”tilikauden yli- tai alijäämä”, ja sama luku on myös tuloslaskeman alimmalla rivillä. Kun edellisten tilikausin ja kyseisien tilikauden tulokset lasketaan yhteen, saadaan tuloksesi joko positiivinen tai negatiivinen luku. Jos tulos on negatiivinen, kyseessä on kertynyt alijäämä. Tähän viitataan juuri kuntalain 110.3 §:ssä. Kuntaliitto on antanut myös sovellusohjeita kuntalain tulkintaan liittyen. Niissä todetaan, että kuntalain 110.3 §:ssä tarkoitettua alijäämää tarkastellaan juuri kunnan tai kuntayhtymän taseesta, eikä tähän siis vaikuta kuntakonsernin tilinpäätös.<sup>4</sup>

## **1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset**

Tutkin alijäämän kattamisvelvollisuutta suhteessa kunnan itsehallintoon. Tarkastelussa on tällöin kuntalain 110.3 §, jossa säädetään alijäämän kattamisajasta. Päättökysymykseni on, millainen vaikutus laissa säädetyllä alijäämän kattamiskaudella on kunnan itsehallintoon. Selvitän samalla kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa omiin tuloihin ja menoihin. Sen perusteella tutkin myös sitä, minkälaisin keinoin kunta voi kattaa syntyneen alijäämän. Kunta voi luonnollisesti rahoittaa toimintaansa myös lainalla, mutta tarkoituksenmukaista olisi, jos kunta saisi rahoitettua menonsa sen tosiasiallisilla tuloilla kuten kunnallisverolla ja

---

<sup>3</sup> Oikarinen, Voutilainen, Mutanen & Muukkonen 2018, s. 48.

<sup>4</sup> Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaosto 2018 a, s. 24.

valtionavustuksilla<sup>5</sup>. Taseen kertynyt alijäämä tarkoittaa yleensä käytännössä useamman vuoden alijäämäistä tulosta. Yksi tai kaksi alijäämäistä tilikautta eivät välttämättä aiheuta kertynyttä alijäämää, jos kunnalla on kertynyttä ylijäämää edellisiltä vuosilta.

Tutkimuksen tulokset voivat olla hyödyllisiä silloin, jos tarkoituksena on esimerkiksi asettaa kunnille lisää rajoitteita niiden taloudenhoidon suhteen. Tutkimuksen avulla selvenee myös kuntien talouden liikkumavara menojen ja tulojen suhteen, jolloin voidaan realistisesti arvioida niiden kykyä kattaa kertynyt alijäämä. Haastetta tutkimukseen tuo se, että kuntien tuloissa ja menoissa tapahtuu lähes poikkeuksellisen paljon muutoksia tulevina vuosina. Mainitsemani muutokset koskevat erilaisia asiakasmaksuja ja kuntien lisämenoja. Asiaa vaikeuttaa se, että kaikki muutokset tapahtuvat samaan aikaan, jolloin niiden vaikutuksia on hieman vaikeaa analysoida. Sote-uudistus taas muuttaa kuntien taloutta hyvin voimakkaasti.

Tutkimuksellisesti on mielenkiintoista tutkia alijäämän kattamiskauden vaikutuksia kunnan itsehallintoon. Tutkimuksen kohteena oleva kuntalain 110.3 § ei todennäköisesti loukkaa kunnan itsehallintoa, sillä lakipykälä on jo säädetty lakiin eikä perustuslakia alemman asteinen sääntely voi olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö alijäämän kattamisella voisi olla välillisesti vaikutusta kunnan itsehallintoon, kun otetaan huomioon kaikki kuntien menoja ja tuloja koskeva sääntely. Tällöin kyse ei olekaan enää yhden lakipykälän asiasisällöstä, vaan laajemmasta kokonaisuudesta kunnan talouden sääntelyyn liittyen. Kunnan talouden osiin liittyen sääntely on paikoittain erittäin tarkkaa, ja muutoksia niihin tehdään melko usein. Täten kunnan menojen ja tulojen sääntelyä tulee peilata alijäämän kattamisvelvollisuuteen ja sen perusteella arvioida kokonaisvaikutusta kunnan itsehallintoon.

Tutkimusaihetta on tarpeen rajata joiltain osin. Alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin kuntalain 110.6.§:n mukaisesti, mutta tarkoitukseni ei ole käsitellä niitä. Kunnan taloudenhoidon poliittinen ulottuvuus olisi myös mielenkiintoinen tutkimuskohde. Kunnanvaltuusto päättää kunnissa pääsääntöisesti taloudenhoitamisesta, ja kunnanvaltuutetut ovat usein puoluesidonnaisia. Tätä en aio käsitellä tarkemmin tutkielmassani, vaikka politiikalla saattaakin olla vaikutusta alijäämän kattamiseen valittuihin keinoihin. Sotemuutoksella on myös kiistatta vaikutus kuntien menoihin ja tuloihin, mutta soten merkittävyys tutkielmani kannalta ratkaisee paljolti se, milloin muutokset tulevat voimaan. Tutkielmani

---

<sup>5</sup> Wacker 2009, s. 205.

tekohetkellä sote-uudistusta ei ole vielä hyväksytty laiksi, mutta oletettavasti jonkinlainen muutos sote-palveluihin on tulevaisuudessa tulossa.

Kunnilla on intressiä kattaa kertynyt alijäämä, jotta se ei joutuisi kuntalain 118 §:ssä säädettyyn erityisen huonossa kunnossa olevien kuntien arviointimenettelyyn. Arviointimenettelyn käynnistykseen voi vaikuttaa myös kuntakonsernin tulokset. Tutkimaani kuntalain 110.3 §:ä sovelletaan ainoastaan kunnan tilinpäätökseen. Kuntalain 118 §:ssä kuitenkin säädetään erilaisista vaihtoehtoisista tavoista joutua arviointimenettelyyn. Periaatteessa kunnan toiminnan arviointi voitaisiin käynnistää myös konsernin tulosten perusteella, vaikka alijäämä olisi saatu katettua. Tällainen tilanne ei ole välttämättä todennäköinen, mutta konsernin raja-arvojen jonkin käsittely on tämän vuoksi tarpeen. Kuntakonsernin talous tulee myös huomioida alijäämän kattamiskeinoja suunniteltaessa.

### **1.3 Tutkimusmenetelmät ja kytkentäjulkisoikeuden yleisiin oppeihin**

Käytän tutkimuksessani pääosin oikeusdogmaattista eli lainoppia menetelmänä. Tällöin tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Systematisointi voi olla itsessään vaikea käsite. Tarkoituksena on selventää ja tulkita lain merkitystä, ja saada aikaan helpommin ymmärrettävä kokonaisuus verrattuna alkuperäiseen lakitekstiin. Tutkielmassani on myös hieman empiirisen oikeustieteen viitteitä, sillä tarkoitukseni on käyttää Tampereen kaupungin taloussuunnitelmaa esimerkinomaisesti tutkielmassani. Empiirinen tutkimusote vaatisi kuitenkin joko määrällisen tai laadullisen tutkimuksen suorittamista, eikä minulla ole aikomusta toteuttaa sellaista. Esimeriksi kyselylomaketutkimus kunnille alijäämän kattamiskauden vaikutuksesta taloudelliseen itsehallintoon, olisi empiirisen oikeustieteen metodia hyödyntävä tutkimus. Yhden kunnan taloussuunnitelman analysointi ei käsitykseni mukaan vielä täytä empiirisen oikeustieteen määritelmää. Toisaalta jos systematisoinnin tarkoitus on tulkita lakia, ei se mielestäni onnistu ilman esimerkkiä. Alijäämän kattamiskautta ei voi tutkia tuomioistuinten päätösten avulla, vaan tulkintaan tarvitaan oikea esimerkki. Kunnan tulojen ja menojen käsitellään tutkimuksessani oikeudellisen sääntelyn lähtökohdista, joten koen lainopillisen menetelmän soveltuvan kokonaisuudessaan tutkielmaani.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Sajana 2015, s. 40–41; Keinänen & Väätänen 2015, s. 252–254.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa laki tulkitaan usein tuomarilähtöisesti, eli miten tuomioistuimen tuomari olisi jonkin ongelman ratkaissut ja oikeuslähteet ovat tärkeässä osassa. Oikeussosiologisessa tutkimuksessa tutkitaan oikeutta, mutta tutkimuksessa huomioidaan myös yhteiskunnallinen konteksti. Tällöin näkökulmana on se, että oikeus ja yhteiskunta ovat ennemminkin yhteydessä toisiinsa kuin erillisiä osioita. Oikeuspoliittinen tutkimus voidaan ymmärtää oikeussosiologisen tutkimuksen soveltamiseksi, ja se usein määritellään tutkimussuunnaksi, joka pyrkii vaikuttamaan esimerkiksi oikeuspoliittisen päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa tulisi myös huomioida, että oikeuden kautta puututaan paljon ihmisten elämään ja perusoikeuksiin, jolloin ainoastaan laintulkinta oikeustieteen metodina ei ole riittävä. Monet oikeuspoliittiset tutkimukset voidaan mieltää oikeussosiologiseksi arviointitutkimukseksi, jolloin tutkimuksen tarkoituksena on arvioida esimerkiksi lakiuudistusta.<sup>7</sup>

Oikeusdogmaattinen metodi on hyvä metodi tutkittaessa kunnan perustuslaillista itsehallintoa, sillä silloin perehdytään juuri siihen, miten kyseistä pykälää tulee tulkita. Tutkimukseni aihe on kuitenkin kunnan alijäämän kattamisvelvollisuus, jolloin lainoppi ei välttämättä riitä ainoana metodina. Oikeuspoliittinen tutkimusote lainopin ohella antaa minulle tutkimuksen kirjoittajana vapautta tutkimusaiheeni käsittelyn suhteen. Tutkimuksen tutkimusasetelma on asetettu niin, että tarkoitus on tutkia kuntien mahdollisuutta kattaa taseeseen kertynyt alijäämä. Tällöin tutkitaan nimenomaan lain ja yhteiskunnan yhteenliittymää. Kunnan alijäämän kattamistoimenpiteillä voi olla myös vaikutusta kunnan asukkaisiin, jolloin tutkimuksen yhteiskunnallinen ulottuvuus on tärkeää.

Tutkimuksessani on myös taloudellisia piirteitä, mutta menetelmäksi en ole valinnut oikeustaloustiedettä. Oikeustaloustieteessä tarkoituksena on analysoida lainsäädännön aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia ja eri vaihtoehtojen analysointi<sup>8</sup>. Tämän menetelmän käyttö vaatisi todennäköisesti myös taloustieteen opintoja.

Yhdistän tutkielmani julkisoikeuden yleisiin oppeihin käsittelemällä tutkielmassani kunnan itsehallintoa. Tästä syystä ensimmäisessä käsittelyosiossa on käsitelty melko perinteisessä muodossa kunnan itsehallintoa ja konserninäkökulma tulee vasta taloudellisen itsehallinnon osiossa. Pääpaino käsittelyssä on perustuslain (731/1999) 121 §, joka määrittää kunnan

---

<sup>7</sup> Ervasti 2011, s. 75, 80, 86—87, 92.

<sup>8</sup> Timonen 1998, s. 100.

itsehallintoa. Tutkimusaiheeni huomioiden kuntien itsehallinto on hyvin luonteva yhteenliittymä julkisoikeuden yleisiin oppeihin.

#### **1.4 Tutkimuksen lähdeaineisto**

Tutkielmani lähdeaineistona käytän hallituksen esityksiä, sillä niitä on poikkeuksellisen paljon aiheesta. Tämä johtuu kunnan menoihin ja tuloihin tehtävistä lakimuutoksista. Alijäämän kattamisesta on säädetty myös monesti. Hallituksen esitykset kuvastavat hyvin lainsäätäjän tarkoitusta lakimuutosten suhteen. Kunnallisesta itsehallinnosta on paljon hyviä kirjoja ja artikkeleita, joita hyödynnän hyödyntää myös tutkimuksessani. Ulkomaalaista lähdeaineistoa en koe juurikaan tarpeelliseksi hyödyntää, sillä tutkimusaiheeni on hyvin vahvasti sidoksissa Suomen lainsäädäntöön. Pääosin lähdeaineistoni on oikeustieteellistä, mutta kunnan menoja ja tuloja analysoitaessa hyödynnän myös muunlaisia lähteitä.

Käytän aineistona myös Suomen kuntaliiton lausuntoja, varsinkin menojen arvioinneissa. Kunnan tuloihin ja menoihin liittyy paljon muutoksia, eikä tässä vaiheessa vielä tiedetä aiheutuneita lisäkuluja. Kuluja arvioidaan tietenkin hallituksen esityksissä ja Suomen kuntaliitto antaa usein oman arvionsa. Tarkoitus ei ole luoda kaksinaisasettelua, eikä minulla ole asiantuntijuutta arvioida lakimuutosten menoennusteita. Tutkimuksellisessa mielessä on mielestäni mielenkiintoista nostaa arviot esille, varsinkin jos ne poikkeavat huomattavasti toisistaan. Kyseessä on nimenomaan menoarviot, eikä todellisia menoja tiedetä kuin vasta muutaman vuoden päästä. Suomen kuntaliiton asema on myös sellainen, että kunnat todennäköisesti huomioivat sen menoarviot. Tämä voi vaikuttaa kuntien taloussuunnitteluun. Tutkimukseni tarkoitus on myös arvioida kuntien tulojen ja menojen liikkumavaraa, ja erilaiset arviot ohjaavat kunnan suunnittelua. Tutkimukseni kannalta on hieman haastavaa, että kuntien menoihin ja tuloihin tulee yllättävänkin paljon muutoksia lähitulevaisuudessa. Muutokset, pois lukein sosiaali- ja terveyshallinto uudistus, eivät ole kokoluokaltaan välttämättä mittavia, mutta yhdessä ne muodostavat jo huomattavan kokonaisuuden.

Oikeustapauksia aiheestani löytyy melko vähä. Löysin kuitenkin muutaman Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun tutkielmaani liittyen, joita käsittelen soveltuvin osin. Tampereen kaupunkia käsittelevässä osiossa käytän heidän valmistelemaa materiaalia, joka on kaikille saatavissa Internetissä. Käytän Tampereen kaupunkia esimerkkinä myös muissa kunnan kuluja ja menoja käsittelevissä osioissa. Tällöin on tarkoitus lähinnä antaa konkreettinen esimerkki

joidenkin menojen tai tulojen rahamääräisistä arvoista, mikä helpottaa teoreettisen asian ymmärtävyyttä.

Aikaisempaa tutkimusta, joka käsittelisi suoraan tutkimusaihettani, ei juurikaan ole. Kunnan itsehallinnosta on kuitenkin kirjoitettu paljon artikkeleita, ja tutkimusaiheeseeni liittyviä aiheita on kuitenkin tutkittu. Lotta-Maria Sinervo tutki väitöskirjassaan ”Kunnan taloudellinen tasapaino monitulkintaisena ilmiönä” kunnan talouden tasapainoa ja Tanja Matikainen tutki rahoitusperiaatetta väitöskirjassaan ”Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana – Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta”. Jukka Keski-Filppulan artikkelissa ”Kuntien itsenäisyyden kehittyminen taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyssä” käsittelee arviointimenettelyä, joka liittyy läheisesti alijäämän kattamiseen. Edellä mainittuja tutkimuksia käytän lähdeaineistona myös omassa tutkimuksessani.

## 2. KUNTA JA SEN ITSEHALLINTO

### 2.1 Kunnan itsehallinnon perustuslaillinen sääntely

Kuntien ja muiden alueiden itsehallinnosta säädetään perustuslaissa (731/199) seuraavasti: *”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”* (PL 121§)

Kunnan itsehallinnon turvaamaa lakipykälää muokattiin melko paljon koko perustuslakia uudistettaessa. Aikaisempi muoto oli koettu vaillinaiseksi, ja oli tarpeen vahvistaa kunnan itsehallintoa lain tasolla. Ennen muutosta muiden kuin suomen kansalaisten oikeuksista osallistua kunnan toimintaan ja päätöksentekoon jouduttiin säätämään erillisellä lailla, ja tämä haluttiin korjata perustuslain uudistuksessa. Kuntien verotusoikeutta ei myöskään oltu vahvistettu perustuslain tasolla, mutta asia haluttiin kirjata lakiin, koska kyseessä on keskeinen tekijä itsehallinnon kannalta. Tarkoitus oli myös vahvistaa, että kunnille ei voi antaa lisää tehtäviä lakia alemman asteisilla säädöksillä. Lakiin kirjattiin lisäksi, että kunnan hallinnon yleisten perusteiden tuli perustua lakiin.<sup>9</sup>

Perustuslain tarkoitus ei ole suojata kaikkien olemassa olevien kuntien oikeutta itsehallintoon, vaan tarkoitus on ennemminkin suojata alueiden itsehallintoa järjestelmänä. Perustuslaki suojaa kuitenkin tiettyjä kuntien oikeuksia, ja nämä perustuvat pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Kunnassa on asukkaiden valitsema valtuusto, jolla on määräysvalta kunnan asioista. Kunta ei ole valtionhallinnon jatke, vaan omaa tietyn asteisen itsenäisyyden siitä. Kunnille kuuluu myös verotusoikeus, joka vahvistaa niiden taloudellista itsehallintoa. Erilaiset lakivaraukset vahvistavat kunnallista itsehallintoa. Perustuslaki takaa kunnille sen, ettei perustuslain vastaista lainsäädäntöä voida säätää alemman asteisissa säädöksissä. Jos ehdotettu

---

<sup>9</sup> HE 1/1998 vp, s. 60–61.

laki on perustuslain vastainen, tulee joko lakiehdotusta tai perustuslakia muuttaa. Lakiehdotuksen muuttaminen on suositeltavampaa.<sup>10</sup>

Kunnissa valtuusto on vaaleilla valittu luottamushenkilökokoonpano, jolla on ylin määräysvalta kunnassa. Muilla kunnan toimielimillä ei saa olla määräävää asemaa suhteessa valtuustoon. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei esimerkiksi valtiollinen toimija voi suoraan sanella erilaisista valmisteluelimistä. Valtuusto voi kuitenkin delegoida tehtäviä alemman asteisille toimijoille. Tarkkaa rajaa ei ole määritelty siitä, minkälaisia tehtäviä voidaan siirtää. Viranhaltijat voivat kuitenkin tehdä myös sellaisia tehtäviä, joissa voidaan käyttää jo melko laajasti harkintavaltaa. Toki kuntalaki säätelee siitä, ettei hallinnollista pakkoa sisältävää tehtävää voidaan siirtää vain toimielimelle (KuntaL 91.3 §).<sup>11</sup>

Kuntien verotusoikeus on kirjattu perustuslakiin, mutta kunnilla on myös muita taloudelliseen itsehallintoon liittyviä oikeuksia. Kuntien toimintaa ei tulisi rajoittaa siten, että taloudenhoito vaikeutuisi huomattavasti. Kunnille ei voi myöskään asettaa sellaisia velvoitteita, jotka estäisivät sen päätösvaltaa talouteen liittyvissä asioissa. Kuntia kohtaan ei saa tehdä sellaisia toimia, joiden tarkoituksena olisi vähentää kuntien itsehallintoa.<sup>12</sup> Kunnan verotusoikeuden olennainen osa on veroprosentista päättäminen. Mikään ulkopuolinen taho ei voi myöskään määrätä verotulojen käyttökohteita, vaan kunta saa vapaasti määrätä niiden käytöstä. Suomessa ei ole vielä yritetty säätää lailla ylärajaa kunnallisverolle tai mahdollista kieltoa veronkorotukselle, sillä ne olisivat jo huomattavia puuttumisia kuntien oikeuteen päättää taloudestaan. Ulkomailla on myös säädetty kuntien velkakatosta. Tämäkään ei ole ongelmallinen, jos se ei estä kuntia normaalia taloudellista toimintaa. Lainanotto on tällöin edelleen sallittua, mutta lailla pyritään estämään kuntien liiallista velkaantumista.<sup>13</sup>

Suomessa tekeillä olevassa sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa (sote) on aikeissa säätää myös kertaalleen tehtävästä kunnallisveron alentamisesta. Tarkoitus on siirtää varoja kunnilta valtiolle ja edelleen maakunnille, ja tämä toteutetaan alentamalla kunnallisveroprosenttia kaikilta kunnilta saman prosentiosuuden verran. Lailla säädettäisiin vuoden 2023 veroprosentista, mikä perustuisi osaltaan vuoden 2022 veroprosenttiin. Kaikkien

---

<sup>10</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 57–59.

<sup>11</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 60–61.

<sup>12</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 80.

<sup>13</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 83.

kuntien veroprosentti laskisi 13,26 prosenttia. Perusteena on se, että myös iso osa tehtävistä siirtyisi kunnilta maakunnille. Säädösehdotuksessa on kyse kahden perusoikeuden ristiriidasta, sillä kuntien verotusoikeus on suojattu perustuslain 121.3 §:llä, mutta toisaalta yhdenvertaisuusperiaate tulee ottaa myös huomioon. Hallituksen esityksessä korostetaan yhdenvertaisuusperiaatetta huomattavan paljon kunnallisveroprosenttia käsiteltäessä.<sup>14</sup>

Sosiaali- ja terveystuudistuksessa tavoitellaan sitä, että ansiotuloverotus pysyisi kaikilla mahdollisimman samalla tasolla, eikä se kiristyisi tai helpottuisi. Kuntien verotulojen alentaminen lailla koetaan ristiriitaiseksi perustuslain kanssa, mutta toisaalta yhdenvertaisuusperiaate verotuksen osalta koetaan myös tärkeäksi. Veroprosenttia alennettaisiin vain yhden kerran, ja sen jälkeen kunnat voisivat taas vapaasti päättää veroprosentin suuruudesta. Tällaisena väliaikaisena toimenpiteenä se ei hallituksen esityksen mukaan rajoittaisi olennaisesti kunnan perustuslaillista itsehallintoa. Valtionosuusjärjestelmällä on tarkoitus tasata mahdollisia tuloeriä kuntien välillä, jottei minkään kunnan talous muutoksen takia lamaudu täysin. Perusteluissa nostetaan myös esiin perustuslain 19 §, joka siis turvaa oikeuden sosiaaliturvaan. Tällä liitännällä viitataan koko sote-uudistukseen ja siihen liittyviin järjestelyihin, jonka yksi osa on kunnallisveron alentaminen. Laki ehdotetaan säädettävän normaalissa lainsäätämisyksityksessä.<sup>15</sup>

Kunnan monista tehtävistä säädetään laissa, ja kunnalla voi olla yleiseen toimialaan sekä erityiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Erityisen toimialan tehtävistä tulee säätää lailla, yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat niitä, joita kunta päättää ottaa itselleen hoidettavaksi eli ns. vapaaehtoiset tehtävät. Kunta ei voi kuitenkaan ottaa ihan mitä tahansa tehtäviä hoitaakseen. Kunnan tulee näitä tehtäviä hoitaessaan ottaa huomioon hallinnon yleiset oikeusperiaatteet eli esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista määrittää tarkasti kunnalle sallittuja tehtäviä, vaan ennemminkin esittää rajoituksia tehtävien valitsemiseen. Rajoja, joista osaa käsitellään seuraavaksi, on määritelty oikeuskäytännössä. Tehtävien tulee olla yleishyödyllisiä, eli tehtävän itselleen ottaminen tulee olla kunnan edun mukaista. Kaikkien kunnan jäsenten ei tarvitse hyötyä tehtävästä yhtä paljon, mutta tehtävän hoitaminen tulee olla tarkoituksenmukaista. Hallinnon toissijaisuus tulee myös ottaa huomioon. Kunnan ei tulisi olla ensisijainen taho tehtävän hoitamiseen, vaan tulisi tutkia, voiko jokin muu taho hoitaa tehtävän paremmin ja tehokkaammin. Tulee myös pohtia, onko

---

<sup>14</sup> HE 241/2020 vp, s. 1150–1151, 1334.

<sup>15</sup> HE 241/2020 vp, s. 1151–1153.

tehtävän hoitaminen yleisesti kunnan edun mukaista. Kunta ei voi ryhtyä sellaisen toiminnan harjoittamiseen, jonka tarkoitukset ovat puhtaasti kaupalliset.<sup>16</sup>

Kunnan vapaaehtoisten tehtävien sääntelyyn on haluttu sisällyttää joustavuutta, sillä kaikissa kunnissa tilanne ja tarpeet eivät ole samanlaisia. Erilaisia oikeudellisia periaatteita arvioitaessa tulee huomioida arvioitavan kunnan olosuhteet kuten kunnan asukasluku ja sijainti. Yksityisten yritysten tukemisesta ei voisi esimerkiksi säätää niin, että periaatteet soveltuisivat ongelmitta kaikkiin tilanteisiin. Kunnassa tilanne voi olla sellainen, jolloin elinkeinoelämän tukemisella voidaan saada lisää työpaikkoja. Toisessa kunnassa, jossa tilanne on erilainen, vastaavanlainen tukeminen voitaisiin tulkita epäasialliseksi. Kunta voi perustella elinkeinotoiminnan tukemista esimerkiksi perustuslain TSS-oikeuksin (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) perusteella, sillä niihin sisältyy työllisyyden edistäminen. Elinkeinoelämän tukemista kuitenkin rajoitetaan monin keinoin, ja esimerkiksi hankinnoissa ei voi asettaa kunnassa toimivia yrityksiä etusijalle. EU:n valtioneuvoston päätökset voivat tulla myös sovellettaviksi.<sup>17</sup>

Kunnan vapaaehtoisten tehtävien ydinsisältö on se, että kunta voi vapaasti päättää ottaako tehtävän hoitaakseen. Tehtävän sisällön arvioinnissa tulisi kuitenkin huomioida kuntien erilaiset tilanteet, eikä soveltaa oikeuskäytännössä annettuja ratkaisuja kaikkiin tapauksiin ilman tilannekohtaista harkintaa. Vaikka kaksi kuntaa harjoittaisikin samanlaista toimintaa, ei sitä välttämättä voida arvioida samoilla perusteilla kunnan erilaisuudet huomioon ottaen. Kuntien tehtäviin kohdistuva sääntely ei itsessään rajoita kunnan valinnanvapautta hoidettavien tehtävien suhteen, mutta rajoittaa kyllä toiminnan sisältöä. Jos esimerkiksi toiminta on sellaista, johon sovelletaan valtioneuvoston päätöksiä, ei kunnan tilanteella tai muuhun siihen liittyvillä tekijöillä ole merkitystä. Tämän perusteella voidaan myös todeta, ettei erilaiset rajoittavat säännökset rajoita itsessään kunnan vaputta ottaa tehtäviä hoitaakseen.<sup>18</sup>

Kunnan vapaaehtoiset tehtävät ovat myös osa kunnan itsehallintoa, ja on perusteltua, että kuntalaisilla on oikeus päättää edes osasta kunnan tehtävistä itsenäisesti ilman valtion vaikutusta. Kunnalla on myös jo kuntalain velvoittavana (KuntaL 1.2 §) vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista, eikä valtiolla ole mahdollista säätää lakeja kaikkia mahdollisia tilanteita varten, mihin kuntalain 1.2 § voisi velvoittaa. Täten on perusteltua, että kunta voi oman harkintansa

---

<sup>16</sup> Harjula & Prättätä, 2015, s. 161, 163–164, 174.

<sup>17</sup> Sallinen 2007, s. 392–394.

<sup>18</sup> Sallinen 2007, s. 404–405.

mukaan ottaa tehtäviä hoitaakseen. Perustuslaissa ei kuitenkaan suoranaisesti tunnusteta vapaaehtoisten tehtävien kuulumista kunnan itsehallintoon, vaikka perustuslakivaliokunta onkin joiltain osin katsonut ne perustuslaillisen suojan alle. Ongelmallista on myös se, jos kunnalla menee kaikki varat pakollisten tehtävien hoitamiseen, eikä se voi hoitaa sellaisia vapaaehtoisia tehtäviä, kuin se haluaisi.<sup>19</sup> Yleiseen toimialaan hyvänä esimerkkinä on kuntien energiayhtiöt. Nämä eivät ole välttämättä vain paikallisesti toimivia, vaan tavoittelevat myös kansainvälisiä markkinoita. Toiminnan harjoittamisella on myös kaupallisia tavoitteita, sillä usein kilpailullista toimintaa säätelee yhtiöittämisvelvoite (KuntaL 126.1 §).<sup>20</sup>

Kunnalla on oikeus päättää palveluiden järjestämisestä, joten se voi ulkoistaa palvelutuotannon järjestämisen. Tällöin olisi hyvä kuitenkin huomioida jatkuvuusperiaate, eli kunnan tulee turvata palveluiden jatkuminen. Palveluiden ulkoistukseen liittyy erilaisia riskejä, jolloin kunnan tulee varautua niihin ja pyrkiä estämään riskien realisoituminen. Ulkoistukseen voi liittyä esimerkiksi lainsäädäntöriski, jolloin lainsäädäntöä muutetaan kesken sopimuskauden. Riski realisoituu, jos mahdollisiin lakimuutoksiin ei ole varauduttu jo sopimuksen tekovaiheessa. Kunnan tulisi palveluiden ulkoistamisessa huomioida riskit, ja ottaa ne myös huomioon ulkoistamista koskevassa päätöksenteossa.<sup>21</sup>

Kunnan perustuslainsuojasta puhuttaessa on hyvä täsmentää sen merkitystä. Suomessa ei ole perustuslakivaliotoimioistuinta, vaan eduskunnan perustuslakivaliokunta tekee perustuslakiin liittyvän harkinnan. Kunnan itsehallinnolla on kuitenkin perustuslaillinen asema, joka perustuu perustuslain pykälään tai perustuslakivaliokunnan tulkintaan. Täten voidaan myös otaksua, miten perustuslakivaliokunta jatkossa tulkitsee perustuslakia, ja mitkä tulkinnat koetaan perustuslain mukaisiksi.<sup>22</sup>

## **2.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja**

Suomi on ratifioinut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan<sup>23</sup>, jolla on myös vaikutuksia kunnan itsehallintoon. Kyseessä ei ole Euroopan unionin direktiivi tai muu määräys, vaan Euroopan neuvoston tekemä sopimus, jonka valtiot voivat halutessaan hyväksyä.

---

<sup>19</sup> Sallinen 2007, s. 406–408.

<sup>20</sup> HE 268/2014 vp, s.62.

<sup>21</sup> Muukkonen 2020, s. 45, 54, 60–61.

<sup>22</sup> Heuru 2012, s. 44–45.

<sup>23</sup> SopS 66/1991

Euroopan neuvostolla ei ole mahdollisuutta vaatia valtioita hyväksymään sopimusta, ja sopimuksen velvoitteet astuvat usein voimaan vasta kansallisen lainsäädännöllisen hyväksynnän kautta. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoitus ei ole olla absoluuttinen ohje, vaan sitä voidaan hieman soveltaa valtioittain. Monilla valtioilla on hyvin erilaisia tapoja järjestää kunnat tai muut vastaavat itsehallintoalueet, joten yhteistä mallia voi olla vaikeaa tuottaa. Se ei myöskään olisi välttämättä tarkoituksenmukaista. Joidenkin sopimuksen ratifioineiden valtioiden perustuslaissa kuntien itsehallinnosta ei ole sääntelyä välttämättä ollenkaan. Valinnanvapautta sopimuksessa kuvastaa sen 12 artikla, jossa säädetään tietyn asteisesta valinnanvapaudesta noudatettavien säädösten suhteen. Täten aivan kaikkia sopimuksen säädöksiä ei edes tarvitse noudattaa. Monet valtiot ovat liittyneet sopimukseen hieman myöhemmin, vaikka valinnanvapauden oli tarkoitus tehdä sopimuksesta monelle valtiolle helpommin hyväksyttävä.<sup>24</sup>

Paikallisen itsehallinnon peruskirja on Suomessa oikeudellisesti sitova. Suomessa kansainväliset sopimukset hyväksytään siten, että ne ovat lainsäädännöllisiä. Näin toimitaan sellaisten sopimusten kohdalla, jotka sisältävät lainsäädännöllisiä määräyksiä. Sopimuksen tarkoitus on asettaa ikään kuin minimiehdot kunnallisen itsehallinnon laajuudelle, eikä sopimusta huonompia ehtoja voida soveltaa. Paikallisen itsehallinnon peruskirjaa voidaan sopimustyypiltään verrata Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kumpikaan sopimuksista ei ole normaalin lain yläpuolella, mutta lain alemman asteisen sääntelyn yläpuolella ne ovat. Sopimusten noudattamisessa on tärkeää huomioida myös niiden alkuperäinen tarkoitus, eikä ainoastaan keskittyä niiden täsmälliseen sisältöön.<sup>25</sup>

Perustuslakivaliokunta on lausunut ihmisoikeussopimukseen liittyen sen suhteesta saman asteiseen lainsäädäntöön. Tällöin painoarvoa on yleisillä tulkintasäännöillä, eli myöhemmin säädetty laki on etusijalla verrattuna aikaisemmin säädettyyn. Myös erikoislait ovat usein etusijalla verrattuna yleisempiin lakeihin. Sopimukseen liittyen tulee kuitenkin huomioida sen sitovuus Suomen lainsäädännössä yleisistä tulkintasäännöksistä huolimatta. Perustuslakivaliokunta korostaa myös sopimuksen osien huomioimista lainvalmistelussa, jotta ristiriitatilanteilta vältyttäisiin.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Rynnänen & Telakivi 2006, s. 31–33.

<sup>25</sup> Rynnänen & Telakivi 2006, s. 46–47, 49.

<sup>26</sup> PeVL 2/1990 vp. s. 2.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että paikallinen itsehallinto hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan. Suomessa paikallinen itsehallinto koskee kuntia, eikä esimerkiksi kuntayhtymiä oteta määritelmässä huomioon. Käytännössä artikla tarkoittaa sitä, ettei kunnilta saisi mittavissa määrin siirtää tehtäviä pois, jolloin ne eivät enää hoitaisi huomattavaa osaa tehtävistä. Jos näin kuitenkin tehdään, ei artiklan määräystä enää noudateta. Tämä tarkoittaisi silloin sitä, ettei tulkinnassa voitaisi pitäytyä paikallisen itsehallinnon tarkoittavan vain kuntia, vaan sen tulisi tarkoittaa myös maakuntahallintoja ja kuntayhtymiä.<sup>27</sup>

Sopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että paikallisviranomaisen perustuvanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muissa laissa. Toimivaltuuksia ja tehtäviä voidaan kuitenkin antaa erityistarkoituksissa lain avulla. Tällä säädöksellä tarkoitetaan yleisempää säätelyä, eikä ole tarkoitus antaa tapauskohtaisia säännöksiä. Suomessa tosin on säädetty melko tarkasti esimerkiksi opetukseen liittyen, mikä ei ole aivan sopimuksen mukaista. Kunnilla tulisi olla vapaus päättää siitä, miten he saavuttavat lainsäädännön tasolla asetetut tavoitteet.<sup>28</sup>

Euroopan neuvosto valvoo muutamalla eri tavalla peruskirjan tarkoituksen toteutumista. Neuvoston kuntakongressi (nykyisin kunta- ja aluehallintokongressi) voi tarkkailla paikallisvaalien lainmukaista toteutumista. Se voi myös tehdä maaraportteja valtioista, jotka ovat sopimuksen hyväksyneet. Kyseisen valtion tilanne käydään tällöin hyvin perusteellisesti läpi, ja verrataan esimerkiksi sopimuksen artikloja ja valtion lainsäädäntöä toisiinsa. Raportin laatijat perehtyvät paikallishallinnon tilanteeseen niin kokonaisuudessaan kuin myös yksittäisten hallintoalueiden avulla. Raportti kulkee kongressin kautta ministerikomiteaan ja lopulta kyseisen valtion hallitukselle. Tämä jälkeen oletetaan valtion edustajan selventävän kongressille mahdollisista muutostoimista ja reagoimisesta raportin sisältöön.<sup>29</sup>

Suomesta tehtiin vuonna 2017 kunta- ja aluekongressin toimesta raportti. Raportti on saatavilla ainoastaan englannin kielellä. Raportissa nostettiin esille se, ettei Paikallisen itsehallinnon peruskirjan noudattamista juurikaan valvo mikään toimielin, eikä siitä käytetä oikeuslähteenä tuomioistuinten ratkaisuisissa. Raportissa verrattiin Paikallisen itsehallinnon peruskirjaa

---

<sup>27</sup> Rynnänen & Telakivi 2006, s. 55–56.

<sup>28</sup> Rynnänen & Telakivi 2006, s. 58.

<sup>29</sup> Rynnänen & Telakivi 2006, s. 146–147.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jonka käyttö ja valvonta on laajempaa. Suomessa asiaa oli selitetty sillä, että kansallinen lainsäädäntö on itsehallintoalueisiin liittyen kattavaa ja laajempaa sopimukseen verrattuna. Raportissa huomautettiin kuitenkin muutamasta eriävyydestä kansallisen lain ja sopimuksen välillä. Raportissa käsiteltiin myös sen aikaista esitystä maakunnista, ja mahdollisesti maakuntien kuulumisesta sopimuksen sovellusalaan. Yleisesti raportti oli kuitenkin positiivinen ja oltiin tyytyväisiä Suomen toimintaan. Erityisesti alueellisten toimijoiden ja valtion yhteistyökykyä kehitettiin.<sup>30</sup>

### 2.3 Valtion ja kunnan suhde

Kunnat ja valtio ovat molemmat osa julkistaloutta. Julkisen ja yksityisen sektorin rajaa on toisinaan vaikeaa määritellä, sillä yksityisen sektorin toimija voi myydä tarjoamiaan hyödykkeitä julkisen sektorin toimijoille esimerkiksi alihankkijana. Sektorit erottaa toisistaan kuitenkin se, että päätökset ovat tehty julkisessa taloudessa poliittisin perustein. Yleisesti markkinatilanne ei ole taloudellisten päätösten ainoa määräävä tekijä, vaan kansan äänestämät edustajat tekevät taloudelliset päätökset.<sup>31</sup>

Valtiontalous sisältää valtion talousarviotalouden ja esimerkiksi valtion rahastoja ja liikelaitoksia. Finanssivalta liittyy läheisesti tähän käsitteeseen, ja se tarkoittaa eduskunnan oikeutta osallistua sellaisiin päätöksiin, jotka liittyvät valtiontalouteen. Suomessa ylin finanssivalta on eduskunnalla, ja sillä on oikeus päättää verotusta koskevista laeista sekä valtion lainanotosta. Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu se, että eduskunta voi päättää valtion talousarviosta ja asettaa näin oikeudelliset reunaehdot valtion taloudenhoidolle. Eduskunta ei kuitenkaan vastaa talousarvion täytäntöönpanosta. Budjettiin huomattavasti vaikuttaa eduskunnan laatimat vero- ja budjettilait eikä ainoastaan budjetin sisältö. Budjetilla on myös taloutta ohjaava vaikutus, sillä siinä määrittyy talouden tasapaino ja yleisesti talouden suunta. Budjetin avulla voidaan vaikuttaa kuntien ja kuntayhtymien taloudellisiin toimiin.<sup>32</sup>

Valtion tulee toimillaan vastata koko maan talouspolitiikasta ja talouden kasvusta, sillä kunnat eivät yksinään tähän pysty. Kunnat ovat eri kokoisia, eikä niiden toimet ole välttämättä samansuuntaisia, jolloin tarvitaan valtiota ohjaamaan yleistä talouden suuntaa. Kuntien talous

<sup>30</sup> Congress of local and regional authorities 2017, s. 38–39.

<sup>31</sup> Mutanen, Ojanen, Sormunen ja Tuori 2016, s. 118.

<sup>32</sup> Mutanen & yms. 2016, s. 33–34, 39.

on kuitenkin merkittävä osuus koko valtion taloudesta, jolloin kuntatalouden ohjaaminen on tarpeellista. Valtio ja kuntien neuvottelumenettely on ohjaamisen kannalta hyvä ratkaisu, sillä kunnilla on oikeus itsehallintoon. Valtiolla on suhteessa kuntaan lainsäädäntövalta, ja se voi tehdä kuntien näkökannoista huolimatta koviakin taloudellisia ratkaisuja. Täten kuntien ja valtion neuvotteluissa niiden neuvotteluasema ei ole täysin tasa-arvoinen, jos otetaan huomioon molempien osapuolien keinot vaikuttaa taloudellisiin ratkaisuihin. Valtio voi sen taloudellisen tilanteen ollessa huono leikata kuntien valtionapuja, jos kuntien talous on hyvässä tilanteessa. Valtion maksamat avustukset kunnille ovat kuitenkin iso menoerä, jolloin valtion talouden alijäämää voitaisiin pienentää valtionavuista leikkaamalla.<sup>33</sup>

Valtio on säätänyt kuntien tehtävät lailla ja sen on tullut myös järjestää tarpeellinen rahoitus niiden hoitamiseksi. Valtion ei tulisi kuitenkaan puuttua tarpeettomasti siihen, miten kunnat nämä lakisääteiset tehtävät hoitavat. Tässä yhteydessä tulee esille valtion kansainvälisten kytkentöjen vaikutukset kuntien toimintaan, sillä esimerkiksi hankintalainsäädäntö on lähtöisen EU:sta, mutta se velvoittaa myös kuntia. Toisaalta osa rajoituksista on myös kansallisen lainsäädännön tulosta, kuten päiväkotien hoitamitoitukset.<sup>34</sup>

Valtiolla ja kunnilla on tarpeen olla neuvotteluyhteys kuntiin liittyvistä asioista päätettäessä. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä on säädetty kuntalain 11 §:ssä. Sen mukaan neuvottelumenettelyssä käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, valtion ja kunnan talouden yhteensovittamista sekä laajoja kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia toimenpiteitä. Kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto ry (myöhemmin Kuntaliitto).

Laissa on määritetty asiat, jotka neuvottelumenettelyssä säädetään. Lakipykälä kuitenkin jättää hieman tulkinnanvaraa, ja neuvotteluiden osapuolet vaikuttavat myös siihen, minkälaisia asioita halutaan käsitellä neuvottelumenettelyssä. Neuvottelumenettelyssä ei ole tarkoitus tehdä minkäänlaisia kuntia ja valtiota velvoittavia sopimuksia. Kuntaliitolla ei ole mahdollisuutta tehdä kuntia velvoittavia sopimuksia, ja eduskunnalla on edelleen oikeus päättää valtion varojen käytöstä ja säätää lakeja.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Oulasvirta 2000, s. 27–28.

<sup>34</sup> Muukkonen 2019, s. 367.

<sup>35</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 212.

Kuntaliitto osallistuu myös muiden ministeriöiden ohella neuvotteluihin valtionosuuksista. Tällöin siis käsitellään sitä, miten menojen rahoitus jaetaan kuntien ja valtion kesken. Vaikka kuntaliiton tulee olla osa neuvotteluita, ei ole säädetty siitä, mitä neuvotteluilla tulisi saavuttaa. Täten neuvotteluilla ei ainakaan lain kannalta ole välttämättä merkitystä siihen, miten valtionosuudet määritetään. Kunnat eivät voi varsinaisesti vaikuttaa siihen, paljonko he saavat valtionosuuksia.<sup>36</sup>

Kuntalain 12.1 §:n mukaan neuvottelumenettelyssä tehdään kuntatalousohjelma. Kuntalain 12.3 §:n mukaan kuntatalousohjelmassa tarkastellaan myös kuntien tehtävien hoitamiseen tarvittavien varojen riittävyyttä. Kuntalain 13 §:ssä säädetään neuvottelumenettelyyn liittyen kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta. Sen tehtäviin kuuluu valvoa kuntatalousohjelman huomioon ottamista ja seurata kuntatalouden kehitystä. Kuntatalousohjelmassa otetaan huomioon myös ne tehtävät, jotka kunta on itse ottanut hoitaakseen. Tällöin saadaan parempi kuva siitä, miten kuntien erilaisten palveluiden rahoitus hoituu. Kuntatalousohjelman tekoon osallistuu useat eri ministeriöt, eikä se ole rajoittunut vain yhden ministeriön alaisuuteen.<sup>37</sup>

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan sitä, miten rahoitusperiaate toteutuu. Kuntien tilannetta tutkitaan tarkastelemalla toiminnan ja investointien rahavirtoja. Tämän avulla voidaan tulkita, tuleeko kunnan hankkia lisää likvidejä varoja esimerkiksi ottamalla lisää lainaa tai korottamalla veroprosenttia. Toisaalta tilanne voi olla myös toisin päin, eli voidaan esimerkiksi lyhentää lainaa. Arviointimalli on melko laskennallinen, eikä siinä ota huomioon yksittäisten kuntien tilanteita. Laskemissa otetaan huomioon esimerkiksi lisääntyneet tehtävät ja muut kustannusmuutokset. Kustannusmuutokset siis oletetaan samansuuruisiksi kaikkialla, vaikka tämä ei välttämättä pidä paikkansa. Kustannusmuutokset heijastuvat eri kunnissa eri tavalla. Rahoitusperiaatteen toteutumista on myös vaikeaa arvioida, jos tosiasiaa ei oteta tarpeeksi huomioon kuntien erilaisuutta.<sup>38</sup>

Keväällä 2020 tehdyssä kuntatalousohjelmassa, jossa käsitellään kuntien talouden kehitystä vuosilla 2019–2024, tuodaan esille myös valtion taloudellinen tilanne. Todetaan, että verotulot tulevat pienentymään ja työttömyysmenot varmaankin kasvavat. Julkinen talous on jatkossakin

---

<sup>36</sup> Oikarinen yms. 2018, s. 115.

<sup>37</sup> Harjula & Prättälä, 2015, s. 217–218.

<sup>38</sup> Ilmakunnas, Malmi, Riipinen & Vainio 2020, s. 95, 96.

alijäämäinen ja velanotto lisääntyy. Arviointiin myös, että kuntien menot lisääntyvät väestön ikääntymisen, menolisäysten ja koronaepidemian vuoksi. Kuntien myynti- ja maksutulot todennäköisesti huononevat ja verotulot pienenevät. Ohjelmassa selvennetään, että valtionosuudet nousevat huomattavasti, mutta ne kompensoivat lähinnä menojen kasvua ja tulojen pienennystä. Toisin sanoen kunnan suhteellisesta tulojen lisäyksestä ei siis ole kyse. Todetaan myös kuntien menojen kasvavan tuloja nopeammin. Kuntia voidaan luokitella eri ryhmiin asukasluvun mukaisesti. Lainakannan arvioidaan suurenevan, varsinkin pienissä, alle 2000 asukkaan kunnissa. Myös laskennallinen kunnallisveron korotuspaine on havaittavissa kaiken kokoisissa kunnissa. Pienissä kunnissa tämä on suurempi, sillä verokorotuksen vaikutukset ovat pienemmät verrattuna isoihin kuntiin.<sup>39</sup>

Valtio voi ottaa kunnan talouden ja toiminnan läheisempään tarkasteluun, jos kunta joutuu erityisen huonossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Kuntalain 118 §:ssä on säädetty edellytykset ja taloudelliset raja-arvot, joilla kunta voi joutua arviointimenettelyyn. Jos edellytykset arviointimenettelyyn täyttyvät, kunnan taloudessa on yleensä jotain ongelmia. Arviointimenettely voi päättyä kahdella eri tavalla. Arviointimenettelyssä voidaan todeta, että kunta on kyvykäs jatkamaan toimintaa itsenäisenä kuntana eli se selviää jatkossakin lakisääteisistä velvoitteistaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunta voi palata sen vanhoihin toimintamalleihin, vaan sen tulee sitoutua talouden tasapainotusohjelmaan. Kunnan talouden kehitystä seurataan siis vielä arviointimenettelyn jälkeenkin. Arviointimenettely voi päättyä myös siihen, että ehdotetaan kuntajaon muutosta, eli kuntaliitosta. Tällöin arviointimenettelyssä oleva kunta ”lakkaisi olemasta”, ja toinen kunta ottaisi hoidettavakseen arvioitavan kunnan velvoitteet. Kuntaliitospäätöksen ei välttämättä tarvitse olla arviointimenettelyssä yhteisymmärryksessä tehty, mutta toisinaan se voi olla.<sup>40</sup> Kuntarakennelain (1698/2009) 18.3 §:n mukaisesti kuntaliitos voidaan tehdä, vaikka arviointimenettelyssä oleva kunta sitä vastustaisikin, ja tällöin liitos tulee olla välttämätön lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi.

Kuntaliitospäätöksen jälkeen kunnat eivät yhdisty välittömästi, vaan virallinen yhdistyminen voi tapahtua vasta muutaman vuoden päästä. Näiden vuosien aikana liittyvä kunta päättää vielä omasta taloudestaan, ja voi tehdä sellaisia taloudellisia toimia, jotka jäävät liitettävän kunnan hoidettavaksi. Tästä esimerkkinä voisi olla investointi lainarahalla, jolloin liittyvän kunnan

---

<sup>39</sup> Valtiovarainministeriö 2020 a, s. 63, 65, 66, 73–74.

<sup>40</sup> Keski-Filppula 2019, s. 386–387.

asukkaat mahdollisesti hyötyisivät investoinnista, mutta liitettävän kunnan vastuulle jäisi velat. Tällöin syntyy liittyvän kunnan kannalta vapaamatkustajaongelma. Tutkimuksen mukaan kuntaliitoksesta päättämisen jälkeen liittyvä kunta oli lisännyt velanottoa ja pienentänyt sen rahavaroja. Kuntaliitospäätöksen jälkeen liittyvän kunnan investoinnit eivät myöskään todennäköisesti hyödytä kuntien yhteenliittymää, sillä investointipäätöstä tehdessä tuskin harkitaan kaikkia investoinnin vaikutuksia myös muiden uuden kunnan jäsenien kannalta. Tämän perusteella tulisi mahdollisesti harkita, että säädettäisiin joitain rajoituksia liittyvän kunnan rahankäytölle.<sup>41</sup>

Kunnan koolla voi olla vaikutuksia sen mahdollisuuksiin toteuttaa mahdollisimman hyvin sille suotua itsehallintoa. Jos kunta on kovin suuri asukasluvultaan, ei kaikkien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia voida välttämättä taata. Pienessä kunnassa taas sen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on melko suppeaa. Suomessa asutus ei ole maantieteellisesti rajoittunut vain muutamaun kaupunkiin, vaan koko maa on jokseenkin asutettu. Tämä tulisi huomioida myös kuntien lukumäärää mietittäessä. Kuntien lukumäärä tulee mitoittaa siten, että sen asukkailla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa kunnan asioihin. Pakkokuntaliitoksissa ei voida väheksyä liitettävän kunnan näkökulmia, vaikka perustuslaillinen kuntien itsehallinto onkin tulkittu tarkoittavan ennemminkin kuntajärjestelmää yleisemmin. Pelkästään kuntajärjestelmän suojeleminen ei välttämättä ole riittävää laintulkintaa. Pakkoliitoksen kohdalla voi tulla myös ongelmia kuntien omaisuuden määrittelyssä, mikä ei tosin ole perustuslainsuojan alaisena. Tämä tulee kuitenkin kyseenalaiseksi silloin, jos hyvin taloudellisesti toimeentulevaan kuntaan yhdistetään huonosti toimeentuleva kunta. Tällöin varakkaamman kunnan asukkaat voivat tosiasiaassa menettää jotain, kun uuden yhdistetyn kunnan talous onkin aiempaa heikompi.<sup>42</sup>

Toisinaan kuntien pakkoliitokset ovat edenneet jopa korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2016:187) kunta A oli joutunut taloudellisen tilanteensa vuoksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn. Arviointiryhmä oli arvioinnin lopuksi ehdottanut, että kunta A yhdistettäisiin kuntaan B. Kunta A ei hyväksynyt kuntaliitosta, jolloin toteutettiin ns. pakkoliitos. Kunta A valitti päätöksestä. Arviointiryhmä arvioi, ettei kunta A pysty taloudellisen tilanteensa vuoksi järjestämään kunnan lakisääteisiä palveluita itsenäisesti enää tulevaisuudessa. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että pakkoliitos tarkoittaa hyvin

---

<sup>41</sup> Pääkkönen, Tukiainen & Saarimaa 2013, s. 357, 372.

<sup>42</sup> Rynänen 2006, s. 91–93.

voimakasta puuttumista kunnalliseen itsehallintoon. Kuntaliitosta ei voi myöskään käytännössä peruuttaa, jolloin kyse on lopullisesta päätöksestä. Ratkaisussa otettiin myös huomioon silloinen (vuonna 2016) vireillä ollut sosiaali-, terveys- ja maakuntauudistus. Kunta A:n tilanteessa tuli huomioida myös mahdolliset uudistuksen vaikutukset sen tuloihin ja menoihin. Ratkaisussa todettiin, ettei voida olla varmoja siitä, ettei Kunta A pystyisi sote-uudistuksen jälkeen varmentamaan lakisääteisten palveluiden toteutumista. Täten kuntaliitosta ei saada toteuttaa. Ratkaisu on mielenkiintoinen, sillä tälläkin hetkellä on sote-uudistus käynnissä. Ratkaisun perusteella voisi olettaa, että kuntaliitostilanteissa tulisi huomioida myös sote-uudistuksen tuomat muutokset.

Suomessa kunnat ovat melko vahvasti valtiollisen hallinnon alaisina. Valtiolla on oikeus antaa erilaisia tehtäviä kunnille, mutta niistä tulee toki säätää lailla. Tehtäviä voidaan myös ottaa pois kunnilta. Jos kunnat nähdään oikeushenkilöinä, voi niille kuulua perustuslain suojaama jonkin asteinen omaisuuden suoja. Tällöin herää kysymys siitä, voidaanko kuntia määrätä siirtämään omaa omaisuuttaan toiselle oikeushenkilölle. Tämä kysymys on ajankohtainen yleisesti sote-uudistusta tehdessä. Muukkoson näkemyksen mukaan näin voitaisiin tehdä, eikä se rikkoisi perustuslain määräyksiä. Tällöin tulisi kuitenkin kaikki siirrettyyn tehtävään liittyvät omaisuudet lunastaa ja maksaa niistä täysi korvaus. Ei olisi lainmukaista jättää kunnille sellaista omaisuutta, kuten kiinteistöt, jotka olisi vaikeaa myydä. Toki tässä on kuntakohtaisia eroja, ja toiset kunnat varmasti luovuttaisivat kiinteistöt mieluummin kuin toiset. Kiinteistöjä on kuitenkin mahdollisesti rahoitettu lainarahalla, joka jäisi vielä kunnan maksettavaksi. Jos kunnilta pakkolunastettaisiin tarvittavat irtaimistot ja kiinteistöt, tulisi korvata myös vieraan pääoman osuus. Mahdolliset omaisuuden siirrot tulisi kuitenkin suorittaa niin, ettei kuntien rahoitusasema heikkenisi. Tällä voisi olla välillisesti myös negatiivisia vaikutuksia sen asukkaisiin.<sup>43</sup>

Perustuslakivaliokunta on hyvin yksiselitteisesti todennut, ettei kunnan omaisuus julkisyhteisönä kuulu perustuslainsuojan alle<sup>44</sup>. Kaarlo Tuori antoi lausunnon Perustuslakivaliokunnalle vuoden 2019 Sote-uudistusta koskien, jossa käsiteltiin myös kuntien omaisuusjärjestelyitä. Kunnan omaisuus on hankittu ainakin osaltaan sen asukkaiden verovarojen avulla, jolloin kunnan omaisuuden käsittelyllä on vaikutusta kuntaan oikeushenkilönä kuten myös asukkaisiin luonnollisina henkilöinä. Kunnilla on myös

---

<sup>43</sup> Muukkonen 2017, s. 19–20.

<sup>44</sup> PeVL 7/1990 vp, s. 1.

verotusoikeus, ja siihen kuuluu verovarojen käyttö ja niiden hallinta. Asiasta monimutkaisemman tekee se, jos kunta on käyttänyt omaisuuden hankintaan valtionavustusta. Tällöin omaisuuden perustuslainsuoja ei välttämättä ole voimassa. Jos kunta on kuitenkin valtionavustuksen ohella käyttänyt omaisuuden hankintaan myös verovaroja, voi verotusoikeuden suojalla olla merkitystä. Tämä voisi realisoitua varsinkin silloin, jos omaisuus tulisi luovuttaa tai sitä ei voisi käyttää enää siten kuin alun perin oli tarkoitus.<sup>45</sup>

Tämänhetkisen sosiaali- ja terveystieteiden hallituksen esityksessä on käsitelty myös siirtyvään omaisuuteen liittyviä asioita. Kiinteistöt eivät siirtyisi maakunnille, vaan kunnat vuokraisivat niitä maakunnille. Irtainomaisuus siirtyisi kaikkineen maakunnille, mutta niistä ei maksettaisi mitään korvausta kunnille tai kuntayhtymille. Kirjanpidollisesti asia hoidettaisiin niin, että kunnan peruspääomaa alennettaisiin irtaimiston arvon verran. Tällöin luovutettu irtaimisto ei näkyisi negatiivisesti kunnan tilinpäätöksessä.<sup>46</sup>

Valtion ja kuntien suhteeseen vaikuttaa myös se, että valtio päätöksillään ohjaa osan tuloistaan kunnille. Valtionosuuksia ja -avustuksia käsitellään tarkemmin myöhemmin tutkimuksessa. Kuntien mahdollisuutta vaikuttaa varojen käyttöön säätelee se, kuinka tarkasti annettujen varojen käyttö on määritetty. Tähän vaikuttaa myös se, kuinka paljon lainsäädäntö antaa harkintavaltaa avustuksen myöntäjälle. Jos sääteily on löysää, voi valtionavun myöntäjä käyttää harkintavaltaa avustuksen varojen käytön suhteen. Kuntien valtionavustusten suuruuteen vaikuttaa myös valtiovarainministeriön laskemat ja yleisesti myös talousarviopäätökset.<sup>47</sup> Valtio ei voi ohjata yhtä vahvasti kunnan valtionosuuksien käyttöä, kun niitä ei ohjata suoraan jonkin kunnan tehtävän hoitamiseen. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että kuntien tehtävistä säädetään tarkemmin suoraan laissa. Kunnalla on hoidettavana myös sellaisia tehtäviä, joihin sisältyy henkilön subjektiivinen oikeus palveluun. Tällöin kunnan tulee järjestää palvelu, oli sillä siihen varoja tai ei, jolloin korostuu kuntien riittävä rahoitus. Kunnat käyttävät paljolti myös omia verovaroja palveluiden rahoittamiseen, jolloin on vaikeampaa arvioida sitä, milloin kuntien rahoitus on riittävää.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Tuori 2019, s. 6–7.

<sup>46</sup> HE 241/2020 vp. s. 223–224.

<sup>47</sup> Oikarinen & yms. 2018, s. 127–128.

<sup>48</sup> Prättälä 2000, s. 58–60.

Kunnan itsehallintoa voidaan myös tarkastella institutionaalisen ja subjektiivisen oikeuden kautta. Institutionaalisen oikeuden tarkoitus on mahdollistaa ylipäätään kuntien olemassaolo eikä itsehallinnon ydinsisältöön tulisi puuttua. Ongelmaksi on kuitenkin tullut se, ettei ole kovin yksinkertaista määritellä, milloin tarkalleen ollaan puututtu kunnan itsehallintoon. Subjektiivista oikeutta voidaan tarkastella siten, että kunnilla on perustuslainmukainen oikeus olla osana valtion hallintorakennetta. Tämä velvoittaa valtiota ja antaa oikeuden kunnille. Kunnallishallinnon ei ole tarkoitus olla valtionhallinnon jatke, mutta niitä ei ole myöskään tarve tulkita vastakkaisina toimijoina. Kunnat eivät ole valtionhallinnon osia, mutta kunnat toisaalta hoitavat paljon lakisääteisiä tehtäviä. Tehtävienjako valtion ja kuntien kesken ei ole täysin johdonmukaista, ja täysin yksiselitteistä jakoa valtion ja kunnan tehtäviin ei ole. Yleisesti sääntely on kehittynyt siten, että kunnilla on järjestämisvastuu erilaisista palveluista kansalaisille.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, s.120, 122–124.

### 3. KUNNAN TALOUDELLINEN ITSEHALLINTO

#### 3.1 Kunnan taloudellisen itsehallinnon sääntely ja määrittely

Kunnan taloudellinen itsehallinto tarkoittaa sitä, että kunnalla on oikeus päättää talouteensa liittyvistä asioista, mutta toisaalta myös vastuu taloudenhoidosta. Iso osa taloudellista itsehallintoa on kunnan itselleen saamat tulot, joilla se voi rahoittaa menojaan. Näitä tuloja ovat kunnallisvero, valtionosuudet, asiakasmaksut ja muut tulot. Kunnalla on oikeus päättää itse kunnallisveron suuruudesta. Kuntien tulot eivät ole lähtökohtaisesti kaikilla kunnilla samat, jolloin valtionosuuksilla voidaan korjata eroja. Näin kunnat voivat hoitaa vähintään lakisääteiset tehtävät. Esimerkiksi perusopetus on järjestettävä osallistujalleen maksuttomasti, jolloin kyseessä on meno, joka on joillain varoilla katettava. Valtionosuuksien avulla voidaan myös parantaa eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta, ja mahdollisuutta saada heille kuuluvat palvelut. Valtionosuuksien laskeminen voisi aiheuttaa kunnallisveron nostoa ja vaikeuttaa kunnan velvoitteista selviämistä. Kunnat ovat tuloiltaan ja rakenteeltaan hyvin erilaisia, joten joillekin kunnille tällainen menettely voisi jo haitata taloudellista päätäntävaltaa.<sup>50</sup>

Kunnan taloudelliseen itsehallintoon kuuluu kunnanvaltuuston budjettivalta, mikä tarkoittaa talousarviosta päättämistä. Valtuusto ei kuitenkaan usein valmistele budjettia, jolloin myös kunnanhallitus osallistuu kunnan taloutta koskeviin päätöksiin. Valtuustolla on myös oikeus päättää kunnan velanotosta. Talouden tasapainovaatimus tulee esille jo budjettia tehdessä eli arvioidut menot tulee kattaa, mutta rahan lähteestä ei ole säädetty. Menoja voidaan siis kattaa myös lainarahalla, eikä ainoastaan esimerkiksi verotuloilla tai valtionosuuksilla. Budjetti eli talousarvio ei voi olla alijäämäinen, sillä silloin niihin tarvittavia tuloja ei olisi varmennettu. Talouden tasapainoa voi tulkita myös siten, että pidemmän ajan kuluessa kunnan tulisi pyrkiä kattamaan sen menot tuloilla. Tässä tuloilla tarkoitetaan esimerkiksi verotuloja ja valtionosuuksia. Täten velkarahalla kunnan menojen kattaminen vuosittain ei toteuta talouden tasapainon vaatimusta. Yleensä menoja hallitaan niitä pienentämällä.<sup>51</sup>

Kunnan tulee suunnitella taloutta eli se tekee taloussuunnitelman, joka on vähintään kolmen vuoden pituinen. Talousarvio on myös osa suunnittelua, ja se on siis taloussuunnitelman

---

<sup>50</sup> Oikarinen & yms. 2018, s. 48, 49.

<sup>51</sup> Wacker 2009, s. 204–205.

ensimmäinen vuosi. Talousarvion tekemistä ohjaa erilaiset talousarvioperiaatteet, joilla on oikeudellisestikin merkitystä. Näistä käsitellään muutamaa seuraavasti. Täydellisyyssperiaate tarkoittaa sitä, ettei taloudensuunnittelussa saa olla huomioimatta sellaisia menoja tai tuloja, joiden toteutumisesta tiedetään. Täten kunta ei voi ns. alibudjetoida. Tasapainonperiaate tarkoittaa sitä, että kunnan tulee huolehtia riittävästä tulorahoituksesta suhteessa sen suunniteltuihin menoihin. Taloudentasapainottamisessa huomioidaan myös se, ettei kunnan mahdollisesti realisoituvat riskit olisi sille mahdottomia hoitaa. Taloudentasapainottaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että joka vuosi talous tulisi olla kirjaimellisesti tasapainossa, vaan taloussuunnitelmakaudella tasapaino tulisi saavuttaa. Täten taloussuunnitelman tulee olla sen verran realistinen, että tasapaino voidaan tosiasiallisesti saavuttaa. Jos kunnalla on kertynyttä alijäämää taseessa, tulee taloussuunnitelmassa suunnitella niiden kattaminen.<sup>52</sup>

Talousarviossa ja -suunnitelmassa määritetään henkilöstömäärä ja määrärahat kunnan palveluiden järjestämiseen, joihin vaikuttaa myös lainsäädäntö ja sen asettamat rajoitteet. Jos jokin palvelu on subjektiivinen oikeus kuntalaiselle, sen sitovuus on budjetointivaiheessa huomattavasti vahvempi ja vaikuttaa myös kunnan mahdollisuuteen vaikuttaa budjetinsisältöön. Kunnilla voi olla myös vapaaehtoisin tehtäviin luettavia etuuksia kuntalaisille, jolloin kunnan päätäntävalta on näiden kohdalla suurin, jos sillä on rahavaroja niiden maksamiseen. Tällaisilla etuuksilla voi kuitenkin olla huomattavaa vaikutusta kunnan asukkaille ja heidän hyvinvoinnilleen. Kunnan yleiseen toimialaan myös voidaan ajatella kuuluvan se, että kunnilla on toisista kunnista eriäviä toimia. Kunnan resurssit määrittävät kuitenkin osaltaan sitä, miten hyvin ne kuntalaisten hyvinvoinnista voivat huolehtia.<sup>53</sup>

Tutkielmassa viitataan usein kuntien lainaottoon, joten on tarpeen käsitellä kuntien lainajärjestelmää. Vuonna 1996 hallituksen esityksellä ehdotettiin perustettavaksi Kuntien takauskeskus, joka olisi julkisoikeudellinen toimija. Perustamisen tarkoituksena oli taata kunnille niiden tarkoituksiin sopivan rahoituksen saaminen ja toisaalta poistaa varainhankintajärjestelmän liitokset kuntasektorin eläkejärjestelmästä. Takauskeskus ei tietenkään takaisi mitä tahansa kunnan lainaa, vaan luoton myöntävä luottolaitos tulisi olla kuntien määräysvallassa. Takauskeskuksen liiketoiminnan tulisi olla taloudellisesti kannattavaa niin, että tuloilla saataisiin katettua toiminnasta aiheutuneet menot. Takauskeskus saisi

---

<sup>52</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 735–737.

<sup>53</sup> Uoti 2007, s. 349, 352–354.

takauksista takausprovisiota. Kunnat olisivat takauskeskuksen jäsenyhteisöjä, jolloin ne huolehtisivat sellaisista takauskeskuksen kuluista, joita ei muuten saada katettua.<sup>54</sup>

Takauskeskuksen toiminnasta säädetään siis laissa<sup>55</sup>. Tähän lakiin tehtiin mielenkiintoinen muutos vuonna 2017. Takauskeskus voi taata vain tietyn tyyppisen luotonantajan lainoja, ja tällä hetkellä ainoa sellainen toimia on Kuntarahoitus Oyj. Yleensä takausta vastaan tarvitaan jonkinlainen vakuus, mikä taas vaikuttaa Kuntarahoitus Oyj:n maksuvalmiutta ylläpitäviin likvideihin varoihin. Takaus voidaan kuitenkin myöntää ilman vakuutta, jos sen tarkoitus on suojata luottolaitoksen maksuvalmiutta ja riskeiltä voidaan suojautua toisella tavalla. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että takauskeskus voisi asettaa sopimusluonteisia ehtoja eli kovenantteja Kuntarahoitus Oyj:lle lainan vakuudeksi. Vaikka muutos lakiin lisättiinkin, tarkoitus ei ollut luopua normaalista vastavakuuskäytännöstä. Sopimusluontoisten ehtojen tuli lähinnä käyttää vain silloin, jos ne olivat perusteltuja. Takauskeskuksen tulisi edelleen ottaa toiminnassaan huomioon jäsenkuntien etu ja varovaisuus sen toiminnassa.<sup>56</sup>

Kuntarahoitus Oyj on takauskeskuksen takaama luotonantaja. Kuntarahoitus myöntää lainoja muun muassa kunnille ja kuntayhtymille, ja rahoituksen lainoilleen se hankkii kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. Kuntarahoituksen suurin omistaja on tällä hetkellä Keva, ja muita omistajia ovat esimerkiksi Suomen valtio ja eri kunnat. Vaikka Kuntarahoitus Oyj:n ydin tarkoitus ei olekaan mahdollisimman suuren voiton tuottaminen, yhtiö kuitenkin tuottaa voittoa. Vuoden 2020 tilikauden voitto oli yli 22 miljoonaa euroa.<sup>57</sup> Kuntien takauskeskuksen ansiosta Kuntarahoitus Oyj:n luotonanto on siis melko vähäriskistä. Järjestelmä toimii siten, että jäsenkunnat periaatteessa takaavat lainaa ottavan kunnan lainan. Tällainen toiminta varmentaa sen, että kunnat saavat edullisemmin lainaa kuin ilman vastaavanlaista järjestelmää ne saisivat. Tämä toisaalta saattaa aiheuttaa liiallista luotonottoa sellaisilla kunnilla, joiden maksukyvyyn kanssa on ongelmia.<sup>58</sup>

Rahoitusperiaate on myös tärkeä osa kunnan itsehallintoa. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että valtio varmentaa riittävän rahoituksen kunnille lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Tällöin kunnalle jää verotuloja hoitaa myös muita sen tehtäviä. Jos valtion rahoitus ei ole riittävä, voi

---

<sup>54</sup> HE 30/1996 vp, s. 6.

<sup>55</sup> Laki kuntien takauskeskuksesta 487/1996

<sup>56</sup> HE 92/2017 vp, s. 3–4.

<sup>57</sup> Kuntarahoitus Oyj 2020, s. 5, 81, 280.

<sup>58</sup> Pääkkönen yms. 2013, s. 372.

kunnalla olla vaikeuksia selvittää sen muista tehtävistä. Rahoitusperiaate on ajankohtainen varsinkin silloin, kun kunnille säädetään uusia tehtäviä. Kustannukset uudistuksesta tulee arvioida realistisesti, eikä vähätellä niiden suuruutta. Jos uudistukseen varatut varat ovat liian pienet, joutuvat kunnat tukalaan tilanteeseen taloutensa suhteen.<sup>59</sup> Rahoitusperiaatteeseen kuuluu myös se, mikä taho rahoittaa mitkään kunnan tehtävät. Kunnan verotuloilla tulisi rahoittaa sen yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, ja valtion tulisi rahoittaa lakisääteisten tehtävien kustannukset. Jos valtion antama rahoitus ei niihin yksissään riitä, tulee kunnan käytännössä rahoittaa verovaroin myös lakisääteisten tehtävien kustannuksia.<sup>60</sup>

Rahoitusperiaatteesta ei ole säädetty perustuslain tasolla, vaikka perustuslakivaliokunta onkin hyväksynyt rahoitusperiaatteen osaksi kunnan itsehallintoa. Rahoitusperiaate tosin on huomioitu Euroopan itsehallinnon peruskirjassa, joka on Suomessa laintasosta sääntelyä. Rahoitusperiaatteeseen kuuluu myös se, että kunnilla jäisi varoja hoitaa yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, mutta kunnilla on kuitenkin paljon lakisääteisiä velvoitteita, jolloin yleisen toimialan tehtäville ei jää välttämättä varoja riittävästi. Valtionosuusjärjestelmän avulla valtion on tarkoitus tukea kuntia taloudellisesti varsinkin sen lakisääteisiä tehtävien hoitamisessa. Kunta voi käyttää verotulojaan haluamallaan tavalla, ja verotuloihin tehtävien vähennysten korvaaminen valtionosuuksien korotuksilla ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Valtionosuuksilla ei ole verotuloihin liittyvää perustuslainsuojaa, jolloin valtionosuuksiin voi kohdistua myös menoleikkauksia. Leikkaukset ovat kyseenalaisia varsinkin silloin, kun niiden yhteydessä kuntien tehtäviä ei vähennetä, vaan niitä saatetaan jopa lisätä.<sup>61</sup>

Rahoitusperiaatteessa on useita tavoitteita. Tällainen näkökulma voi tosin olla ongelmallinen, sillä valtionosuuksien ainoa tavoite tulisi olla kunnan palveluiden rahoittaminen<sup>62</sup>. Yleisesti on pyritty siihen, ettei julkiset menot kasvaisi kovin suuriksi. Kunnat hoitavat paljon tehtäviä, jolloin niille kasautuu paljon menoja. Valtio voi pyrkiä rajoittamaan menoja esimerkiksi pienentämällä valtionosuuksia ja kriisikuntamenettelyllä. Toisaalta kunnille on kuitenkin taattava rahoitusperiaatteen nojalla riittävät varat palveluiden järjestämiseksi. Valtio siten ei voi heikentää huomattavasti rahoitusperiaatetta julkisten menojen leikkaamiseksi.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Matikainen 2014, s. 336, 337.

<sup>60</sup> Muukkonen 2019, s. 363.

<sup>61</sup> Matikainen 2014, s. 334–336, 339–340.

<sup>62</sup> Matikainen 2014, s. 342.

<sup>63</sup> Ilmakunnas & yms. 2020, s. 13.

Kunnalla on taloutensa suhteen valtaa ja vastuuta, vaikka se ei olekaan rajoittamatonta. Kunnan tehtävä on hoitaa sille annetut lakisääteiset tehtävät, joita valtio osaksi rahoittaa. Valtion taloduellinen avustus kunnille ei ole välttämättä suoraan kohdistettu johonkin tiettyyn tehtävään, mutta valtion kantaa viime kädessä vastuuta koko julkisesta taloudesta. Kunnan taloutta arvioidessa on tärkeää miettiä kunnan tosiasiallista tehtävää, mikä ei ole ainoastaan talouden tasapainon saavuttaminen, vaan palveluiden järjestäminen. Kunnan ei ole tarkoitus taloudellisessa toiminnassaan tuottaa ylijäämää, mutta alijäämäinenkin tulos ei ole välttämättä ongelmallinen, jos kunta kuitenkin hoitaa tehtävänsä hyvin. Tällöin valtio voisi avustaa kuntaa kattamaan alijäämän, jos kunnan talous olisi muuten hyvin hoidettu.<sup>64</sup>

Kunnan taloudellista itsehallintoa voidaan analysoida myös erikseen kunnan menojen ja tulojen suhteen. Itsehallintoa tulojen suhteen parantaa sellaiset tulot, joiden käytöstä kunnat voivat itse vapaasti päättää, esimerkiksi verotulojen osalta kunnat voivat vaikuttaa niiden määrään. Kunnan valtiolta saatavat avustukset voivat olla sellaisia, joita kunta voi käyttää omien päätöstensä mukaan tai niiden käytöstä saatetaan määrätä hyvinkin tarkasti. Jos varojen käyttökohteet on hyvin tarkkaan määritetty, eivät ne ole otollisia tulojen itsehallinnon näkökulmasta, sillä kunnalla ei ole päätäntävaltaa varojen käytöstä.<sup>65</sup>

Kunnan menoja voidaan jaotella kolmeen eri kategoriaan. Osa menoista on lakisääteisiä eli kunnalle pakollisia, ja niiden sisällöstä saatetaan säätää hyvinkin tiukasti lainsäädännössä. Kunnalla voi olla myös sellaisia pakollisia tehtäviä, joiden sisällön sääntely on lievempää. Viimeisenä ovat sellaiset kunnan tehtävät, joita se voi itse päättää ottaa hoitaakseen. Tällöin kunnan päätäntävalta tehtävän hoitamiseen on mittavin. Kunnan menojen itsehallinnon näkökulmasta pakolliset tarkasti säädellyt tehtävät kaventavat kunnan itsehallintoa, mutta tosiasiaassa tällöinkin kunnalla on hieman päätäntävaltaa asian suhteen. Kunta voi esimerkiksi tarjota asukkailleen laissa säädettyä minimitasoa parempia palveluita.<sup>66</sup>

Kunnan tulojen ja menojen itsehallintoa voidaan tarkastella ääritapauksissa. Kunnan taloudellinen itsehallinto olisi laajimmillaan silloin, kun se voisi vapaasti kerätä haluamiaan tuloja, eikä sillä olisi lakisääteisiä tehtäviä. Osa tuloista voisi tulla tässäkin tapauksessa valtiolta, mutta niiden käyttötarkoituksesta ei olisi määrätty. Kunnan taloudellinen itsehallinto

---

<sup>64</sup> Heuru 2001, s. 98–99.

<sup>65</sup> Oulasvirta & Turala 2009, s. 317.

<sup>66</sup> Oulasvirta & Turala 2009, s. 318.

olisi tiukimmillaan silloin, kun kaikki sen tehtävät olisi pakollisia laissa säädettyjä velvoitteita ja kunnan tulot olisi myös tarkkaan säännelty. Mahdollisimman laaja taloudellinen itsehallinto kunnille ei ole välttämättä aina järkevää, sillä se voisi johtaa eri kunnissa asuvien kansalaisten epätasa-arvoon. Laaja taloudellinen itsehallinto asettaa lisää vaatimuksia paikallishallinnolle, mikä voi olla ongelmallista, jos se ei kykene toimimaan demokraattisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti. Kuntien taloudellista itsehallintoa ei tarvitse tarkastella menojen osalta vain ääripäiden avulla, vaan asiaa voidaan tarkastella myös tehtäväkohtaisesti. Joiden tehtävien kohdalla voi olla perustellumpaa tiukempi sääntely kuin toisten tehtävien.<sup>67</sup>

### 3.2 Alijäämän kattamisvelvollisuus ja sen tarkoitus

Kuntalain 110.3 §:ssä säädetään: *”Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.”* Alijäämän kattamisvelvollisuus ei ole kuntalaissa täysin uusia asiaa, vaan kehitys on ollut jo pidempiaikaista. On tärkeää käsitellä koko kehityskulku, jotta voidaan ymmärtää myös lainsäätäjän tarkoitusta paremmin.

Vuonna 1999 ehdotettiin kuntalakiin muutosta, jossa kuntien tulisi suunnitella, miten kattaa tilinpäätöksen ja talousarvion alijäämä. Tilinpäätöksen alijäämällä tarkoitetaan kuluvan tilikauden ja edellisten tilikausien alijäämiä yhteenlaskettuna. Hallituksen esityksen tarkoituksena oli saada kunnilta jokin sellainen luku, jonka avulla pystyttiin määrittelemään euromääräinen arvo talouden tasapainottamisen tarpeesta. Kuntien tuli myös konkreettisesti suunnitella, miten alijäämä tullaan tulevaisuudessa kattamaan suunnitelmakaudella. Esityksessä todetaan, että alijäämä katetaan yleensä tulevien vuosien ylijäämäisellä tuloksella. Talouden tasapainottamisen keinoiksi ehdotettiin menojen vähennystä, tulojen kasvattamista sekä käyttömaisuuden ja voitollisten sijoitusten myyntiä. Eräs keinoista on peruspääoman ja vapaan pääoman pienentäminen alijäämän kattamiseksi. Peruspääoman alentaminen keinona kattaa alijäämä pidetään esityksessä poikkeuksellisenä, ja siihen liittyvät ehdot myös esitettiin.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Oulasvirta & Turala 2009, s. 319–321.

<sup>68</sup> HE 157/1999 vp, s. 2–3.

Esityksen tarkoituksena oli se, että kunnissa huomioitaisiin kertynyt alijäämä, ja se pyrittäisiin kattamaan konkreettisin toimenpitein. Kuntayhtymiin ei haluttu soveltaa talouden tasapainottamisen vaatimuksia. Konkreettisiksi alijäämän kattamiskeinoiksi ehdotettiin veroprosentin kasvattamista, menoerien vähennystä ja menojen ajankohdan suunnittelua. Esityksessä myös hyväksyttiin, että tällaiset toimenpiteet voivat vaikuttaa kunnan tarjoaminen palveluiden laatuun ja lukumäärää. Yleisesti muutoksella haluttiin varmistaa, etteivät kunnat huomaamatta joutuisi taloudellisesti huonoon tilaan.<sup>69</sup>

Kuntien talouden lainsäädännön tilannetta tarkasteltiin hallituksen esityksessä uudelleen vuonna 2006. Esityksessä todettiin, että kokonaiskuva kunnan talouden tasapainosta muodostetaan taseen, rahoituslaskeman ja tuloslaskeman yhteistarkastelulla. Myös niiden perusteella lasketut tunnusluvut kertovat talouden tilasta paljon. Kunnan tulee saada katettua tuloilla niin normaalit menot kuin investoinnitkin, vähintään pidemmän ajan kuluessa. Kunnan talouden tulisi olla nimenomaan keskimäärin tasapainossa, eikä jatkuva ylijäämäinen tulos ole myöskään tarkoituksenmukaista. Kuntien investointeja tulisi rahoittaa mahdollisimman paljon tulo-rahoituksen avulla, eikä lainaotolla tulisi olla huomattavaa osuutta investointien rahoituksesta. Esityksessä todetaan, että maaseutukunnilla oli enemmän ongelmia alijäämäisten tulosten kanssa verrattuna kaupunkeihin. Vaikeasti alijääminen kunta oli yleensä pieni poismuuttokunta.<sup>70</sup>

Hallituksen esityksessä todettiin, ettei kunnissa ole toimittu laissa tarkoitettulla tavalla talouden suhteen. Taloussuunnitelmat olivat alijäämäisiä, vaikka tiedettiin niitten kerryttävän myös taseen alijäämää. Alijäämän kattamista ei myöskään suunniteltu tarpeeksi kattavasti. Täten ehdotettiin säädettäväksi, että taloussuunnitelman tulisi olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Tämä tuli varmistaa varsinkin silloin, kun taseessa ei ollut kertynyttä ylijäämää. Kunnalla olisi neljän vuoden mittainen taloussuunnitelma. Jos sen jälkeen oli vielä kertynyttä alijäämää, tulisi sen kattamiseksi tehdä suunnitelma. Toimintakertomuksessa kunnanhallituksen tulisi myös selvittää suunnitelman edistymistä.<sup>71</sup>

Uudemman kerran kunnan taloutta tarkasteltiin kuntalain kokonaisuudistuksen aikana vuonna 2014. Tällöin kunnan taloutta tutkittaessa otettiin huomioon se, että kunta saa ison osan

---

<sup>69</sup> HE 157/1999 vp, s. 3–4.

<sup>70</sup> HE 8/2006 vp, s. 8–10.

<sup>71</sup> HE 8/2006 vp, s. 15.

tuotoistaan palveluiden ja suoritteiden maksuista ja myynituotoista. Näiden maksujen suuruudesta kuitenkin säädetään laissa, eikä kunta voi siihen vapaasti vaikuttaa. Yleiseen toimialaan kuuluvista maksuista ei säädetä varsinaisesti laissa, ja niillä voitaisiinkin kustantaa myös pääoma- ja investointikustannuksia. Hallinnon yleiset periaatteet tulee kuitenkin huomioida myös näissä maksuissa.<sup>72</sup>

Vuoden 2014 hallituksen esityksessä todettiin, ettei aikaisempi lainsäädäntö ei ole estänyt alijäämien kertymistä kunnilla. Talouden tasapainottamissuunnitelma ei tuottanut toivotunlaista tulosta, ja alijäämää on kertynyt vain entistä enemmän. Taloussuunnitelma saatettiin tehdä tasapainoiseksi, vaikkei tasapainoa tosiasiasa saavutettu. Esityksessä todettiin, ettei kunnilla ole suhteessa valtioon yhtä paljon vaikutusvaltaa lakisääteisistä tehtävistä. Kuntien veroprosentin sääntely saattaisi vähentää menojen kasvua epäsuorasti, mutta veroprosentin sääntely on kuitenkin vaikeaa perustuslainsuojan vuoksi. Kunnat ovat myös joutuneet ottamaan lainaa rahoittaakseen tarvittavia investointeja, joten lainanottoa voitaisiin hillitä asettamalla kunnille lainakatto. Esityksessä kuitenkin todetaan, ettei tämä välttämättä ratkaisisi ongelmaa, sillä lainaa voitaisiin ottaa tytäryhtiöiden nimiin.<sup>73</sup>

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että kertynyt alijäämä tulisi kattaa neljässä vuodessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta. Sanamuoto on ehkä hieman harhaanjohtava, mutta käytännössä tarkoitetaan viittä vuotta. Ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi, ja neljä muuta ovat taloussuunnitelma vuosia. Enää alijäämän kattamista ei voisi siirtää eteenpäin, vaan tähän asetettiin tiukka aikarajoite. Kuntien pitää suunnitella yksityiskohtaisesti taloussuunnitelmassa, miten he aikovat alijäämän kattaa. Sama sääntely koskee myös kuntayhtymiä. Muutokselle pyritään pienentämään kertyneitä alijäämiä ja ehkäistä uusien kertymistä. Kuntien toiminnan tehokkuus voisi myös lisääntyä ja ne voisivat saada enemmän säästöjä.<sup>74</sup>

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon koskien vuoden 2014 hallituksen esitystä. Siinä tosin vain käsiteltiin esimerkiksi luottamushenkilöiden tietojensaantioikeutta, eikä alijäämän kattamisvelvollisuudesta lausuttu mitään<sup>75</sup>. Kuntaliitto ei antamassaan lausunnossaan

---

<sup>72</sup> HE 268/2014 vp, s. 34.

<sup>73</sup> HE 268/2014 vp, s. 79–80.

<sup>74</sup> HE 268/2014 vp, s. 107, 112.

<sup>75</sup> PeVL 63/2014 vp, s. 3.

kritisoanut alijäämää koskevia säännöksiä, vaan piti niitä perusteltuina. He tosin kritisoivat sitä, että arviointimenettelyn aloittamiskriteereihin sisältyy myös konsernin velkaantumista mittaava tunnusluku. Tätä he perustelivat sillä, että osakeyhtiömuodossa toimiva kunnan tytäryhteisö voi rahoittaa investointeja vahvasti velkarahan turvin.<sup>76</sup>

Keväällä 2020 tullut covid 19-epidemia aiheutti muutoksia myös alijäämän kattamiseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että kuntien sosiaali- ja terveystoimet tulevat todennäköisesti kasvamaan ja toisaalta vero- ja maksutulot pienenevät. Toisin sanoen kulut kasvavat entisestään, mutta tulot pienenevät. Esityksessä todetaan, että talouden tarkkoja vaikutuksia on vielä vaikeaa arvioida, ja vaikutukset saattavat ilmentyä myös vasta pidemmän ajan kuluessa. Tästä syystä tuli tarpeelliseksi huomioida asia myös lainsäädännössä. Kunta voisi hakea kaksi vuotta lisääaikaa alijäämän kattamiseen, eli laissa mainittu neljä vuotta vaihtuisi kuuteen, jos alijäämää ei kyettäisi kattamaan covid 19-epidemian vuoksi. Lisääaikaa tulisi erikseen hakea valtiovarainministeriöstä, ja kyseessä tulisi olla nimenomaan poikkeuksellinen ja tilapäinen covid 19-epidemian aiheuttama syy. Lisääaikaa ei voisi hakea tämän pykälän nojalla vain siksi, ettei alijäämää ehditty kattaa. Jos lisääaikaa saa, ei arviointimenettelyä voida käynnistää ennen lisäajan loppumista.<sup>77</sup>

Valtiovarainministeriölle toimitettavassa lisäaikaohjelmassa tulee selkeästi tuoda esille covid 19-epidemian aiheuttamat kustannukset. Kunnan tulee myös raportoida valtiovarainministeriölle, miten suunnitellut toimenpiteet edistyvät. Hakemus alijäämän kattamiskauden pidentämiseksi tulee tehdä sinä vuonna, kun alijäämän kattamiskausi loppuisi. Lain on tarkoitus olla voimassa vaan väliaikaisesti, ja voimassa olo päättyy vuoden 2025 lopussa.<sup>78</sup>

Tutkimaan kuntalain 110.3 pykälää on tarkennettu entisestään vuonna 2020, vaikkakin mistään isoista muutoksista ei ole kyse. Taloussuunnitelmassa voitaisiin ottaa huomioon ylijäämä, joka on kertynyt talousarviovuonna. Tällöin taloussuunnitelma voisi olla siis alijäämäinen. Tarkoitus on, että alijäämä voi olla ainoastaan kertyneen ylijäämän suuruinen, jolloin alijäämää ei pääse kertymään kunnan taseeseen. Ylijäämää laskettaessa otetaan huomioon myös kirjanpidolliset erät eli poistoero ja vapaaehtoiset varaukset kertyneen ylijäämän ja tilikauden ali- tai ylijäämän

---

<sup>76</sup> Kuntaliitto 2014, s. 11.

<sup>77</sup> HE 159/2020 vp, s. 3, 9.

<sup>78</sup> HE 159/2020 vp, s. 9, 11.

lisäksi. Laissa haluttiin täsmentää, että taloussuunnitteluajana kertynyt alijäämä tulee kattaa laissa säädetyssä määräajassa. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei alijäämän kattamiskauden jälkeen kunnalla saisi olla ollenkaan alijäämää. Lakiin myös lisätään, että kuntaliitostilanteissa uudella kunnalla on aikaa kattaa kertynyt alijäämä laissa määritetyssä ajassa, eikä liittyvien kuntien alijäämän kattamiskausilla siten ole merkitystä. Alijäämän kattamiskausi alkaa kuntaliitostilanteessaan alusta.<sup>79</sup>

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on käsitellyt kuntien ali- ja ylijäämien määrittelyä lausunnossaan. Lausunnossa on otettu huomioon tuloslaskelmassa ilmenevät tuloksenjärjestelyerät ja niiden vaikutus kunnan ali- tai ylijäämään. Kunta voi tehdä investointivaruksen, joka pienentää tilikauden ylijäämää. Tällöin tilikauden tuloksen tulee tietenkin olla ylijäämäinen, jotta varaus voidaan ylipäättään tehdä. Kunta voi kerätä varoja myös oman pääoman muihin rahastoihin, joiden avulla voidaan kerryttää varoja kertaalleen tuleviin suurempiin menoihin. Poistoeron lisäys pienentää myös kunnan tilikauden tulosta. Nämä erät tulee ottaa huomioon, kun tarkastellaan kunnan nykyistä taloudellista tilannetta. Edellä mainitut erät ovat pienentäneet silloista tilikauden tulosta, jolloin ilman tuloksenjärjestelyeriä kunnan kertynyt alijäämä olisi pienempi tai ylijäämä suurempi. Nämä tuloksenjärjestelyerät tulee ottaa huomioon, silloin kun määritellään kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää, jotta saadaan tarkempi kuva todellisesta kertyneestä alijäämästä.<sup>80</sup>

Kunnan tilikauden alijäämällä voidaan tarkoittaa hieman eri asioita. Alijäämällä yleisesti tarkoitetaan sitä, ettei kunnan tuloilla saada katettua kunnan menoja. Kunnan budjetti voi myös olla tavallaan alijäämäinen, vaikkakin tulojen ylittävä osuus menoista katetaan käytännössä lainalla. Tällöin siis tulot ovat menoja pienemmät, jolloin kyseessä on periaatteessa alijäämäinen budjetti. Menot on kuitenkin katettava joillain tuloilla, eli kunta rahoittaa nämä lainarahalla, jolloin budjetti saadaan rahoituksellisesti tasapainoon.<sup>81</sup>

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut lausunnon liittyen alijäämän kattamiseen peruspääomasta. Lausunnossa korostetaan, että kunnan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot. Tilikauden alijäämä kertoo oleellista kunnan taloudellisesta asemasta. Alijäämä

---

<sup>79</sup> HE 242/2020 vp, s. 53, 54.

<sup>80</sup> Kirjanpitolautakunnan Kuntajaosto 2018 b, s. 1–2.

<sup>81</sup> Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005, s. 173.

voidaan kattaa kunnan peruspääomasta, jos pysyvien vastaavien määrä lopullisesti alenee. Syy tällaiseen alenemiseen voi olla esimerkiksi omaisuuden luovutus.<sup>82</sup>

### 3.3 Euroopan talous- ja rahaliiton vaikutus alijäämän kattamisvelvollisuuteen

Suomi on osa Euroopan talous- ja rahaliittoa (EMU), ja monilla sen jäsenillä on käytössä yhteinen valuutta euro. Tämä lisää jäsenmaiden riippuvuutta taloudellisessa mielessä toisistaan, mikä aiheuttaa tarpeen hallita tilannetta eri keinoilla. Euroopan komissio ja neuvosto tarkastelevat jäsenmaiden taloudenhoitoa, ja antavat tarvittaessa erilaisia suosituksia. Tämä tarkastelu voi ehkäistä jäsenvaltion talouden heikkenemisen niin, että se vaikuttaisi myös muihin maihin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa säädetään erilaisista taloudellisista rajoitteista sopimuksen jäsenille. Sopimuksen 126 artiklan 12 pöytäkirjassa säädetään alijäämän ja valtion velkaan liittyvistä raja-arvoista. Molemmat raja-arvot mitataan suhteessa valtion bruttokansantuotteeseen, jolloin vertailuarvo voi siis vaihdella valtioittain. Julkisyhteisön velka ei saisi olla yli 60 prosenttia tai alijäämä yli kolmea prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. On tärkeää painottaa sitä, mitä arvoa käytetään raja-arvojen mittana. 126 artiklan 12 pöytäkirjan 1 artiklassa mainitaan nimenomaan sana ”julkistalous” ja ”julkinen” määritellessä raja-arvoja. Pöytäkirjan 2 artiklassa käsite julkinen määritellään, ja tällä tarkoitetaan muun muassa keskushallintoa ja paikallisviranomaisia, eli ei pelkästään valtiota.<sup>83</sup> Suomessa vuoden 2020 perusteella pelkästään valtion velka oli 53,1 prosenttia ja koko julkinen velka 69 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen<sup>84</sup>. Raja-arvo on siis ylittynyt.

EMU:n asettamat velvoitteet ovat luonteeltaan hyvin oikeudellisia. Kyse ei siis ole vain poliittisista sitoumuksista tai ohjeenkaltaisista raja-arvoista. EMU:n finanssipoliittiset velvoitteet ovat sanamuodoltaan käskyn kaltaisia, alijäämän kattamista valvotaan hyvin tarkasti ja velvollisuuden rikkomisesta voi saada jopa sanktioita. Eduskunnalla on Suomessa oikeus päättää valtion velanotosta, mutta EMU:n velvoitteista johtuen velasta päättäminen ei ole täysin eduskunnan päätösvallassa. Velkasitoumuksissa tulee ottaa huomioon velan määrälle asetetut rajoitteet, ja sovittaa valtion velanotto niihin. Tämä voidaan tulkita eduskunnan finanssivaltaa rajoittavaksi. Alijäämän välttämismittaus voi rajoittaa epäsuorasti eduskunnan mahdollisuutta päättää budjetista. Jos lainaa ei voida ottaa lisää, tulee tarvittavat varat saada

---

<sup>82</sup> Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2006, s. 4.

<sup>83</sup> Mutanen yms. 2016, s.190, 193, 196.

<sup>84</sup> Valtionkonttori 2021.

jostain muualta. Tämä käytännössä tarkoittaa tulojen kasvatusta tai menojen leikkaamista. Lisää tuloja valtio saa verojenkorotusten ja maksutulosten avulla. Toisaalta EMU:n velvoitteiden noudattaminen ei saisi johtaa myöskään perus- tai ihmisoikeuksien rikkomiseen.<sup>85</sup> EMU:n velvoitteista tulee varsinaisesti finanssivaltaa rajoittavia silloin, jos ilman niitä päädyttäisiin esimerkiksi velanoton suhteen eri ratkaisuun. Toinen ilmentymä velvoittavuudesta on se, kun jo suunnitteluvaiheessa otetaan huomioon EMU:n asettamat rajoitteet taloudelle. Toki Suomella on edustajiensa välityksellä oikeus osallistua päätöksentekoon, joka koskee myös EMU:n finanssipoliittisia asioita. On hyvä myös huomioida, että vaikka ylin finanssivalta kuuluukin eduskunnalle, on talousarvion valmistelijoilla ja hallituksen linjoilla iso painoarvo budjettiin.<sup>86</sup> Ylikansallisilla sitoumuksilla on myös muita vaikutuksia eduskunnan budjettiin. EMU:n taloudellisten rajoitusten ohella tulee huomioida EU:lle maksettavat rahasuoritukset ja veroharmonisointi vaikuttaa myös budjettivaltaan. Eduskunnalla ei ole myöskään varsinaisesti vaikutusta esimerkiksi rahoitusosuuksiin. Suomi onkin jo monena vuotena maksanut enemmän EU:lle kuin on sieltä varoja saanut.<sup>87</sup>

Valtion sitoumuksilla voi olla sellaisia vaikutuksia kuntiin, joihin kunnat eivät voi itse vaikuttaa. EMU:n velvoitteet koskevat julkista sektoria kokonaisuutena, jolloin myös kunnat kuuluvat tähän. EMU tosin varsinaisesti velvoittaa vain siihen sitoutunutta valtiota, ja esimerkiksi toimenpide-ehdotukset ja sanktiot suunnataan ainoastaan valtiolle. Valtiolla on kuitenkin tästä johtuen intressinä huolehtia siitä, ettei kuntien talous ole kovin alijäämäinen. Laissa mainittu alijäämän kattamisvelvollisuus (nykyisin kuntalain 101.3 §) voidaan ajatella olevan yksi valtion tavoista huolehtia siitä, ettei EMU:n asettamia rajoituksia rikottaisi. Alijäämän kattamisvelvollisuuden säätämiseen vaikutti todennäköisesti myös EMU-velvoitteet, vaikka lakimuutoksen perusteluissa tätä näkökulmaa ei nostettukaan esille.<sup>88</sup> EMU on osaltaan vahvistanut käsitystä siitä, että kunnat ovat osa julkista taloutta. Tämä ei poista kuntien oikeutta itsehallintoon, ja kunnan ja valtion suhteesta säädetään myös kansallisesti. Valtio on kuitenkin aina vastuussa koko julkisen talouden tasapainosta ja velkaantumisesta.<sup>89</sup> EMU:n sitoumukset ovat valtion kannalta hieman haastavia, sillä valtiolla on intressiä huolehtia

---

<sup>85</sup> Wacker 2009, s. 248–249.

<sup>86</sup> Wacker 2009, s. 249, 253.

<sup>87</sup> Mutanen yms. 2016, s. 216, 218.

<sup>88</sup> Wacker 2009, s. 207–209.

<sup>89</sup> Mutanen yms. 2016, s. 151.

kuntien velkaantumisesta, mutta ainakaan vielä kunnille ei ole asetettu lainakattoa, jolloin ne itse päättävät suurilta osin lainasitoumuksena.

Kuntasektori ei ole kuitenkaan valtion lainanoton kannalta välttämättä niin merkittävin tekijä. Vuoden 2019 tietojen perusteella paikallishallinnon velka oli 23,5 miljardia euroa, kun taas valtionhallinnon oli 117,5 miljardia euroa. Luvut ovat toki isoja, mutta valtionhallinnon velan määrä on huomattavasti suurempi. Paikallishallinnon veloissa huomioidaan myös kuntien omistamien yhteisöjen velat, eikä ainoastaan kunnan velkoja. Valtionhallinnon veloissa huomioidaan muitakin kuin puhtaasti budjettiin kirjattu lainanotto.<sup>90</sup>

### 3.4 Kuntakonserni

Kunnan määrittely, varsinkaan taloudellisessa mielessä, ei välttämättä ole nykyään enää niin yksinkertaista. Kuntalain 114.1 §:n mukaan kunnan tulee laatia myös konsernitilinpäätös. Kuntakonsernin muodostaa kunta ja sen tytäryhtiöt. Tähän sovelletaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n määritelmää määräysvalta, eli toisin sanoen se, onko jokin yhtiö tytäryhtiö. Esimerkiksi lain 1 luvun 5.1 §:n ensimmäisen kohdan mukaan määräysvalta toiseen kirjanpitovelvolliseen voi olla silloin, jos sen osakkeista ja niiden tuottamasta äänimäärästä omistaa yli puolet. Kuntalain 114.3 §: mukaan myös kuntayhtymän tilinpäätös tulee yhdistellä jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen. Kuntayhtymä tulee yhdistää omistussuudesta riippumatta.<sup>91</sup>

Kuntakonsernissa kunta on ikään kuin emoyhtiö. Konserni voidaan ajatella myös yksittäisenä kokonaisuutena, vaikka se koostuukin eri yrityksistä. Tämä ajattelu soveltuu hyvin yritysten käsittelyyn, mutta kuntakonsernissa kunta on julkisen sektorin toimija. Kuntakonsernilla on siten todennäköisesti myös muita kuin taloudellisia tavoitteita.<sup>92</sup> Kunta voi tuottaa palveluita erilaisten tytäryhtiöiden kautta, ja konsernisuhteen vuoksi erilliset tilinpäätökset eivät välttämättä heijasta todellista taloudellista tilannetta. Konsernitilinpäätöstä tehdessä yhtiöiden sisäisiä eriä eliminoidaan ja eri erien laskentatavat yhdistetään. Sisäisillä erillä tarkoitetaan muun muassa konserniin kuuluvien yhteisöjen välisiä ostoja, myyntejä ja voitonjakoa. Konsernitilinpäätöksen tarkoitus on esittää siis kunta ja siihen kuuluvat yhteisöt siten kuin ne

---

<sup>90</sup> Valtiovarainministeriö 2020 b, s. 71.

<sup>91</sup> HE 268/2014 vp, s. 217.

<sup>92</sup> Muukkonen 2019, s. 5.

olisivat yksi iso kirjanpitovelvollinen. Tällöin saadaan kokonaisvaltaisempi ja kattavampi kuvat koko konsernin toiminnasta, ja myös kunnan taloudellisesta tilasta. Kuntayhtymien yhdistäminen parantaa myös oikeaa ja riittävää kuvaa taloudellisesta tilasta.<sup>93</sup>

Esimerkiksi voidaan ottaa Tampereen kaupunki. Konserniin kuuluu 56 tytäryhtiötä ja Tampere on jäsenenä kolmessa eri kuntayhtymässä. Monet tytäryhtiöistä se omistaa kokonaan, ainakin konsernin tasolla. Tampereen kaupungin omistuksessa on myös alakonserneja.<sup>94</sup> Esimerkiksi Tampereen sähkölaitos oy on emoyhtiö konsernissa, ja sillä on kolme tytäryhtiötä. Kuitenkin Tampereen kaupunki omistaa Tampereen sähkölaitos Oy:n.<sup>95</sup> Tampereen kaupungin vuoden 2019 tilikauden tulos oli alijäämäinen, mutta koko kuntakonsernin tulos olikin ylijäämäinen<sup>96</sup>. Tämä esimerkki kuvastaa hyvin kuntakonsernin monimutkaisuutta.

Kuntakonsernia määritellessä on hyvä huomioida myös kunnan liikelaitokset, jotka siis eivät ole kunnan tytäryhtiöitä. Kunnan liikelaitos ei ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen oikeushenkilö, vaan osa kuntaa. Liikelaitosten tehtävä on ollut hoitaa jotain kunnan tehtävää niin, että sen toimintaa rahoitetaan toimintatuotoilla eli liikelaitos toimii liiketaloudellisesti. Yhtiöittämisen seurauksena kuntien tuli kuitenkin muuttaa sellaisten liikelaitosten yhtiömuotoa, jotka toimivat kilpailullisilla markkinoilla. Kunnalla voi kuitenkin vieläkin olla liikelaitoksia, mutta niiden toiminnan tulee kuulua kunnan toimialaan, eivätkä ne voi toimia kilpailullisilla markkinoilla.<sup>97</sup>

### **3.4.1 Kuntakonsernien omistajaohjaus**

Kuntakonsernin lainsäädäntöön puututtiin vuonna 2006. Aikaisemmin kuntalaissa ei ollut mainintaa kuntakonserninjohdosta tai -valvonnasta. Kunta ei voi myöskään osakeyhtiölain alla toimivaa tytäryhtiötä velvoittaa oikeudellisesti sitovasti. Tytäryhtiöille voidaan antaa erilaisia konserniohjeita, ja niitä yleisesti noudatetaan, sillä tytäryhteisön johdon tulee nauttia emoyhtiön luottamusta. Kyseessä ei kuitenkaan ole oikeudellinen pakko. Hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi konsernin käsite ja velvollisuus tehdä konsernitilinpäätös. Esityksessä säädettiin myös konsernijohdosta, johon lukeutuu kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari

---

<sup>93</sup> Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2015, s. 9, 17.

<sup>94</sup> Tampereen kaupunki 2019, s. 44, 209–210.

<sup>95</sup> Tampereen sähkölaitos Oy 2019, s. 2.

<sup>96</sup> Tampereen kaupunki 2019, s. 33, 45.

<sup>97</sup> HE 268/2014 vp, s. 40–41.

ja mahdollisesti muut viranomaiset. Konsernijohdon ohjeet eivät olisi edelleenkään oikeudellisesti sitovia, mutta voisi paremmin tuoda ilmi kunnan kannan asioihin. Lisäksi konsernijohto valvoo tytäryhteisöjen ohjeiden noudattamista. Toisin sanoen lakiluonnoksen tarkoitus oli lujittaa kunnan johtoa sen tytäryhteisöissä. Tytäryhtiöillä ei ollut aikaisemmin myöskään erikseen laissa säädettyä tiedonantovelvollisuutta kunnille. Tällöin kunnan asema ei ollut emoyhtiötä vastaava, ja se haluttiin korjata.<sup>98</sup>

Kuntakonsernin lainsäädäntöä tarkennettiin uudemmin koko kuntalakia uudistettaessa. Kuntakonsernin tunnusluvut koettiin tarpeelliseksi myös määrittämään erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteereihin. Aikaisemmin vain kunnan tilinpäätöksen tunnuslukuja oli tarkasteltu. Kun konsernin tunnusluvut huomioidaan, saadaan kattavampi kuva kunnan taloudesta. Konserniohjausta haluttiin tarkentaa myös uudemman kerran. Tavoitteena oli, että kunnan strategiset tavoitteet tulisivat esille tytäryhtiöiden kautta. Yleisesti myös kunnan asemaa omistajana suhteessa tytäryhteisöihin haluttiin vahvistaa. Kunta ei tytäryhteisön omistajana sääntele yhteisön yksittäisiä ratkaisuja, vaan omistajaohjausta voidaan toteuttaa esimerkiksi henkilövalintojen ja yhtiöjärjestyksen avulla. Yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa samoja tavoitteita kuin kuntastrategiassa on. Kunnan tulee pyrkiä vahvasti johtamaan tytäryhteisöjen toimintaa, joiden tulee toimia kunnan edun mukaisesti. Tämä asettaa myös erityisiä vaatimuksia tytäryhteisöjen johdolle. Johdon valinnassa tulee huomioida erilaiset tytäryhteisöt, niiden tehtävät ja tarvittava osaaminen.<sup>99</sup>

Hallituksen esityksen mukaan omistajaohjausta vahvistetaan konserniohjeen kautta, jonka valtuusto hyväksyisi. Niissä voidaan sopia esimerkiksi investointien suunnittelusta. Kyseessä on ohje, joten sen noudattaminen ei ole oikeudellisesti sitovaa tytäryhteisöissä. Noudattamatta jättäminen vaatisi kuitenkin perusteluja, ja tytäryhteisöjen tulee joka tapauksessa noudattaa kunnan eli omistajan etua. Toki tytäryhtiö ei voi toimia sen oman edun vastaisesti, mutta tällöin tulee tutkia sitä, miksi koko yhteisö edes on perustettu.<sup>100</sup>

Oikeudellisesta näkökulmasta tytäryhteisön yhtiöjärjestys on yksi tärkeimmistä omistajaohjauksen keinoista, jos tytäryhteisö on osakeyhtiö. Yhtiön omistajan kannalta yhtiöjärjestys on hyvä ohjauskeino, sillä se on sitova yhtiön toimielimille, eikä sen sisältöä voi

---

<sup>98</sup> HE 263/2006 vp, s. 5–6, 13, 22–23.

<sup>99</sup> HE 268/2014 vp, s. 83, 171–175.

<sup>100</sup> HE 268/2014 vp s. 175–176.

muuttaa ilman osakkeenomistajien päätöstä yhtiön yhtiökokouksessa. Yhtiön hallitus ei voi siis itsenäisesti muokata yhtiöjärjestyksen sisältöä. Osakassopimuksia voidaan myös käyttää omistajaohjauksen välineenä. Osakassopimus on yhtiön omistajien välinen sopimus, jossa voidaan sopia esimerkiksi yhtiön hallinnon järjestämisestä. Sopimus on ajankohtainen varsinkin silloin, jos yhtiöllä on useampia omistajia. Osakassopimukseen voidaan soveltaa sopimusvapautta, eikä siihen liittyen ole omaa erityislakia, joten osakassopimus ei ole myöskään yhtä velvoittava kuin yhtiöjärjestys. Sopimuksen osapuoli voi periaatteessa toimia sopimuksen vastaisesti, vaikkakin tällainen toiminta voi aiheuttaa vahingonkorvausvelvoitteen. Tässä korostuu nimenomaan sopimusvapaus ja siihen liittyvät periaatteet.<sup>101</sup>

Konserniohje on selkeä omistajaohjauksen väline, mutta oikeudellisesti sen asema voi olla hieman monimutkainen. Osakeyhtiön on noudatettava osakeyhtiölakia, ja sen määräykset menevät konserniohjeen edelle. Osakeyhtiön hallituksen on ajateltava aina yhtiön etua, ja toisinaan voi tulla tilanteita, jolloin konserniohje ja yhtiön etu ovat ristiriidassa. Tällöin yhtiön hallituksen on ajateltava ensin yhtiön etua. Konserniohje ei siis ole oikeudellisesti sitova kuten on yhtiön yhtiöjärjestys. Toki joitain konserniohjeen kohtia voidaan ottaa yhtiöjärjestykseen, joka muuttaa tilanteen. Vaikka konserniohje ei olekaan samalla tavalla oikeudellisesti sitova, on sen määräyksiä tarkoitus noudattaa ohjeen hyväksytyä. Konserniohjeen vastainen toiminta vaatii syyksi erittäin painavat perusteet, mutta ohjeen vastainen toiminta ei ole osakeyhtiölain näkökulmasta lainvastaista. Jos tytäryhtiön hallitus ei noudattaa konserniohjetta, voi kunta yhtiön omistajana tietenkin vaihtaa yhtiön hallituksen.<sup>102</sup>

Kuntalain 47.4 §:ssä säädetään konserniohjeen sisällöstä. Sen mukaa konserniohjeessa tulisi olla muun muassa määräys velvollisuudesta ennen tiettyjä päätöksiä hankkia kunnan kanta asiaan ja määräykset koskien kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelua ja ohjausta. Kuntaliitto on julkaissut ohjeita konserniohjeen rakentamiseen. Jokainen kuntakonserni on kuitenkin omalainen kokonaisuus, jolloin tyhjentäviä ehtoja on vaikeaa antaa. Toki kuntalaki velvoittaa tietynlaiseen sisältöön, mutta sääntely ei ole niin yksityiskohtaista. Tytäryhteisöiltä olisi hyvä pyytää talous- ja investointisuunnitelmat, mielellään hieman useammalta vuodelta. Näiden suunnitelmien tulisi heijastaa kunnan kuntastrategiaa ja talousarvion tavoitteita. Tästä huolimatta tytäryhteisön hallituksella on päätäntävalta taloussuunnitelman sisällöstä. Konserniohjeessa olisi hyvä määritellä, mistä asioista yhteisön tulee hankkia ennakkokäsitys

---

<sup>101</sup> Ruohonen, Vahtera & Saarimaa 2017, s. 156–157, 175–176, 177–178.

<sup>102</sup> Ruohonen & yms. 2017, s. 196, 197, 198.

kunnalta. Vaikka ennakkokäsitys pyydetäisiin, ei se siirrä asian ratkaisuvalltaa tai oikeudellista vastuuta kunnalle. Yhteisön hallitus on edelleen vastuussa päätöksestään, ja sillä on ennakkokäsityksestä huolimatta lopullinen ratkaisuvallta asiasta.<sup>103</sup>

Yhtiöjärjestys, osakassopimus ja konserniohje ovat omistajaohjauksen ”muodollisia” keinoja. Epämuodollinen ohjaus tarkoittaa sellaista toimintaa, jossa vaikutetaan liialti yhtiön toimielinten päätösvaltaan. Osakeyhtiölaissa määritetään eri toimielimien tehtävät, ja yhtiön omistajan ei tule puuttua yhtiön liiketoimintaan liittyviin ratkaisuihin. Kunnalla ei siis ole oikeutta toimia näin, mutta yhtiön edustajat ja omistajataho voivat yleisellä tasolla keskustella erilaisista tavoitteista, eikä tällöin ole kysymys mistään kielletystä toiminnasta.<sup>104</sup>

Kunta voi harjoittaa omistajaohjausta myös tytäryhtiön henkilöstövalintojen avulla. Tytäryhtiön hallitus vastaa paljon yhtiön toiminnasta, jolloin asiantuntevan hallituksen valinta korostuu. Myös kuntalaissa (KuntaL 47.2 §) säädetään hallitusten asiantuntijavaatimuksista, joten hallitusten jäseniä ei voida valita ainoastaan poliittisten syiden vuoksi. Tarvittava asiantuntijuus riippuu paljon siitä, minkälainen yhtiö on kyseessä, eikä kaikkia kuntakonsernin tytäryhtiöiden hallituksia voida valita samoilla kriteereillä. Hallitusta tulisi arvioida kokonaisuutena, niin että tarvittava osaaminen ja asiantuntijuus saavutetaan. Tytäryhtiön hallituksen valinnassa on hyvä huomioida, että kyseessä on nimenomaan omistajaohjauksen keino. Tällöin hallituksen jäsenien valinnassa on tärkeää huolehtia, että hallituksen toiminnassa on mukana myös henkilöitä varmentamassa yhtiön omistajan näkemyksiä.<sup>105</sup>

Kunnan omistajastrategiassa olisi tärkeää selventää, miksi kyseiset tytäryhtiöt omistetaan. Kun asia on esitetty kirjallisesti, on kaikilla silloin sama käsitys asiasta. Jos tytäryhteisöt ovat osakeyhtiöitä, tulee myös osakeyhtiölaki huomioida monin paikoin. Osakeyhtiölain (624/2006) 11 luvun 5 §:n mukaisesti yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa, jos yhtiöjärjestykseen ei ole muuta määrätty. Osakeyhtiölain 13 luvun 9 mukaan yhtiöjärjestykseen tulee kirjata, jos yhtiön tarkoitus on ainakin osaltaan muu kuin voiton tuottaminen. Jos kaupunki ei siis ole tytäryhteisön yhtiöjärjestykseen muuta kirjannut, tulee yhteisön jo lain mukaan tavoitella voittoa. Tämä ei välttämättä ole ongelmallista. Kunta voi kuitenkin asettaa yhteisölle sellaisia tavoitteita, jotka ovat taloudellisesti sille kannattamattomia. Tämä on yhteisön kannalta

---

<sup>103</sup> Kuntaliitto 2017, s. 5, 14, 18, 21.

<sup>104</sup> Ruohonen & yms. 2017, s. 188, 190.

<sup>105</sup> Ruohonen 2019, s. 3–4.

ongelmallista, sillä se käytännössä estää voitontavoittelun. Taloudellisesti kannattamattomat ehdotukset voivat myös olla yhtiön edun vastaisia, vaikka ehdottajana olisikin kunta yhtiön omistajana. Kuntakonsernin kokonaisuus ei myöskään ole välttämättä yksinkertaisesti määriteltävissä. Toisaalta kuntakonsernin etu voi toisiaan olla tytäryhteisölle haitaksi, mutta tällöin konsernin etu voi mennä edelle. Kuntakonsernin omistajaohjaus on kokonaisuuden kannalta varmasti helpompaa, jos tytäryhteisöjen toiminnan tarkoitus merkitään selkeästi. Tällöin myös tytäryhteisön hallituksen työ helpottuu ja ristiriidoilta vältytään.<sup>106</sup>

Kuntakonsernin kokonaisuus voi tarkoittaa sitä, että kunnan tytäryhtiöt ovat vain osa kunnan toimintaa kokonaisuutena. Konsernin kokonaisedun määrittelemisessä kuntastrategialla on merkittävä tehtävä, sillä siinä määritellään esimerkiksi omistajuuden tavoitteita. Kuntakonsernin kokonaisuutta määritettäessä tulee kuitenkin huomioida aina tytäryhtiöitä koskeva lainsäädäntö. Toisinaan konsernin kokonaisuus voi tarkoittaa myös sitä, että kunnan omistamasta yhtiöstä tulee luopua. Tämä tulee kyseeseen silloin, jos yhtiön ja konsernin kokonaisuus eivät sovellu yhteen, vaikkakin tällöin voisi tarkastella, jos yhtiöjärjestyksen avulla asia voitaisiin korjata.<sup>107</sup>

Jos tytäryhtiöt ovat osakeyhtiöitä, ovat ne osakeyhtiölain 1 luvun 1.1 §: mukaisesti velvoitettuja noudattamaan osakeyhtiölakia. Toisinaan on kuitenkin hieman epäselvää, mikä velvoittaa vain kuntaa, ja mikä toisaalta koko kuntakonsernia. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun (KHO 2018:164) koskien kunnan tytäryhtiön sisäisen tarkastuksen muistioon ja siihen liittyvään asiakirjapyyntöön. Muistio on julkista tietoa, sillä muistio oli kaupungilla ja kaupunki toimi omistajana viranomaisen asemassa muistiota tehdessä. Tytäryhtiö ei harjoittanut julkisen vallan käyttöä tai tarjonnut julkisia palveluita, jolloin julkisuuslain 4 §:ää ei normaalisti sovelleta. Ratkaisussa kuitenkin todetaan, että muistio pyydettiin nimenomaan kaupungilta, jolla muistio oli, eikä sen tytäryhtiöltä. Yhtiöön tehty sisäinen tarkastus on osa kunnan omistajaohjaustoimintaa, jossa se toimii viranomaisen roolissa. Tästä syystä muistioon sovelletaan julkisuuslakia, vaikka muistion sisältö koskikin kunnan tytäryhteisöä ja sisälsi siihen liittyviä tietoja.

Ratkaisu on mielenkiintoinen, sillä yleisesti ei ole ajateltu asiakirjojen julkisuuden koskevan myös tytäryhtiöitä. Asiaan vaikuttaa ratkaisun mukaan se, harjoittaako yhtiö sellaista toimintaa,

---

<sup>106</sup> Tiili 2019, s. 268–274.

<sup>107</sup> Ruohonen & yms., s. 154.

joka kuuluu myös kunnan toiminnan harjoittamiseen. Kunnan toiminta liittyy yleisen tai erityisen toimialan harjoittamiseen. Kunta on siis voinut siirtää itselleen kuuluvan tehtävän tytäryhteisön hoidettavaksi, jonka kanssa tehdään yleensä jonkinlainen palvelusopimus. Tosin sopimusta ei välttämättä tarvita, jos kunta omistaa huomattavasti tytäryhteisöstä, sillä kyseessä voi olla tällöin hiljaisesti syntynyt sopimus. Kunnalla ei voi myöskään olla yhteisöjä, jotka eivät kuulu sen harjoittaman toimialan piiriin. Tämä taas johtaa siihen, että kaikkien konsernin asiakirjojen voidaan ajatella kuuluvan julkisuuslain piiriin, eli ne olisivat viranomaisen asiakirjoja.<sup>108</sup>

### **3.4.2 Kuntakonsernin vaikutuksia kunnan talouteen**

Kuntakonserniin on kuulunut yleensä yhtiöitä, jotka hoitavat esimerkiksi joukkoliikennettä, huvipuistoja ja energiayhtiöitä. Yhtiöiden avulla on voitu tavoitella kunnan elinvoimaisuuden lisäystä, ja yhtiöitä on voitu perustaa myös tuottamaan kunnalle tukipalveluita, kuten kiinteistöhuoltoa. Osa lainakannasta on myös voitu siirtää tytäryhteisöjen nimiin. Toisaalta yhtiöittämisvelvoite on myös vaikuttanut yhtiöiden perustukseen. Kunnat ovat joissain tapauksissa hyödyntäneet konsernirakennetta hieman monimutkaisemmin, mistä on voinut olla apua alijäämän kattamiseen. Kunta on saattanut perustaa tytäryhteisön, jolla ei ole muuta toimintaa kuin kunnantalon vuokraaminen kunnalle. Kunta on antanut yhtiölle omavelkaisen takauksen, jolloin yhtiö saa lainan jolla ostaa kunnantalon. Näin kunnan tuloslaskelmaan saadaan positiivisesti vaikuttava myyntivoitto, vaikka todellisuudessa mitään ei oikeastaan tapahtunut. Tosin kunnan vuokramenot kasvoivat ja tytäryhtiöllä, jolla ei ole edes muita tuloja kuin vuokratulot, on iso laina maksettavana.<sup>109</sup>

Konsernirakenne voi olla kunnalle tietyissä tapauksissa haitallinen, varsinkin jos yhtiöille annetaan takauksia. Jos yhtiö menee konkurssiin, voi kunta joutua tekemään melko massiivisen pääomasijoituksen alaskirjauksen, mikä vaikuttaa kunnan talouteen. Näin ei kuitenkaan usein käy, sillä tytäryhteisöä pääomitetaan tarpeen vaatiessa. Yhtiö saattaa hoitaa sellaista tehtävää, ettei sen konkurssi kunnan kannalta olisi edes vaihtoehto. Toki kunnan mainetappiot voisivat konkurssi tilanteessa olla myös huomattavat. Varsinkin energiayhtiön osinkotuotot ovat kunnalle iso tuloerä, johon myös luotetaan. Kunta ei välttämättä puutu tulojen ja menojen väliseen ristiriitaan, vaan luotetaan osinkotulojen auttavan ongelmassa. Kuntakonsernien

---

<sup>108</sup> Muukkonen 2019, s. 12, 15–16.

<sup>109</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 287–288.

lainakanta on kasvanut, sillä kuntien isot investoinnit, kuten esimerkiksi länsimetro, näkyvät myös konsernin lainoissa.<sup>110</sup>

Kunnan omistamiin tytäryhtiöihin liittyy useita riskejä. Omistajariski tarkoittaa sitä, kun kunta rahallisesti tukee tytäryhtiötä esimerkiksi sijoittamalla siihen. Tytäryhtiöihin liittyy myös julkisuus- ja demokratiavaatimukset, joita tulisi pyrkiä toteuttamaan niin ettei yhtiöiden liikesalaisuudet kuitenkaan paljastuisi. Kun kunnan tytäryhtiöitä yhtiöitetään, ei yhtiöiden toiminta ole enää avointa kuntalaisille. Yhtiöt eivät välttämättä yksityistämisen seurauksena ole enää niin yhteiskunnallisesi vastuullisia, vaikkakin tässä tulee huomioida kunnan ydintehtävä kuntalain 1.2 §:n mukaan eli asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja kestävä kehitys. Kompetenssiriksi liittyy tytäryhtiön henkilöstöön ja hallitukseen. Tytäryhtiöihin tulisi valita osaavia ja asiantuntevia henkilöitä, ja olisi hyvä valita myös sellaisia henkilöitä, jotka tulevat koko organisaation ulkopuolelta. Tytäryhtiöille tulisi asettaa selkeät tavoitteet, ja niiden seuraamista tulisi myös valvoa. Valvonta voidaan suorittaa esimerkiksi osatavoitteiden avulla, jolloin edistymistä on helpompaa seurata. Tytäryhtiöiden toiminnassa tulee myös jatkuvasti arvioida mahdollisia riskejä ja ennalta ehkäistä riskien toteutumista.<sup>111</sup>

Konsernitilinpäätös on tärkeä tiedonlähde kunnalle. Toki sen antamaa tietoa on myös osattava tulkita, ja ylipäätään muodostaa konsernitilinpäätös. Kunnan tilinpäätös yksinään ei riitä taloudellisen kokonaisuuden hahmottumiseen, jolloin konsernitilinpäätöksen ymmärtäminen on välttämätöntä. Tämä voi myös parantaa taloudellisten päätösten laatua. Tilintarkastuksella on tärkeä rooli, vaikkakin taloudellisten sitoumusten tarkastuksessa on ilmennyt puutteita.<sup>112</sup>

Kuntien ja kuntayhteisöjen tilintarkastuksen laatua on myös tutkittu. Ongelmia havaittiin tilintarkastuksen tarjouksissa, jossa tarjous oli sidottu tiettyyn päivien lukumäärään. Käytettävät päivät tulisi suhteuttaa niin, että tarkastus voidaan tehdä riippumattomasti ja tarpeeksi laajasti. Tarkastuksessa konsernin ja valtiosuuksien perusteista annettavien tietojen tarkastusta ei pidetty niin tärkeänä, mutta niihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Varsinkin konsernin tarkastus vaatii osaamista ja voi olla haastavaa. Tutkimuksessa myös havaittiin, että hinta oli usein määräävä tekijä tilintarkastajaa valitessa. Kehittämisehdotuksia myös annettiin. Suositeltiin tarkastusmuistion luovuttamista kunnanvaltuutetuille ja muille tilivelvollisille

---

<sup>110</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 288–289.

<sup>111</sup> Tokkola & Kotonen 2005, s. 193, 199–200.

<sup>112</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 290.

entistä laajemmin. Ehdotettiin myös, ettei sama tilintarkastaja saisi tarkastaa samaa kuntaa yli kuutta vuotta, ja suositeltiin, että tarkastuslautakunnan jäsenillä säädettäisiin laissa vaatimukset osaamisen suhteen.<sup>113</sup>

Kunnan tulee huomioida alijäämän kattamisessa myös kuntalain 118 §:ssä säädetty erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteerit. Osa näistä koskee myös kuntakonsernin taloutta. Aluksi lainkodassa säädetään kuntakonsernin kertyneestä alijäämästä, joka on johdonmukaista kunnan alijäämän sääntely huomioon ottaen. Pykälässä säädetään myös kuntakonsernin raja-arvoista, jotka tulee täyttyä kahtena vuotena peräkkäin seuraavasti:

- ”1) kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia;*
- 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;*
- 3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla;*
- 4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.”* (KuntaL 118.3 §)

Lainanhoitokatteen laskennassa on hyödynnetty kuntajaoston ohjetta<sup>114</sup>. Uusin ohje on vuodelta 2020, mutta laskutapa on varmaankin vastaava kuin aikaisemmassa versiossa, johon hallituksen esityksessä viitattiin. Tunnusluvun tarkoitus on selventää, onko kunnalla kykyä selviytyä lainoistaan. Tunnusluvun olisi hyvä olla vähintään yksi. Jos tulos on alempi, tulee kunnan ottaa enemmän lainaa tai hankkia varoja realisoimalla omaisuutta. Lainanhoitokate lasketaan jakamalla vuosikate lisättynä korkokuluilla laskennallisella lainanlyhennyksellä ja korkokuluilla. Lainoissa otetaan huomioon niin korolliset lyhyt- kuin pitkäaikaisetkin lainat, jotka jaetaan kahdeksalla.<sup>115</sup> Kuntalaissa mainittu 0,8 raja on jo melko huono, mutta lainsäätäjällä on toisaalta vielä varaa kiristää tilannetta tarvittaessa. Yli yhden menevä raja-arvo ei ole välttämättä perusteltavissa, joten on järkevää jättää lakiin kiristysvaraa. Toki kunnallisen itsehallinnon kannalta ei ole myöskään tarkoituksenmukaista säätää tiukempia rajoja kuin tarpeellista.

<sup>113</sup> Oulasvirta, Uoti, Ojala, Saastamoinen, Pesu, Kettunen, Paananen, Anttila & Lindgren 2021, s. 20, 27.

<sup>114</sup> HE 280/2018 vp, s. 12.

<sup>115</sup> Kirjanpitolaautakunta 2020, s. 26.

Kunnan lainakantaa laskettaessa on haluttu ottaa huomioon lainojen kohdalla myös mahdolliset kunnan vuokravastuut. Vuokravastuut eivät näy taseessa samalla tavalla kuin velat, mikä voisi houkutella kuntia ottamaan käyttöön entistä enemmän vuokravastuumallia, jotta taseessa ilmenevä lainamäärä ei kasvaisi. Laki tulee voimaan siten, että uusia kriteereitä sovelletaan vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksiin. Kuntalain 118.3 §:ssä esitetyt raja-arvot tulee myös täyttyä kaikki samanaikaisesti, jolloin yhden raja-arvon täytyminen ei vaikuta kuntaan. Raja-arvot tulee myös täyttää kahtena vuotena peräkkäin, jolloin ainoastaan yhtenä vuotena raja-arvojen täytyminen ei käynnistä arviointimenettelyä.<sup>116</sup>

Tilastokeskus on analysoinut kuntakonsernien vuoden 2019 ennakkollisia tilinpäätöksiä. Niiden perusteella kuntakonsernien lainakanta per asukas oli 7081 euroa. Tässä ei ole ilmeisesti vielä otettu huomioon vuokravastuita.<sup>117</sup> Tampereen kaupunki on raportoinut myös omat vastaavat lukunsa vuoden 2019 tilinpäätöksessä. Kuntakonsernin lainakanta oli 8037 ja lainakanta vuokravastuut huomioiden 10 281 euroa.<sup>118</sup> Tämän perusteella voidaan todeta, että vuokravastuut korottavat asukaskohtaista lainavastuuta jonkin verran, jolloin niiden huomiointi tunnusluvuissa on myös perusteltua. Toisaalta asian voisi tulkita myös niin, että kunnan talouden hallinta lisääntyy entisestään. Vertailuluku on kuitenkin keskimääräinen lainmäärä asukasta kohden, jolloin ongelmia ei sinänsä pitäisi olla kun kuntia verrataan toisiinsa. Toki isommalla kunnalla on enemmän asukkaita, mutta todennäköisesti lainan rahanääräinen suuruus voi olla isompi kuin pienellä kunnalla. Raja-arvot myös antavat kunnille vertailukohdetta oman talouden suhteen. Kunnan on hyvä alijäämää kattaessa ottaa huomioon kuntalain 118.3 §:ssä asetetut kriteerit. Kunnantaloutta ei siis voida kohentaa loputtomasti kuntakonsernin kustannuksella. Toki jonkin asteinen konsernirakenteen hyödyntäminen ei ole kiellettyä, jolloin sitä voidaan hyödyntää.

---

<sup>116</sup> HE 280/2018 vp, s. 4, 12.

<sup>117</sup> Tilastokeskus 2020 a.

<sup>118</sup> Tampereen kaupunki 2019, s. 50.

## **4. KUNNAN TEHTÄVIEN JA TULOJEN SÄÄNTELY**

### **4.1 Kunnan tulojen sääntely**

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään kunnan erilaisia tulonlähteitä. Kuntaliito on selvittänyt kuntien ja kuntayhtymien ulkoisia tuloja vuoden 2019 tilinpäätösten perusteella. Kokonaisuudessaan kunnallisvero ja valtionosuudet olivat suurimmat tuloerät kunnille. Näissä laskelmissa on huomioitu kaikki rahanarvoiset erät, eli myös lainat on mukaan luettu. Kunnat saivat myös myyntituottoja ja muita tuottoja. Nämä muut tuotot sisälsivät käyttöomaisuuden myyntituottoja, muita toimintatuottoja, rahoitustuottoja sekä tukija ja avustuksia.<sup>119</sup>

Kuntien eri tulolähteitä käsitellään melko yksityiskohtaisesti, jotta voidaan paremmin ymmärtää kunnan vaikutusvalta tuloihinsa. Tämä on oleellista kunnalle, kun se suunnittelee taseeseen kertyneen alijäämän kattamista. Kunnan tuloja käsitellessä selvennetään, mihin tuloeriin se voi omilla päätöksillään vaikuttaa.

#### **4.1.1 Kunnaan verotulot**

Seuraavaksi tarkastellaan kunnallisveron määräytymistä. Näkökulmana on se, miten kuntalaisten verotettava osuus määräytyy. Tämän avulla saadaan parempi käsitys kunnallisveroprosentin noston ja laskun vaikutuksista kunnan tuloihin. Ei ole tarpeellista käsitellä kaikkia ansiotuloveron määräytymisen perusteita, joten käsittely on melko yleispiirteistä ja keskitytään kunnallisverotuksen kannalta oleellisiin seikkoihin. Käsittelyssä hyödynnetään paljon verohallinnon ohjetta, sillä se on todennäköisesti ajankohtaisin ohje verotukseen.

Perustuslain 121.3 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus. Tuloverolain (1535/1992) 30.3 §:ssä säädetään, että kunnallisverotuksen verovuoden tulo saadaan vähentämällä kunnallisverotuksen vähennykset puhtaasta ansiotulosta. Puhdas ansiotulo saadaan vähentämällä ansiotuloista luonnolliset vähennykset. Tuloverolain 61 §:n mukaan ansiotuloa on kaikki sellaiset tulot, jotka eivät ole pääomatuloa. Esimerkkejä tästä on palkkatulo ja eläke. Tuloverolain 64.1 §:n

---

<sup>119</sup> Kuntaliitto 2020 a, s. 4.

mukaisesti myös työnantajalta saatu luontoisetu on veronalaista ansiotuloa, ja se arvostetaan käypään arvoon.

Luontoisetuja voivat olla esimerkiksi asunto- ja ravintoetu. Etuudesta tulee luontoisetu, jos työntekijä ei maksa siitä työnantajalle täyttä korvausta tai Verohallinnon määrittelemää korvaussummaa. Luontoisedun tunnusmerkkeinä on usein myös jatkuvuus ja toistuvuus. Luontoisetu ilmenee ansiotuloissa siten, että niihin lisätään edun suuruinen summa. Luontoiseduksi ei kuitenkaan lueta esimerkiksi pienimuotoisia muistamisia työntekijöille tai virkistystoiminnan järjestämistä. Erona on se, ettei verovapaata etua ole selkeästi tarkoitettu palkkaan rinnasteiseksi, ja kyseessä on kohtuullinen ja tavanomainen etu.<sup>120</sup>

Ansiotuloista tehdään myös erilaisia vähennyksiä. Vähennysten tarkoitus on saada verot soveltumaan veronmaksajan veronmaksukyvyyn kanssa. Verolait kirjoitetaan kaikille sopiviksi, eikä niissä voida säätää kovin yksityiskohtaisesti kaikkiin eri tilanteisiin soveltuvia käytäntöjä. Tästä syystä vähennykset toimivat hyvin.<sup>121</sup> Puhdas ansiotulo saadaan tekemällä ansiotuloista luonnolliset vähennykset. Näitä ovat Tuloverolain 29.1 §:ssä mainitut tulojen hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet kulut. Tuloverolain 95.1 §:n mukaan tulonhankkimisvähennys on 750 euroa. Tämä vähennys tehdään kaikilta samansuuruisena, eikä sitä tarvitse itse erikseen pyytää<sup>122</sup>. Luonnollisia vähennyksiä ovat myös esimerkiksi työmarkkinajärjestön jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut, kuten myös tuloverolain 95.1 §:ssä säädetään. Pääomatuloilla ei ole vaikutusta puhtaan ansiotulon määrään, mutta ulkomailta saadut tulot, jotka ovat Suomessa veronalaisia vaikuttavat.<sup>123</sup>

Seuraavaksi tehtävät vähennykset koskevat niin valtion- kuin kunnallisverotustakin. Eläkevakuutusmaksuja on pakollisia ja lakisääteisiä, ja ne molemmat saadaan vähentää puhtaasta ansiotulosta. Esimerkkinä näistä on työttömyysvakuutusmaksu. Merityötulosta voidaan tehdä laissa säädettyjä vähennyksiä. Vähennyksen voi saada myös silloin, jos veronmaksukyky on olennaisesti alentunut. Tästä säädetään tuloverolain 98 §:ssä. Käsittely on tapauskohtaista, ja tällöin tutkitaan perheen kokonaistilannetta. Elatusavun maksaminen voi

---

<sup>120</sup> Ossa 2020, s. 101, 103–104.

<sup>121</sup> Ossa 2020, s. 112.

<sup>122</sup> Verohallinto 2021 a.

<sup>123</sup> Verohallinto 2021 b.

olla yksi syy vähennyksen saamiseen. Tietyin edellytyksin voi saada vähennyksiä myös sairaskulujen vuoksi sekä lahjoituksesta tieteelle tai taiteelle.<sup>124</sup>

Puhtaasta ansiotulosta lasketaan myös valtionverotuksen verotettavan tulon määrä. Tämä ei ole kuitenkaan tutkimukseni kannalta olennaista, joten käsittelen vain kunnallisverotuksen kannalta olennaisia tuloja. Kunnallisverotuksessa huomioitavista tuloista voidaan tehdä eläketulovähennys. Vähennykseen on oma laskukaavansa, ja sen voi saada vain jos puhdas ansiotulo on alle 27 450 euroa. Täten suurituloinen eläkkeensaaja ei saa vähennystä. Vähennys on sitä suurempi, mitä pienempi eläke on.<sup>125</sup>

Kunnallisverotuksen puhtaasta tulosta voidaan vähentää myös invalidivähennys haitta-asteen mukaan. Kyseessä on summaltaan pienempi vähennys verrattuna eläkevähennykseen. Kunnallisverotukseen liittyen voi saada myös opintorahavähennyksen. Tämä tarkoittaa sitä, ettei opintorahaa veroteta 12 kuukauden aikana, jos henkilöllä ei ole muita tuloja. Jos muita tuloja on, vähennysosa pienenee asteittain. Muilla tuloilla tarkoitetaan tässä ansiotuloja, eikä pääomatuloilla ole merkitystä. Jos puhdas ansiotulo on suurempi kuin 7800 euroa, ei vähennystä saa ollenkaan.<sup>126</sup>

Kunnallisverotuksessa tehdään myös ansiotulovähennys. Tuloverolain 105 a §:ssä on lista ansiotuloksi luokiteltavista tuloista, mutta yksinkertaistettuna palkka ja muut vastaavat tulot lasketaan ansiotuloksi. Vähennys on enintään 3570 euroa, ja sen laskemiseksi on oma kaava. Jos henkilö tienaa yli 14 000 euroa, lasketaan ylimenevästä osiosta 4,5 prosentin vähennystä pienentävä osuus. Pienempituloisen vähennys on siis suurempi kuin suurempituloisen, sillä suurempituloisen tulot vähentävät tulojen kasvaessa vähennysosuutta. Lopuksi kunnallisverotuksessa voidaan vielä vähentää perusvähennys. Tämän voi saada vain silloin, jos tulot ovat kaikkien vähennysten jälkeen alle 23 800 euroa. Eli kaikki yllä mainitut vähennykset tulee olla tehty tätä ennen. Enimmäismäärä on 3630 euroa, ja vähennyksen suuruus riippuu, jos tulot ovat vähennyksen enimmäismäärää suuremmat.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Verohallinto 2021 b.

<sup>125</sup> Verohallinto 2021 b.

<sup>126</sup> Verohallinto 2021 b.

<sup>127</sup> Verohallinto 2021 b.

Kuntalain 111 §:n mukaisesti valtuusto päättää kunnan tuloveroprosentin. Aikaisemmin on jo käsitelty kuntien oikeutta päättää veroprosentista, joka pohjautuu perustuslain 121.3 §:än. Kunnallisvero on Suomessa tasavero, eli periaatteessa kaikki kunnan asukkaat maksavat saman prosentuaalisen määrän tuloistaan veroja. Jo edellä esitettyjen vähennysten seurauksena asia ei kuitenkaan ole näin, ja esimerkiksi hyvin pienistä tuloista kunnallisveroa ei mene ollenkaan.

Suuremmilla tuloilla vähennysten vaikutus on pienempi, ja tuloista maksetaan sitä kautta enemmän kunnallisveroa. Eri tuloryhmille on myös erilaisia vähennyksiä, esimerkiksi ansiotulovähennystä ei voi saada eläketuloista. Vähennykset aiheuttavat sen, että verotus muuttuu progressiiviseksi pienillä tuloilla. Vähennysten määrä ja laajuus pienentää kunnan verotuloja, mikä taas voi johtaa kunnan päätökseen nostaa kunnallisveroprosenttia. Pääomatulojen verot menevät ainoastaan valtiolle. Kunnat eivät pysty verottamaan näitä tuloja, eivätkä myöskään saa niistä suoraan mitään jako-osuutta valtiolta.<sup>128</sup>

Kunnilla on oikeus itse päättää kunnallisveron suuruudesta, eikä sitä ole tarkemmin rajoitettu laissa<sup>129</sup>. Kuntien on hyvä kuitenkin ottaa huomioon kuntalain 118.3 §:n toinen kohta. Arviointimenettelyyn joutumisen yksi kriteeri on se, että kunnan veroprosentti on vähintään kaksi prosenttia korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. Toki lain 118.3 §:n muutkin kohdat tulee täyttyä, mutta tämä kunnallisveron määrään liittyvä kohta on hyvä huomioida, jos myös muuta raja-arvot alkavat lähestyä.

Kuntien osuus yhteisöverotuloista säädetään lailla. Tutkimuksen kannalta ei ole tarpeellista perehtyä siihen, miten yksittäisten kuntien yhteisövero-osuus määräytyy. Verotilityslain (532/1998) 12§:n mukaan kunnat saavat 33,30 prosenttia yhteisöverotuloista. Kunnilla ei siis ole itse mahdollisuutta päättää omasta osuudestaan, ja loput yhteisöverotuloista menee valtiolle. Lainkohtaan liittyvässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vuoden 2021 verotuloista kunnille menisi yli kymmenen prosenttia enemmän, ja sen jälkeen osuus kasvaisi joka vuosi noin kaksi prosenttia vuoden 2027 verotuloihin asti. Vuoden 2021 korotus tehdään covid 19-epidemian vuoksi ja myös avustamaan kuntien taloudellista tilannetta. Kahden prosentin korotus liittyy varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alennuksen vaikutuksen tasaamiseen. Kuntaliitto kritisoi sitä, ettei asiakasmaksujen laskua kompensoitu valtiosuusjärjestelmän

---

<sup>128</sup> Myrsky 2010, s. 492, 494.

<sup>129</sup> HE 1/1998 vp, s. 176.

kautta. Heidän näkemyksensä mukaan yhteisvero-osuuden korotus ei ole paras mahdollinen keino kompensoitiin.<sup>130</sup>

Todettakoon, että sosiaali- ja terveystuista käsiteltävässä hallituksen esityksessä, ehdotetaan kuntien yhteisöverotulojen alennusta. Esityksen mukaan yhteisöverotulot laskisivat noin kolmanneksella ja esimerkiksi vuonna 2023 kunnat saisivat vain noin 21,37 prosenttia yhteisöverotuloista. Tätä perusteltiin sillä, että yhteisövero ei ole kovin vakaa vero, vaan eri suhdanteet vaikuttavat siihen. Sote-uudistuksen vuoksi kuntien verotulot pienenevät ja yhteisöveron osuus kasvaa suhteessa. Aikaisemmin se on ollut noin 8 prosenttia kunnan kaikista verotuloista. Jos kuntien yhteisövero-osuutta pienennetään, ei kunnallisveroprosenttia tarvitsisi pienentää välttämättä niin paljoa.<sup>131</sup> Yhteisöveroon liittyvä hallituksen esitys ja sote-uudistuksen hallituksen esitys ovat selkeästi ristiriidassa keskenään, mikä voi vaikeuttaa kuntien mahdollisuutta suunnitella seuraavien vuosien tuloja.

Kunnat saavat tuloja myös kiinteistöveron avulla. Veronsaajakunta määräytyy sen perusteella, minkä kunnan alueella kiinteistö sijaitsee. Kiinteistö voi tarkoittaa niin rakennusta kuin maa-alaakin, mutta maa- tai metsätalousmaata ei veroteta. Yleisesti veroa ei makseta myöskään esimerkiksi hautausmaista tai yleisistä toreista. Kiinteistövero on hieman erilainen vero, minkä takia elinkeinotoimintaa harjoittava taho voi vähentää sen kuluna tuloverotuksessa. Kiinteistöveron maksaa kiinteistön omistaja, ja myös julkisoikeudelliset tahot kuten valtio ovat velvollisia maksamaan kiinteistöveroa. Kunnat eivät maksa kuitenkaan itselleen kiinteistöveroa. Kunnan valtuusto päättää kiinteistöveron suuruudesta. Toisin kuin kunnallisverossa, laki säätelee kiinteistöveron suuruutta. Esimerkiksi kiinteistöverolain (654/1992) 12.1 §:n mukaan kiinteistövero on pääosin vakituisen asumiseen käytettävässä rakennuksessa 0,41 ja 1 prosentin välissä. Laissa säädetään siis veron ylä- ja alaraja, ja erilaisille kiinteistöille on erilaisia rajoja. Kunnan valtuusto päättää veroprosentin, ja veron määrään vaikuttaa se, miten kiinteistö arvostetaan. Siinä hyödynnetään arvostuslain antamia perusteita, jonka vuoksi arvostaminen ei tapahdu tapauskohtaisesti kiinteistöittäin.<sup>132</sup>

Kuntaliitto on tehnyt tilastointia kuntien veroprosenttien suuruudesta vuoden 2021 osalta. Koko maan kunnallisveron painotettu keskiarvo oli 20,02 prosenttia, ja veroprosentin muutoksen

---

<sup>130</sup> HE 195/2020 vp. s. 5, 7.

<sup>131</sup> HE 241/2020 vp. s. 449,1014.

<sup>132</sup> Niskakangas, Viitala & Honkanen 2020, s. 157–159.

painotettu keskiarvo koko maan osalta oli 0,06 prosenttia. Kunnallisveroprosentin korotuksen syyksi kerrottiin muun muassa menojen kasvu, mutta vain vähemmistö kunnista kuitenkin päätyi nostamaan kunnallisveroa. Kuntaliitto tilastoi myös kiinteistöveron suuruutta. Yleisesti keskimäärin kunnissa pysyttiin melko lähellä alarajaa, esimerkiksi yleinen kiinteistöveroprosentti oli keskimäärin 0,51 prosenttia, kun laissa säädetty alaraja on 0,41 prosenttia.<sup>133</sup>

Kunnallisverotuloja käsitellessä on hyvä kiinnittää huomiota siihen, millä todellisella kunnallisveroprosentilla kunnan tulos on saatu. Kuten jo edellä on käsitelty, kunnan todellinen kunnallisveroprosentti ja nimellinen veroprosentti eivät ole sama asia. Kunta saa kuitenkin tulonsa todellisen veroprosentin perusteella, ja tämä tulee myös ottaa huomioon kunnan tuloksen analysoimisessa.<sup>134</sup> Kunnan alijäämän kattamisen kannalta kunnallis- ja kiinteistöveron nosto on varmaankin helpoin ja selkein tulonhankkimiskeino.

#### **4.1.2 Valtionosuudet ja -avustukset**

Kuntien yksi tulonlähde on valtionosuudet. Valtionosuuksilla tarkoitetaan kunnan peruspalveluiden valtionosuutta ja opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää valtionosuutta. Peruspalveluiden valtionosuuden tarkoitus on, että valtio antaa rahoitusta kunnan lakisäateisten tehtävien hoitamiseen. Nämä ovat varhaiskasvatus, kirjasto- ja kulttuuritoimi, sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus ja taiteen perusopetus. Laissa määritellään se osuus, jonka valtio rahoittaa näistä kunnan menoista, ja kunnat maksavat itse loput. Ensiksi siis lasketaan yhteen kaikki varat, jotka tarvitaan rahoittamaan edellä mainitut palvelut, ja sitten määritetään prosenttiosuus, jonka valtio kustantaa. Valtionosuuden perusosaan voi saada myös erilaisia lisäosia. Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009) laissa 6 luvun 26 §:ssä säädetään syrjäisyyden lisäosasta ja 28 §:ssä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosasta. Valtionosuuden määrää laskettaessa otetaan huomioon lain 3 luvun mukaisesti esimerkiksi asukkaiden ikä, sairastuvuus, työttömyys ja alueen kielet. Kunnan voivat vaikuttaa valtionosuuksien jakautumisesta eri menoerille, sillä niitä ei siis ole kohdennettu tiettyyn tarkoitukseen. Peruspalveluiden valtionosuus lain 55.1 §:n mukaan kuntien omarahoitusosuus on tällä hetkellä 74,33 prosenttia.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Kuntaliitto 2021 a, s. 4–5, 10, 11–12.

<sup>134</sup> Meklin 2019, s. 69.

<sup>135</sup> Valtiovarainministeriö 2019, s. 16–19.

Peruspalveluiden valtionosuuksien määrää lasketaan siten, että jokaiselle ikäryhmälle määritellään arviokustannus. Näistä säädetään asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen<sup>136</sup> 5 §:n mukaan esimerkiksi 0–5-vuotiaiden perushinta vuonna 2021 on 8761,95 euroa, 19–64-vuotiaiden 1039,29 euroa ja 85-vuotta täyttäneiden sekä vanhempien 20 092,52 euroa. Peruspalveluiden valtionosuuksista säätävässä laissa 6.2 §:ssä säädetään ikäryhmien jaottelu. Kunnan valtionosuuden suuruuteen vaikuttaa asukkaiden ikärakenne ja sen lisäksi muun muassa asukastiheys ja työttömyys. Laskennallisesta summasta vähennetään kuntien rahoitusosuus, ja saadaan tulokseksi valtionosuuden suuruus. Tähän lisätään valtionosuuden lisäosat sekä verotuloihin perustuva tasaus. Harkinnanvarainen valtionosuus voi korottaa kunnan valtionosuus summaa. Lopuksi tehdään valtionosuuteen vähennykset ja lisäykset ja saadaan lopullinen valtionosuussumma.<sup>137</sup> Erilaisia vähennyksiä ja lisäyksiä säädetään muun muassa lain 36 §:ssä. Esimerkkinä lain 36.6 §:n mukaan vuoden 2021 valtionosuuksiin lisätään 0,16 euroa asukasta kohden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen uudistuksen vuoksi.

Peruspalveluiden valtionosuuden kokonaisrahamäärään tehdään valtionosuuden tasaus, sillä kunnilla voi olla huomattavan paljon eroja asukaskohtaisten verotulojen suhteen. Myös tätä eroa on tarpeen tasata valtionosuuksien avulla. Peruspalveluiden valtionosuus lain 29.5 §:n mukaan kunnan laskennallisia verotuloja määritettäessä huomioidaan kunnallisvero, puolet kiinteistöverosta ydinvoimalaitosten suhteen ja yhteisövero. Veroprosentteina käytetään keskimääräisiä veroprosentteja, jolloin yksittäisten kuntien veroprosenttien suuruus ei vaikuta niin paljoa. Näin lasketaan, mitkä olisivat kunnan verotulot näillä keksimääräisillä veroprosenteilla. Niiden avulla myös määritellään koko maan keskimääräinen asukaskohtainen verotulo, eli tasausraja. Jos kunnalla tämä on pienempi, saa kunta tasausta, jos suurempi niin vähennystä. Kumpikaan ei ole täysmääräinen, vaan prosentuaalinen. Kunnat eivät kuitenkaan maksa verotuloja takaisin, vaan vähennys tehdään kunnan koko valtionosuussummaan. Eli ilman vähennystä kunta olisi ”oikeutettu” suurempaan valtionosuussummaan.<sup>138</sup> Apua asian ymmärtämiseksi on myös saatu Kuntaliiton sivuilta löytyvästä valtioneuvoston excel-  
taulukosta<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Valtioneuvoston asetuksen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n muuttamisesta (1274/2020).

<sup>137</sup> HE 38/2014, s. 40, 45, 46.

<sup>138</sup> Salonen & Nissinen 2019.

<sup>139</sup> kohta ”Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2019”; excel tiedosto: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat/valtionosuudet-2019>.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus on toinen osa valtionosuutta. Sitä myönnetään toisen asteen opetukseen, lisärahoituksena esi- ja perusopetukseen ja muihin kulttuuri- ja opetustoimen tehtäviin. Esi- ja perusopetukseen saa jo valtionosuutta, joten lisärahoitus on tarkoitettu toimintaan, jota ei vielä rahoiteta perusosuudella. Tällaisia kohteita voi olla esimerkiksi perusopetuksen valmistava opetus ja pidennetty oppivelvollisuus. Kunnat voivat saada myös kotikuntakorvausta, jos toisen kunnan asukas suorittaa esi- tai perusopetuksen kyseisen kunnan alueella.<sup>140</sup>

Valtionosuus lukiokoulutukseen määritetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 5.1 §:n mukaan laskennallisesti, ja se perustuu esimerkiksi lukion oppilasmäärään ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Kunnan omarahoitusosuus lukion käyttökustannuksista on 8.1 §:n mukaan 52,21 prosenttia elokuusta 2021 lähtien. Tämä on siis pienempi verrattuna valtionavustuksen perusosaan.

Valtionosuuksien voidaan ajatella tasaavan riskejä. Erilaiset kunnat koostuvat erilaisista ihmisistä, ja heidän palvelutarpeensa myös vaihtelevat. Varsinkin verotulojen tasausjärjestelmä estää sen, ettei kunnille tulisi kohtuutonta hyötyä tai haittaa. Kunta, jossa asuisi paljon nuoria hyvätuloisia terveitä asukkaita, saisi melko paljon tuloja ilman tasausjärjestelmää. Toisaalta sellainen kunta, jonka asukkaat käyttäisivät paljon palveluita, eivätkä olisi kovin korkeatuloisia, voisi ilman tasausjärjestelmää olla taloudellisesti vaikeuksissa. Enemmän palveluja käyttävät eivät maksa enempää veroja, vaan kunnallisveroprosentti on periaatteessa kaikille kunnan asukkaille sama. Valtionosuusjärjestelmää voi verrata vakuutusjärjestelmää. Riskintasaus on tarpeellista, kun asukkaiden kunnallisvero-osuutta ei suhteuteta yksilön palvelutarpeeseen.<sup>141</sup>

Asiaan saadaan vähän konkretiaa, jos tarkastellaan Tampereen kaupungin vuoden 2019 tilinpäätöstä. Tampereen asukasluku on 238 140. Verotuloja se sai yhteensä noin 974 miljoonaa euroa. Kunnan tuloverotuloja oli suurin osa, noin 808 miljoonaa euroa. Yhteisövero- ja kiinteistöverotulot olivat keskenään lähes samansuuruisia. Tähän voidaan suhteuttaa nyt valtionosuuksien määrä. Valtionosuuden perusosa oli noin 228 miljoonaa euroa, valtionosuuden tasausta Tampere sai noin 14 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus oli noin 59 miljoonaa. Selkeästi verotulot ovat siis isoin tuloerä.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Valtiovarainministeriö 2019, s. 18, 23.

<sup>141</sup> Svensk 2013, s. 331–333.

<sup>142</sup> Tampere 2019, s. 201.

Kunnat voivat hakea myös harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Peruspalveluiden valtionosuuslain 30.1 §:n mukaan korotusta voi hakea, jos kunta tarvitsee lisää taloudellista tukea poikkeuksellisista tai tilapäisistä syistä. Tätä varten valtio ei kuitenkaan varaa erikseen varoja, vaan harkinnanvaraiset valtionosuuden korotukset vähennetään valtionosuuksien kokonaissummasta. Yksinkertaistettuna, mitä enemmän valtionosuuden korotuksia myönnetään, sitä vähemmän kunnat saavat yhteensä valtionosuuksia. Ongelmana aikaisemmin oli se, että joillekin kunnille harkinnanvarainen avustus oli pysyväluonteinen rahoitusmuoto. Joidenkin kuntien talous oli myös riippuvainen lisäävustuksista, eikä muilla tuloilla saatu rahoitettua kaikkia menoja.<sup>143</sup>

Valtionosuuksien kohdalla aina ei ole kyse vain niiden leikkaamisesta. Vuonna 2019 alijäämäisen tilikauden tuloksen sai 225 kuntaa<sup>144</sup>. Vuoden 2020 ennakkotietojen mukaan vain 27 kuntaa teki alijäämäisen tuloksen, eli ero on huomattava. Kuntaliiton tiedotteen mukaan positiiviseen tulokseen oli monia syitä. Kunnille myönnetty koronatuot auttoivat monia kuntia taloudellisesti, ja kunnallisveroja saatiin odotettua enemmän. Koronan seurauksena myös kuntien eri toimintoja oli suljettuna, joka toi säästöjä kunnan menoihin.<sup>145</sup>

Kunnat saivat aikaisemmin valtionosuuksia siten, että niiden käytöstä oli säädetty hyvin tarkasti. Valtionosuudet eivät siis olleet yleisluontoisia, vaan ne maksettiin tietyille menoerille. Tällöin myös kuntien oli helpompi ennakoida valtionosuuksien määrää. Nykyään valtionosuudet ovat yleiskatteellisia, jolloin valtion määrittää ainoastaan prosentuaalisen korvaussumman. Tällöin valtionosuusprosenttia voidaan alentaa niin, ettei tarvitse yksilöidä minkä tehtävän osalta kuluja leikataan. Kunnan saamaan valtionosuussummaan vaikuttaa myös verotuloihin liittyvä tasausjärjestelmä, jolloin on hyvin haastavaa määrittellä, kuinka paljon valtionosuutta saadaan tiettyyn tehtävään varten. Tätä ongelmaa voisi ratkaista se, jos osa valtionosuuksista olisi suunnattu tiettyyn tehtävään, mikä myös voisi osaltaan parantaa rahoitusperiaatteen toteutumista.<sup>146</sup>

Kunnat voivat saada valtion avustuksia, jotka ovat siis eri asia verrattuna valtionosuuksiin, eivät ole kokonaisuudessaan niin mittavia kuin valtionosuudet. Yksittäiselle kunnalle kyseessä voi

---

<sup>143</sup> HE 174/2009 vp, s. 43, 48.

<sup>144</sup> Kuntaliitto 2020 b.

<sup>145</sup> Kuntaliitto 2021 b.

<sup>146</sup> Matikainen 2014, s. 342.

kuitenkin olla merkittävä rahamäärä.<sup>147</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut omat ohjeensa valtionavustuksiin liittyen. Sen mukaan avustukset ovat harkinnanvaraisia, ja niitä tulee siis erikseen hakea. Avustuksia myönnetään muun muassa kunnille ja kuntayhtymille, ja kohteita voivat olla esimerkiksi koulutus ja taide. Avustus voi olla yleisavustus, joka kattaa laajemmin toimintaa, tai erityisavustus johonkin tiettyyn hankkeeseen tai investointiin. Haettavat avustukset löytyvät ministeriön internetsivuilta.<sup>148</sup>

Valtionavustusten käyttökohteista säädetään tarkemmin kuin valtionosuuksien. Avustusta voi käyttää vain päätöksessä kerrotulla tavalla. Avustusta hakiessa on esitetty jo, paljonko kyseisen hankkeen tulot ja menot ovat. Valtionavustuksilla voi kattaa vain sen prosenttiosuuden kokonaiskustannuksista, joka on mainittu päätöksessä. Avustusta voi hyödyntää kustannusten kattamiseen vain tietyssä päätöksessä mainitulla ajanjaksolla, ja avustusta voi käyttää vain hankkeen perusteella tarpeellisiin ja summaltaan kohtuullisiin kustannuksiin. Esimerkiksi lainojen kustannuksia tai tulospalkkioita ei saa kustantaa avustuksella. Päätöksessä ilmoitettuun päivämäärään mennessä avustuksen saajan tulee raportoida avustuksen käytöstä ministeriölle. Raportin tarkoituksena on arvioida avustuksen oikeanlaista käyttöä.<sup>149</sup>

#### **4.1.3 Maksutulot ja muut kunnan tulot**

Kunnat tarjoavat erilaisia palveluita, joista ne voivat periä asiakasmaksuja. Asiakasmaksuista säättävään lakiin on tullut muutoksia, jotka tulevat voimaan kesällä. Seuraavaksi käsitellään niin vanhaa kuin uuttakin lainsäädäntöä. Sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksujen suuruus ei kuitenkaan ole täysin kunnan päätettävissä, vaan niistä säädetään laissa ja asetuksessa. Osa asiakasmaksuista voi olla tuloihin perustuvia, ja osa on kaikille samansuuruisia. Maksujen tarkoituksena on tietenkin rahoittaa osa palveluiden kustannuksista, ja toisaalta ehkäistä palveluiden turhaa käyttöä. Maksut tosin saattavat myös ehkäistä tarpeellisia terveydenhuollon käyntejä, vaikka asiakasmaksut eivät saisikaan olla este palveluiden käyttämiselle.<sup>150</sup>

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) 2.1 §:ssä säädetään, että palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten

---

<sup>147</sup> Valtiovarainministeriö 2019, s. 17.

<sup>148</sup> Opetus- ja kulttuuri ministeriö 2019, s. 4.

<sup>149</sup> Opetus- ja kulttuuri ministeriö 2019, s. 10–11, 13, 22.

<sup>150</sup> Verronen, 2017, s. 367–368.

suuruinen. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei kunta voi tuottaa voittoa palveluiden järjestämisellä. Maksulla saisi kattaa ainoastaan käyttökustannuksia.<sup>151</sup> Edellä esitetty pätee silloin, kun tarkemmin hinnoittelusta ei ole säädetty. Osa palveluista voi olla myös täysin maksuttomia, eikä kunta edes voi periä niistä maksuja. Tästä esimerkkinä on neuvolapalvelut. Kunta voi myös päättää olla perimättä joitain maksuja, joka voi asettaa ihmiset hieman eriarvoiseen asemaan asuinpaikan mukaan. Osa maksuista voidaan sitoa palvelun käyttäjän tuloihin, jolloin kyseessä on yleensä pidempi palvelusuhde. Tarkoituksena on myös, etteivät maksut tulisi kohtuuttomiksi palvelun käyttäjälle. Laissa säädetään myös poikkeavista tilanteista, mutta 7 c.1 §:n perussäännön mukaan pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalta voidaan periä maksua 85 prosenttia kuukausituloista, joissa on huomioitu lain säätämät vähennykset. Lain 7 c.3 §:ssä säädetään hoidettavalle jäävän käyttörahan suuruudesta. Tässä tuloina otetaan huomioon ansio- ja pääomatulot, mutta esimerkiksi tiettyjä etuuksia ei huomioida.<sup>152</sup>

Suuriosa asiakasmaksuista on tasamaksuja, eli kaikille samansuuruisia, esimerkkinä terveyskeskusmaksu. Näitä kunta ei voi päättää vapaasti, vaan maksujen ylärajasta on säädetty laissa. Toisin sanoen kunta voi laskuttaa myös pienemmän summan. Tasamaksut aiheuttavat kuitenkin sen, että tuloeroja ei huomioida, ja joillekin maksut ovat suhteessa tuloihin korkeampia kuin toisille. Tästä syystä on päädytty maksukattoon, johon ei tosin vaikuta henkilön tulot. Tällä voidaan kuitenkin estää se, ettei terveysmaksut ole täysin kohtuuttomia. Lakimuutoksen myötä maksukatto tulee olemaan lain 6 a.1 §:n mukaan yli 600 euroa, joten ihan pienestä summasta ei ole kyse. Raja koskee vuoden aikana tapahtuvia maksuja, eikä tämän jälkeen tarvitse maksaa enää ainakaan suurimmasta osasta palveluista.<sup>153</sup>

Joissain tapauksissa asiakasmaksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä. Esimerkiksi lain 11.1. §:n mukaan, jos maksu vaarantaa henkilön toimeentuloa, voidaan se olla perimättä. Tätä on kuitenkin käytetty melko vähän. Lopulta käytäntö on mennyt siihen, että toimeentulotukea voidaan hakea asiakasmaksuihin, mutta sen avulla ei voi kerryttää maksukattoa. Ristiriitaista asiassa on myös se, ettei asiakasmaksuissa huomioida varallisuutta, mutta toimeentulotuessa se huomioidaan.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> HE 216/1991 vp., s. 37.

<sup>152</sup> Verronen 2017, s. 370.

<sup>153</sup> Verronen 2017, s. 371.

<sup>154</sup> Verronen 2017, s. 372–373.

Asiakasmaksujen suuruutta on helpompi ymmärtää, jos ne suhteutetaan menoihin. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2019 sosiaali- ja terveystoiminnan nettokustannukset olivat yhteensä 19,2 miljardia euroa. Tästä summasta on siis jo vähennetty sote-palveluiden tuotot, jotka olivat yhteensä noin kaksi miljardia euroa. Täten jos huomioidaan koko maan tilanne, ei asiakasmaksuilla kustanneta kovinkaan paljoa sosiaali- ja terveystoimintaa.<sup>155</sup>

Edellä käsitelty asiakasmaksulaki uudistetaan täysin, ja se astuu voimaan kesällä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että hoitajavastaanotto perusterveydenhuollon avosairaanhoidossa ei maksaisi palvelun käyttäjälle enää ollenkaan. Alaikäisten ei tarvitsisi maksaa poliklinikkamaksua, ja tiettyihin tartuntatauteihin liittyviin palveluihin lisätään ilmaisia osia. Muutoksia tulee myös maksukattoon, ja sitä kerryttäviä palveluiden listaa laajennettiin. Jatkossa toimeentulotuella maksetut asiakasmaksut otettaisiin maksukatossa huomioon. Myös joitain muita muutoksia ehdotettiin lakiin.<sup>156</sup>

Tutkimukseni kannalta on aiheellista selvittää muutoksen seurauksia kunnan asiakasmaksutuloihin. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että vuodesta 2022 lähtien kuntien asiakasmaksut vähenisivät yhteensä 45 miljoonaa euroa. Myös jo vuonna 2021 kunnille tulee vähemmän tuloja ja muutoksesta aiheutuu kustannuksia. Nämä kompensoitaisiin kunnille valtionosuuksien kautta. Toisin sanoen muutoksella ei tulisi olla negatiivisia taloudellisia vaikutuksia kunnille. Tämä on johdonmukaista, sillä uudistuksen tarkoitus ei ollut saavuttaa taloudellisia säästöjä. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tarkoituksena oli ennemminkin parantaa tasa-arvoa ja mahdollistaa kansalaisten terveystoimintojen käyttö niin ettei se ole taloudellisesti haastavaa. Tavoitteena on myös kehittää ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa.<sup>157</sup>

Kuntaliitto ei ollut lausunnossaan hallituksen esityksestä täysin samaa mieltä kustannusten arvioinnissa. He toteavat muutoksen aiheuttavan vähintään 58 miljoonan euron tulovähennyksen kunnille. Suurimmat erot oli hoitajavastaanoton maksuttomuuden aiheuttavien kulujen arvioinnissa ja maksun, joka peritään jos varattua aikaa ei käytetä tai peruuteta.<sup>158</sup> Tutkielmani tekoaikana ei saada vielä selvyttä siihen, mitkä todelliset muutoksen

---

<sup>155</sup> Tilastokeskus 2020 b.

<sup>156</sup> HE 129/2020 vp, s. 29–30.

<sup>157</sup> HE 129/2020 vp, s. 42, 28–29.

<sup>158</sup> Kuntaliitto 2020 c, s. 2.

kustannukset tulevat olemaan. Kuntien kannalta tietenkin olennaista on se, mikä taho mahdolliset ylimenevät kustannukset maksaa.

Asiakasmaksuja saadaan myös varhaiskasvatuksen maksuista. Maksu määräytyy maksajan tulojen mukaan, ja Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädetyn lain (1503/2016) 5 §:ssä säädetään eri tuloajoja perheen koko huomioiden ja niistä maksimi prosenttiosuudet päivähoitomaksuihin. Lain 16 §:n mukaan säädetään kuitenkin indeksikorjatut tulorajat ja päivähoiton maksimihinta opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoituksella. Sen mukaan tällä hetkellä maksimi hinta ensimmäisestä lapsesta on 288 euroa ja tulorajat ovat hieman nousseet<sup>159</sup>.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin liittyvään lainsäädäntöön tehtiin muutoksia asiakasmaksujen suuruuteen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tulorajoja nostetaan 31 prosenttia, ja toisen lapset päiväkotimaksut olisivat korkeintaan 40 prosenttia nuoremman lapsen maksuista. Tällä muutoksella tavoitellaan lisääntyntä työllisyyttä ja pyritään saada enemmän lapsia varhaiskasvatukseen. Esityksessä arvioidaan, että kuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuotot vähenevät yhteensä noin 70 miljoonaa euroa. Tätä kompensoidaan kunnille yhteisöverotuottojen avulla.<sup>160</sup>

Kunnalla voi olla myös muita tuloja. Myyntituottoja ovat yleisesti ottaen kunnan myymien palveluiden ja tavaroiden myynnin tuotot. Asiakasmaksuista saadut maksutuotot eivät kuitenkaan lukeudu tähän. Myyntituottoja voi olla esimerkiksi pysäköintimaksut tai kunnan harjoittaman liiketoiminnan tuotot. Tuet ja avustukset tulee olla vastikkeettomia kunnalle, esimerkiksi EU:n myöntämä avustus. Muihin toimintatuottoihin kuuluu muun muassa vuokratuotot. Tämä riippuu tietenkin siitä, onko kunnalla vuokraustoimintaa. Muissa toimintatuotoissa on myös käyttöomaisuuden luovutusvoitot.<sup>161</sup> Rahoitustuottoihin sisältyy esimerkiksi osinkotuotot ja viivästyskorot<sup>162</sup>. Tytäryhteisöjen maksamat osingot tulevat siis tähän erään.

---

<sup>159</sup>Opetus- ja kulttuuriministeriön ilmoitus indeksillä tarkistetuista varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1115/2019).

<sup>160</sup> HE 198/2020 vp, s. 2, 6.

<sup>161</sup>Kirjanpitolausautakunnan kuntajaosto 2016, s. 9–10.

<sup>162</sup> Kirjanpitolausautakunnan kuntajaosto 2018 a, s. 16.

Käyttöomaisuuden myynnin suhteen tulee huomioida sen kirjanpidollinen käsittely. Käyttöomaisuus on merkitty kunnan taseeseen tiettyyn arvoon, ja jos kunta saa myytyä sen korkeammalla hinnalla, vaikuttaa sen kunnan taloudelliseen tulokseen positiivisesti ja sitä kautta auttaa kunnan alijäämän kattamisessa. Jos kiinteistö myydään tasearvon osoittamaan hintaa, ei kunta saa tuloslaskeman mukaan lisätuottoja. Tällöin myynnistä ei ole hyötyä alijäämän kattamisen kannalta, mutta kunta saa kuitenkin lisää likvidejä varoja, joilla voidaan rahoittaa menoja. Tällöin kunnan taloudellinen tilanne on myös tosiasiaa parempi, vaikkei se ilmenekään tuloslaskemasta.<sup>163</sup>

Kunnilla voi olla sijoitusvarallisuutta, mikä voi helpottaa talouden tasapainon suhteen. Kunnalla voi olla toimialasijoituksia, jotka ovat sijoituksia kunnan tehtäviä hoitaviin yhtiöihin. Nämä sijoitukset voivat olla oman tai vieraan pääoman ehtoisia. Toinen vaihtoehto kunnan sijoitustoiminnasta on kassavarojen sijoittaminen, joka edellyttää ylijäämäisiä kassavaroja. Tällaisen sijoitustoiminnan tavoitteena on saada tulosta ja ylläpitää maksuvalmiutta. Kunnan tulee sijoitustoimintaa harjoittaessa pohtia myös sitä, minkälaisia tavoitteita ja tarpeita sijoitustoiminnalla on. Sijoituspäätöksiä tehdessä tulee ottaa huomioon, onko tarvetta esimerkiksi saada sijoitusvarallisuutta nopeasti likvidiin muotoon. Käteisvarojen sijoittaminen perustuu ajatukseen, että käyttämättömät käteisvarat, jotka vain ovat pankkitilillä, eivät varsinaisesti tuota organisaatiolle mitään. Toki kuntiin sovellettaessa tätä ajatusta tulee huomioida kassanhallinnan ydintehtävä eli maksuvalmiuden ylläpito.<sup>164</sup> Sijoitusvarallisuudessa on tärkeää ottaa myös huomioon pörssikurssien heilahtelut ja niiden vaikutus kunnan talouteen. Jos sijoitusvarallisuuden arvo laskee, voi kunnalle tulla velvollisuus tehdä arvonalennuskirjaus tuloslaskelmaan, mikä voi jopa johtaa kunnan alijäämäiseen tulokseen. Tällöin saattaa myös syntyä velvollisuus kattaa alijäämä.<sup>165</sup>

Kunnat voivat hoitaa sijoitustoimintaa itse tai antaa se hoidettavaksi ulkopuoliselle taholle. Kunnat voivat sijoittaa varoja rahoitusarvopapereihin, joita ovat esimerkiksi osakkeet ja rahoitusmarkkinainstrumentit. Kunta on myös julkisyhteisö, jolloin sijoitustoimintaa ei voi harjoittaa täysin vapaasti. Liiallista riskinottoa tulisi välttää, ja sijoittaa voi vain sellaisia varoja, joita ei tarvita sillä hetkellä kunnan toiminnassa tai hoitamaan maksuliikennettä. Sijoitustoiminnan seurauksena olisi tarkoitus pyrkiä säilyttämään varojen ostovoima.

---

<sup>163</sup> Meklin 2019, s. 68.

<sup>164</sup> Thilman, Rothovius & Nikkinen 2016, s. 18–20.

<sup>165</sup> Meklin & yms. 2005, s. 180.

Tutkimuksessa, jossa tutkittiin kuntien sijoitusvarallisuutta vuosilta 2008–2012 huomattiin, että varsinkin pienemmissä kunnissa sijoitustoimintaa hoitaa vain yksi tai muutama henkilö. Tällainen järjesty saattaa olla riski sijoitustoiminnalle. Suuremmat kunnat hyödynsivät keskimäärin muita enemmän kunnan ulkopuolisten sijoitustoiminnan palveluita.<sup>166</sup> Tulevaisuudessa laajempi sääntely kuntien sijoitustoiminnan suhteen voi tulla ajankohtaiseksi varsinkin silloin, jos kunnat alkavat aiempaa enemmän sijoittaa yleisille markkinoille. Kyseessä on kuitenkin julkiset varat, jolloin varovaisuutta ja riskien hallintaa tulee korostaa.

Alijäämän kattamisen kannalta erilaisia maksutuloja on mahdollista kasvattaa, jollei kunta ole jo lain määräämässä ylärajassa. Tämä on melko helppo tapa saada lisätuloja, mutta välttämättä suuria tulovirtoja ei maksutuloja korottamalla saada. Maksutulosten lisääntynyt sääntely myös vaikeuttaa kunnan omien tulojen kasvattamista. Jos kunnalla on konserniin kuuluvia tuottoisia tytäryhtiöitä, niiden osinkotuottoja kannattaa luonnollisesti hyödyntää talouden tasapainottamisessa. Loppupeleissä ne ovat sellaisia kunnan toiminnan tuloja, joita säädellään huomattavan vähän.

## 4.2 Kunnan tehtävien sääntely

Kunnan tehtävien hoitaminen aiheuttaa sille erilaisia kuluja. Kuntaliitto on selvittänyt kuntien ja kuntayhtymien ulkoisten menojen jakautumista. Tiedot ovat vuoden 2019 tilinpäätöksistä ja niissä huomioidaan tulos- ja rahoituslaskemat. Menojen jakautumista voidaan tutkia tilinpäätösten erien avulla tai toimialoittain. Henkilöstökulut olivat isoin erä (44 %), ja myös palveluihin (22 %) ja investointeihin (12 %) kului varoja. Toimialoittain tarkasteltuna sosiaali- ja terveystoimenot olivat iso erä (48 %) samoin kuin opetus- ja kulttuuritoiminta (31 %).<sup>167</sup>

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään kunnan menoja toimialakohtaisesti, jotta käsittely on hieman mielekkäämpää. On myös tärkeää huomioida eri kuluerien suhteet toisiinsa, kun mietitään kunnan mahdollisia säätoimenpiteitä. Tutkielman kannalta ei olennaista käsitellä kaikkia kunnan tuottamia palveluita ja niiden sääntelyä. Kunnan menojen hahmottamiseksi on kuitenkin tärkeää käsitellä muutamia. Kunnan vapaaehtoisten tehtävien käsittelyn osalta pääpaino on niissä tehtävissä, joihin sisältyy sääntelyä. Kunnan eri menojen käsittely selventää

<sup>166</sup> Thilman & yms. 2016 s. 21–22, 62–63, 92–93.

<sup>167</sup> Kuntaliitto 2020 a, s. 3, 5.

kunnan mahdollisuutta vaikuttaa sen menoihin, mikä on oleellista alijäämän kattamisen kannalta.

#### 4.2.1 Kunnan lakisääteiset tehtävät

Kunnan tulee järjestää varhaiskasvatuspalveluita, eli kyse on kunnalle lain nojalla annetusta tehtävästä. Kunta voi kuitenkin itse määrätä miten palvelun haluaa tuottaa, eli se voi ostaa varhaiskasvatuksen palveluna esimerkiksi toiselta kunnalta tai yksityiseltä toimijalta. Tavalla tai toisella kunnan ne tulee kuitenkin järjestää. Esi- ja perusopetus on myös kunnalle iso menoerä, sillä sen tulee järjestää oppivelvollisuusikäisille perusopetus. Kunnalla on tässäkin melko laaja järjestämismvapaus, ja valtio osallistuu tämän rahoitukseen valtionosuuksien avulla. Esiopetuksella tarkoitetaan opetusta, joka annetaan lapselle vuotta ennen oppivelvollisuuden alkamista. Esiopetus tulee olla osallistujalle maksutonta, ja kunnan tulee se järjestää. Lapsen myös tulee osallistua esiopetukseen, tai muuhun vastaavaan opetukseen. Peruopetuksella tarkoitetaan 1.–9. vuosiluokilla tapahtuvaa yleissivistävää opetusta. Pienissä kouluissa kustannukset oppilasta kohden ovat suuremmat kuin suurissa kouluissa, ja perusopetuksen menot ovat yleisesti opetuksesta aiheutuneet menot ja myös kiinteistöistä aiheutuvat menot.<sup>168</sup>

Sosiaali- ja terveystalvelut ovat tällä hetkellä kuntien järjestämismvastaalla. Tämä perustuu Perustuslain 19.3 §:n, jossa säädetään oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin. Nämä tehtävät on annettu kunnille hoidettavaksi. Kunnat voivat tuottaa palvelu itse, yhdessä toisten kuntien kanssa tai ostaa ne esimerkiksi yksityiseltä toimijalta. Terveystalvelut jaetaan perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon. Perusterveydenhuolto tarkoittaa terveyskeskuksissa tarjottavia lääkärikäyntejä, hoitajakäyntejä ja erilaisia terveyttä edistäviä palveluita. Jokaisen kunnan tulee kuulua kuntayhtymään, joka järjestää erikoissairaanhoidon. Erikoissairaanhoidon tarkoittaa lääketieteen erikoisalojen mukaista hoitoa. Laissa säädetään, minkälaista erikoissairaanhoidon alueellisesti järjestetään, mutta yliopistollisten sairaaloiden tulee tarjota erityistason hoitoa. Sosiaalihuoltoon kuuluu esimerkiksi lastensuojelu ja vanhustenhuolto.<sup>169</sup>

Osa kunnista järjestää palvelut täysin itse, mutta suurin osa kunnista kuuluu jonkinlaiseen yhteistoiminta-alueeseen. Tämä tarkoittaa muodostettua kuntayhtymää, tai niin että yksi kunta

---

<sup>168</sup> Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, arviointijaosto 2018, s. 28–29, 39–40, 53.

<sup>169</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 156–157.

järjestää useamman kunnan palvelut vastuukunta-mallin mukaisesti. Osa kunnista on ulkoistanut palvelut osittain, jolloin yksityinen toimija tai kolmannen sektorin toimija järjestää palvelut. Eri järjestämistavoilla ei ole havaittu huomattavia kustannuseroja kuntien välillä. Monet isot kunnat järjestävät palvelut itse, jolloin he voivat hyödyntää mittakaavaetuja. Sote-palveluiden järjestäminen aiheuttaa noin puolet kaikista kunnan menoista, ja asukaskohtaiset kustannukset vaihtelevat kunnittain melko paljonkin. Suurimmat kustannukset ovat usein kunnissa, joista muuttaa paljon pois ihmisiä. Tämä voi johtua siitä, että vanhemman väestön osuus kasvaa suhteessa muihin kuntiin. Muuttovoitto kunnissa sote-menot ovat taas pienempiä.<sup>170</sup>

Kuntien eri suuruisiin sote-menoihin vaikuttaa myös asukkaiden ikärakenne, sairastuvuus ja palvelutarve. Erilaisilla olosuhteilla voi olla merkitystä, esimerkiksi pitkät etäisyydet voivat aiheuttaa vaikutuksia palveluiden tuottamiseen. Vanhemmat ihmiset käyttävät enemmän palveluita nuorempiin verrattuna, mutta käyttö lisääntyy entisestään elämän loppupuolella. Vanhuspalvelut on hoidettu Suomessa pääasiassa hyvin, mutta vuonna 2019 tuli esiin muutamissa yksiköissä puutteita. Vanhempien asukkaiden palveluiden käyttö ei ole yhtenäistä eri alueilla. Tämä voi johtua palvelutarpeen vaihtelusta, mutta yksi tekijä on myös yhtenäisten palveluunpääsykriteerien puute.<sup>171</sup>

Kuntien mahdollisuutta hyödyntää mittakaavaetuja on tutkittu ja siinä vertailtiin sote-kuluja, opetus- ja kulttuuritoimen kuluja sekä yleishallinnollisia kuluja. Parhaiten mittakaavaetuja pystyy hyödyntämään keksikokoinen kunta. Pienet kunnat eivät pysty kokonsa vuoksi hyötymään mittakaavaeduista, ja toisaalta suurilla kunnilla tulee mittakaavahaittoja. Tosin suurilla kaupungeilla mittakaavahaittoja ei havainnoitu opetus- ja kulttuuritoimessa. Tämän perusteella kannattavin kuntakoko olisi keksikokoinen kunta, mikä voitaisiin myös huomioida kuntaliitostilanteissa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan huomioitu palveluiden laatua, mikä on olennainen osa palveluja arvioidessa. Vähemmän laadukkaiden palveluiden tuottaminen on todennäköisesti edullisempaa, jolloin vain käytettyä rahamäärää ei voi käyttää päätösten pohjana. Kaikilla kunnilla on samat lakisääteiset tehtävät, mutta käytännössä tarjottujen palveluiden määrä eroaa suurilla ja pienillä kunnilla.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 156–157, 159, 161–162.

<sup>171</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 163, 165, 175–176.

<sup>172</sup> Vartiainen 2019, s. 538–539.

Kunnan tulee lain mukaan järjestää kirjastotoimintaa. Kunnille myönnetään valtionosuutta tähän, mutta kunta rahoittaa toimintaa myös itse. Kirjastotoimintaan sisältyy muun muassa tilojen antaminen harrastustoiminnan ja oppimisen tarkoituksiin sekä lukemisen ja kirjallisuuden edistäminen. Kunnan tulee myös järjestää kulttuuritoimintaa, mutta sen laajuudesta ei ole säädetty, joten kunta voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon se kulttuuritoimintaa järjestää. Kulttuuritoiminnaksi luetaan esimerkiksi taiteen perusopetus ja teatteritoiminta. Kunnan tulee myös tukea nuorille suunnattujen palveluiden tuottamista ja tarjota sopivia tiloja nuorten käyttöön. Kunta huolehtii lisäksi nuorisotyön ja -politiikan toteuttamisesta.<sup>173</sup>

Liikuntapalvelut kuuluvat kunnan lakisääteisiin velvoitteisiin. Laissa ei kuitenkaan säädetä toteutuksesta tarkkarajaisesti, jolloin kunta voi itse myös vaikuttaa palveluiden laatuun. Kunnan tulee tukea erilaisten seurojen toimintaa ja huolehtia liikuntapaikkojen kunnosta sekä mahdollisesti rakentaa myös uusia. Kunnan tulee myös järjestää kunnan asukkaille sopivia liikuntapalveluita, ja kunnan asukkailla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa liikunnan järjestämiseen liittyviin asioihin. Liikunta-asioiden järjestämisessä tulee tehdä yhteistyössä muiden toimialojen kanssa.<sup>174</sup>

Kunnat voivat järjestää osan palveluista kuntayhtymissä, joista osa on myös pakollisia. Kuntien näkökulmasta kuntayhtymillä voi olla monia hyviä puolia, sillä niiden avulla saadaan järjestettyä palveluita edullisemmin. Toisaalta kunta ei välttämättä olisi pystynyt hoitamaan tiettyjä lakisääteisiä tehtäviä ilman kuntayhtymien olemassaoloa. Kuntayhtyminen budjetteja on kuitenkin alibudjetoitu, jolloin kunnat ovat saaneet yllättäviä laskuja yhtymältä. Kuntayhtymän budjetista on myös ollut helpompi leikata verrattuna oman kunnan budjettiin. Kuntayhtymissä on valtuutettuja, joiden olisi hyvä olla jäsenkuntien valtuutettuja. Kuntayhtymän ei voi kuitenkaan olettaa toimivan aina jäsenkunnan tahdon mukaan, sillä yleensä jäsenkuntia on useampi, eikä niillä ole välttämättä sama näkemys kaikista asioista.<sup>175</sup>

Kuntien välisestä yhteistyöstä voi olla etua taloudellisten ongelmien kanssa. Toisinaan kunnalla ei vain ole enää mahdollisuutta järjestää itse lakisääteisiä tehtäviä, jolloin kuntaliitos saattaa tulla ajankohtaiseksi. Tällöin kuntien välinen yhteistyö saattaa kuitenkin mahdollistaa

---

<sup>173</sup> Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, arviointijaosto 2018, s. 76, 84–85, 97.

<sup>174</sup> Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, arviointijaosto 2018, s. 102.

<sup>175</sup> Mykkänen 2012, s. 14–18.

itsenäisenä kuntana pysymisen, jolloin kuntaliitosta ei tarvitakaan.<sup>176</sup> Toisaalta aina yhteistyörakenteet eivät ole kunnan kannalta paras mahdollinen toimintapa. Yhteistyörakenteet saattavat lisätä ennakoimattomuutta ja mahdolliset sopimusrikkomukset lisäävät epäluottamusta. Jos kunta purkaa yhteistyörakenteen, tulee sen itse hoitaa palvelun järjestäminen, mikä saattaa joissain tapauksissa helpottaa menojen ennakoimista. Jokaisen kunnan tulee omista lähtökohdista päättää, mikä palveluiden järjestämistapa sopii sille parhaiten.<sup>177</sup>

#### **4.2.2 Kunnan vapaaehtoisia tehtävien sääntelyä**

Kunnalla on pakollisia lakisääteisiä tehtäviä, joita sen tulee hoitaa, mutta on myös sellaisia tehtäviä, joita kunta voi itse päättää ottaa hoitaakseen. Tässä osiossa ei ole tarkoituksen mukaista käsitellä kaikkia eri vapaaehtoisia tehtäviä, vaan poimitaan muutamia esimerkinomaisesti. Nämä ovat siis vapaaehtoisia kunnille. Osaan näistä tehtävistä voi myös liittyä lainsäädäntöä, jota kunnan tulee noudattaa tehtävää hoitaessa.

Kunta voi päättää maksaa kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen kuntalisää, mutta kuntia ei siis automaattisesti velvoiteta tähän. Kuntalisän maksulla voi olla ohjaava vaikutus kunnassa. Varhaiskasvatukseen piiriin voi nopeasti tulla paljon lapsia, jolloin yksityisen hoidon tuella voidaan ohjata lapsia yksityisten toimijoiden piiriin ja tuella tasataan hintaeroa. Kotihoidon kuntalisällä voidaan taas ohjata vanhempia hoitamaan alle kolmevuotiaita lapsia kotona päivähoidon sijaan.<sup>178</sup>

Kunta voi järjestää koululaisille aamu- ja iltapäivätoimintaa. Se voi tuottaa palvelut itse, ostaa ne toiselta toimijalta tai antaa avustusta niiden järjestämiseen. Jos kunta päättää järjestää toimintaa, tulee sen tarjota toimintaa muun muassa ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille ja myös palvelun tuntimäärästä on säädetty. Kunnan ei tarvitse rahoittaa toimintaa täysin itsenäisesti, vaan se voi saada valtiolta tukea.<sup>179</sup> Yleensä yritykset järjestävät joukkoliikenteen kunnissa. Kunnat voivat kuitenkin osallistua tähän, jos se koetaan tarpeelliseksi, ja monet kunnat osallistuvatkin joukkoliikenteen kustannuksiin. Liikennevirasto

---

<sup>176</sup> Sutela 2003, s. 213.

<sup>177</sup> Keski-Filppula 2019, s. 381, 386.

<sup>178</sup> Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä 2015, s. 53–54, 56.

<sup>179</sup> Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä 2015, s. 62.

voi maksaa avustusta joukkoliikenteen kustannuksista ELY-keskuksille. Niiden kautta varoja voidaan käyttää joukkoliikenteen ostoihin.<sup>180</sup>

Kunta voi päättää, haluaako se järjestää lukiokoulutusta. Kyseessä on siis vapaaehtoinen tehtävä, eikä laki määrää kuntaa sitä järjestämään. Jos kunta kuitenkin haluaa järjestää lukiokoulutusta, tulee sen hakea opetus- ja kulttuuriministeriöltä järjestämislupaa.<sup>181</sup> Lakia liittyen oppivelvollisuuden päätettiin muuttaa, mikä muuttaa myös kunnan tehtäviä. Aikaisemmin perusopetuslain (628/1998) 25.1 §:ssä säädettiin, että oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää seitsemän ja päättyy kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden aloituksesta on kulunut kymmenen vuotta. Toisin sanoen toisen asteen, eli lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen, suorittaminen ei ollut pakollista. Tätä päätettiin kuitenkin muuttaa. Oppivelvollisuuslain (1214/2020) 2.2 §:ssä säädetään opetuksen alkamisesta samalla tavalla kuin aikaisemmin. Lain 2.4 §:ssä kuitenkin säädetään, että oppivelvollisuus päättyy, kun lapsi on täyttänyt 18 vuotta tai kun hän on hyväksytysti suorittanut lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen tai vastaavan. Muutos siis laajentaa ja pidentää oppivelvollisuutta. Lisäksi lain 17.1 §:ssä säädetään, että opetuksen edellyttämät oppimateriaalit ja vastaavat ovat opiskelijoille maksuttomia.

Muutoksella tavoitellaan sitä, että kaikki nuoret suorittaisivat myös toisen asteen tutkinnon. Tämän tulisi parantaa nuorten työllistymistä. Muutoksella myös parannetaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa nuorten kouluttautumisessa. Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ovat siis, että oppivelvollisuusikää nostetaan ja nuoret suorittaisivat toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnolla tarkoitetaan ensisijaisesti lukiota tai ammattikoulua. Peruskoulun päättävän nuorella olisi velvollisuus hakeutua toisen asteen tutkintoa suorittamaan. Nykyään toisen asteen oppilaitoksissa on jo ilmainen opetus ja ruokailu, mutta esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että toisen asteen tulisi olla osallistujalleen täysin maksuton. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi oppimateriaalit tulee olla maksuttomia. Ylioppilaskirjoituksista tulee myös maksuttomia viiden kokeen osalta, mukaan luettuna niiden uusiminen, jos koe hylätään. Maksuttomuus koskee myös koulumatkoja. Jos koulumatka on toisen asteen opiskelijalle vähintään seitsemän kilometriä, on opiskelijalla oikeus hakea korvausta siihen. Olemassa oleva omavastuuraja ja vähimmäiskustannusraja poistettaisiin. Esityksessä maksuttomuus ja oppivelvollisuus on

---

<sup>180</sup> Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä 2015, s. 84.

<sup>181</sup> Kuntien itsehallinnollisten tehtävien kartoituksen valmisteluryhmä 2015, s. 58.

sidottu toisiinsa, mutta opiskelijalla on oikeus suorittaa toinen aste maksuttomasti sen kalenterivuoden loppuun mennessä, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta.<sup>182</sup>

Kunnille muutos aiheuttaa selkeästi lisäkustannuksia. Kuntien järjestämisvastuuta toisen asteen koulutuksen osalta ei kuitenkaan laajenneta. Hallituksen esityksen mukaan kunnan tosin tulee muodostaa järjestelmä, jolla ohjataan oppilaita, jotka ovat suorittaneet peruskoulun, mutta ovat vailla toisen asteen opiskelupaikkaa. Kunnille säädetään siis uusi lakisääteinen velvoite. Aikaisemmin etsivä nuorisotyö on hoitanut tätä tehtävää, mutta tehtävä on ollut kunnille vapaaehtoinen. Suurin osa kunnista on kuitenkin sitä jo harjoittanut. Ehdotetut oppivelvollisuusikään liittyvät muutokset eivät edelleenkään velvoittaisi kuntaa järjestämään toisen asteen opetusta, vaan se olisi edelleen vapaaehtoista ja luvanvaraista. Valtio maksaa koulumatkoista aiheutuneet kustannukset, eikä kuntien tarvitse osallistua niihin. Koulutuksen vapaaehtoisen järjestämisen vuoksi muutoksen aiheuttamat kustannukset eivät jakaudu tasapuolisesti kaikille kunnille.<sup>183</sup>

Muutosten rahoitusta on käyty hallituksen esityksessä läpi, ja ne rahoitetaan pääasiassa valtionosuuksilla. Peruspalveluiden valtionosuuksissa otetaan huomioon oppivelvollisten asuinkunnille sekä perusopetukseen liittyvät uudet menot, ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa katetaan toisen asteen oppilaitosten kulut. Uudet tehtävät rahoitetaan lain mukaisesti 100 prosentin osuudella. Lukiokoulutuksen rahoitus otetaan huomioon siten, että yhden opiskelijan keskimääräistä yksikköhintaa muutetaan samoin kuin myös kunnan omarahoitusosuutta. Ammattikouluissa lisätään ammattikouluille tarkoitettua määräraha, mutta muita muutoksia ei tehdä. Ymmärtääkseni valtionosuudet tässäkin perustuu laskennallisiin kustannuksiin. Hallituksen esityksen arvion mukaan lisämäärärahan on täysimääräinen vuonna 2024 ja se olisi silloin noin 129 miljoonaa euroa.<sup>184</sup>

Kuntaliitto on asiaan liittyen antanut lausuntonsa. Se kritisoi muutoksen ajankohtaa. Muutos astuu voimaan 1.8.2021, mutta Kuntaliitto ehdotti sen siirtämistä vuodella. Lausunnossa huomioidaan paljon muutoksen aiheuttamia kustannuksia, ja kuntaliiton arvion mukaan

---

<sup>182</sup> HE 173/2020 vp, s. 81–85.

<sup>183</sup> HE 173/2020 vp, s. 103–104.

<sup>184</sup> HE 173/2020 vp, s. 88.

kustannukset olisivat noin 18 miljoonaa euroa suuremmat kuin hallituksen esityksessä arvioidut kustannukset.<sup>185</sup>

### 4.3 Sosiaali- ja terveystuudistuksen vaikutukset kunnan talouteen

Sosiaali- ja terveystuudistus on merkittävä tuudistus kunnille. Tähän liittyen käsitellään hallituksen esitystä, jota ei vielä ole hyväksytty laiksi. Kyseessä on erittäin laaja tuudistus, ja tässä työssä sitä käsitellään lähinnä taloudellisten vaikutusten kautta. Tässä osiossa käydään kunnan talouteen sote-tuudistuksen aiheuttamat muutokset. Sote-tuudistuksessa on kyse yleisesti ottaen siitä, että kuntien järjestämisvastuulla olleet sosiaali- ja terveystuudistukset ja pelastustoimi siirretään uusien hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen näidenkin palveluiden järjestämisvastuu. Muutoksen tavoitteena on tarjota kaikille yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut. Muutoksella myös reagoidaan väestön ikääntymiseen ja pyritään puuttumaan kustannusten kasvuun. Palvelut tuotetaan pääasiassa julkisen sektorin toimesta ja yksityinen sekä kolmas sektori lähinnä täydentävät palvelutarjontaa. Kunnat hoitaisivat jatkossa yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä sekä paikallisia tehtäviä, joista on erikseen laissa säädetty. Kuntien vastuulla olisi työllisyyden hoito, paikallinen elinkeinopolitiikka sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Tavoitteena myös on, ettei kuntien talous muuttuisi tuudistuksen myötä.<sup>186</sup>

Sote-tuudistuksessa tarkoitus olisi vähentää kunnan tuloja suhteessa siirtyviin menoja. Kunnallisveroa alennetaan kaikilta kunnilta 13,26 prosenttia, kuntien yhteisövero-osuutta pienennetään ja valtionosuuksista otettaisiin pois sosiaali- ja terveystuudistusten osuudet. Valtionosuuksia koskeva lainsäädäntö tuudistetaan kauttaaltaan. Aikaisemmasta ikäluokkajaosta luovuttaisiin, ja tulevaisuudessa olisi vain kaksi ikäluokkaa, alle ja yli 16-vuotiaat. Lakiin jäisi esimerkiksi työttömyyskerroin ja asukastiheyskerroin. Kuntien tulisi tulevaisuudessa edistää terveyttä ja hyvinvointia, ja sitä varten säädetään uusi lisäosa. Nopeasti väestöään kasvattavat kunnat saisivat oman lisäosan, jonka tarkoitus olisi avustaa kasvavissa kustannuksissa. Valtionosuuksien tasausjärjestelmä säilyisi myös tuudistuksen jälkeen. Verotuloja laskettaessa otettaisiin huomioon puolet kiinteistöverotuloista, mutta ydinvoimalaitoksia ei oteta huomioon. Tasauksen prosenttiosuudet myös muuttuvat. Kunta saisi tuudistuksen jälkeen 90 prosenttia tasauslisää ja tasausvähennys olisi 10 prosenttia.

---

<sup>185</sup> Kuntaliitto 2020 d, s. 5, 7.

<sup>186</sup> HE 241/2020 vp, s.1, 189.

Prosenttiosuudet lasketaan kunnan oman asukaskohtaisen tulon ja tasausrajan välisestä erotuksesta. Valtionosuuksiin tulee isoja muutoksia, jolloin ne on kohtuullista esittää vaiheittain. Tarkoitus on, että kunnat ottavat muutoksen kustannuksista 40 prosenttia kannettavakseen. Kun muutos astuu voimaan, asukaskohtaisia lisäyksiä tai vähennyksiä ei tulisi valtionosuuksiin. Vuosi vuodelta tilanne muuttuisi ja lopulta pysyvä tilanne olisi 60 euron lisäys tai vähennys asukasta kohden. Tämä ei automaattisesti koskisi kaikkia kuntia, vaan tämän hetken tiedon mukaan 64 kuntaa saisi lisäystä ja 128 kuntaa vähennystä.<sup>187</sup>

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyvä omaisuus voi aiheuttaa myös lisäkuluja kunnille. Tämä realisoituu etenkin silloin, jos hyvinvointialue ei tarvitse joitain kiinteistöjä käyttöönsä ja ne jäävät kunnille. Tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida mitä tämänhetkisille kiinteistöille tapahtuu. Näitä ei korvata täysimääräisesti kunnille, vaan mahdollisiin kompensatioihin on asetettu rajoja. Kompensatio on sidottu kunnallisveron laskennalliseen korotustarpeeseen, joka tulee olla 0,5, jotta kunta on oikeutettu kompensatioon. Tällöinkin korvaus suoritettaisiin vain siis korotuspainetta ylittävältä osuudelta, tosin täysimääräisesti. Jos kunnan veroprosentti on kaksi prosenttiyksikkö korkeampi kuin kunnilla keskimäärin, voi kompensatiota saada myös rajan alittavalta osiolta, mutta ei täysimääräisesti. Toisin sanoen kompensatiot perustuvat laskennallisiin tuloksiin, ja niiden ennakointi on vaikeaa. Ideana kompensoinnissa on se, ettei minkään kunnan talous romahtaisi jäljelle jäävien kiinteistöjen vuoksi, mutta toisaalta valtion korvaukset eivät tulisi kohtuuttoman suuriksi.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> HE 241/2020 vp., s.202–204, 240.

<sup>188</sup> HE 241/2020 vp., s. 281, 285.

## 5. ALIJÄÄMÄN KATTAMISVELVOLLISUUSDEN VAIKUTUKSIA

### 5.1 Alijäämä kunnan talouden mittarina

Alijäämää ja sen kattamista tarkastellessa on hyvä tutkia alijäämän mielekkyyttä kunnan talouden mittarina. Tarkastelua varten on tarpeen käsitellä muutama osio kunnan tuloslaskelmasta. Tuloslaskelman erä toimintakate kuvastaa sitä, saadaanko eri hyödykkeistä saadut tulot kattamaan niistä aiheutuneet menot. Tällöin kyseessä on lyhyenajan menot. Kunnalla on kuitenkin näiden lisäksi myös muita menoja, kuten rahoituksesta johtuvia. Kunnissa usein toimintakate on negatiivinen, ja se katetaan verorahojen ja valtionosuuksien avulla. Tässä on hyvä huomioida, että kunnan tuloslaskemassa verotulot ja valtionosuudet ovat vasta toimintakatteen jälkeen<sup>189</sup>. Tuloslaskelman vuoksikate kuvastaa sitä, kuinka paljon varoja on käytettävissä investointeihin ja lainan lyhennyksiin.<sup>190</sup> Lainanlyhennykset näkyvät vain rahoituslaskelmassa tai taseessa seuraavan tilikauden lyhennykset ovat lyhytaikaisissa lainoissa<sup>191</sup>. Kaikki varojen käyttö ei siis näyt suoraan kunnan tulolaskemassa, mikä voi vaikeuttaa talouden tulkintaa

Kunnan alijäämää ilmenee juuri kunnan tuloslaskelmasta, vaikka kunta onkin usein osa suurempaa kuntakonsernia. Tuloslaskema rakentuu idealle, jossa tulo syntyy, kun suorite luovutetaan ja meno syntyy, kun suorite vastaanotetaan. Kunnan toiminnasta johtuen tämä ajattelu ei ole täysin ongelmatonta, sillä esimerkiksi verotulojen suhteen on vaikeaa yksilöidä mistä suoritteesta ne ovat korvausta. Verovaroilla voidaan rahoittaa myös sellaisia investointeja, jotka toteutuvat vasta tulevaisuudessa. Menojen kohdalla vastaava ongelma voi tulla kyseeseen, kun sitoudutaan menoihin, jotka tapahtuvat vasta tulevaisuudessa. Täten kunnan taloudentoiminnot eivät täysin ongelmitta asetu tuloslaskemaan, vaikka sen avulla määritetäänkin alijäämän suuruus. Kunnan alijäämäinen tulos aiheutuu eri syistä, riippuen onko kunnan tuloslaskeman kohta ”vuosikate” negatiivinen. Jos vuosikate on negatiivinen syinä voivat olla esimerkiksi palvelutarpeen ja kunnan tulojen epäsuhta. Jos vuosikate on positiivinen, mutta lopullinen tulos on kuitenkin alijäämäinen, voidaan tutkia esimerkiksi kunnan poistojen suuruutta. Kunnan talouden kannalta ei ole ongelmallista, jos se joutuu ottamaan investoinnin rahoittamiseksi lainaa, mutta pidemmällä ajalla kunnan tulisi pystyä

---

<sup>189</sup> Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaosto 2018 a, s. 22.

<sup>190</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 78–80.

<sup>191</sup> Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaosto 2018 c, s. 6–7.

rahoittamaan myös investointinsa itse. Tosiasiassa kunta tarvitsee myös tuloja rahoittaakseen uusintainvestoinnit korvausinvestointien ohella. Tällöin vuosikatteen tulisi itse asiassa olla suurempi kuin vuosittaiset poistot.<sup>192</sup>

Investoinnit yleisesti vaativat isonkin rahamäärän kertaalleen maksettavaksi. Tällöin kunta voi ottaa lainaa, ja rahoittaa investoinnin näin. Lainaraha tulee kuitenkin maksaa aina takaisin. Kunta voi myös yrittää kerryttää investointeja edeltävinä tilikausina ylijäämää, jolla investointi rahoitetaan, mutta tämä ei tietysti aina ole mahdollista. Kertynyt ylijäämä voidaan tällaisessa tilanteessa tulkita hyvin positiiviseksi taloudelliseksi tilanteeksi, vaikka kyseessä olisikin vain tulevan investoinnin rahoitus. Täten kunnan tilannetta ei voi aina tulkita vain sen tilikauden tuloksen perusteella. Tulisi ainakin ottaa huomioon se, miksi tulos oli yli- tai alijäämäinen. Jos kunnalle tulee jokin satunnainen tulo tai meno, se vaikuttaa tilikauden tulokseen. Vaikutus saattaa olla kuitenkin vain väliaikainen. Kunnan tilikauden tulokseen voi myös vaikuttaa jokin sellainen asia, johon sillä ei itse ole vaikutusvaltaa. Tällainen voi olla esimerkiksi valtionosuuden muutos.<sup>193</sup>

Kunnan taseessa oleva yli- tai alijäämä ei ole välttämättä tulkinnaltaan niin yksinkertainen, eikä eri kuntien tilannetta voi tulkita samalla tavalla. Kunnilla on erilaiset rahoitustarpeet. Väestöltään kasvava kunta joutuu todennäköisesti tekemään erilaisia investointeja, joihin kuluu varoja. Tällöin aikaisemmilla tilikausilla kerrytetty ylijäämä ei välttämättä riitäkään investointeihin. Pelkästään kunnan tasetta tutkimalla kunnan taloudellinen tilanne voi näyttää hyvältä. Toisaalta jos kunta on supistumisvaiheessa, ei alijäämä ole välttämättä niin vakava ongelma. Toki kunnan tulee tällöinkin selviytyä tehtävistään, eikä velkataakka saa olla suhteeton. Kasvavan ja supistuvan kunnan taloudellista tilannetta tulee siis tarkastella eri tavoin. Kunnan tulee myös tarkastella sen tarjoamia palveluita ja niiden soveltumista sen hetkiseen tilanteeseen. Väestön määrä ja rakenne voi muuttua, jolloin kunnan tulee sopeuttaa sen palveluiden tarjontaa tähän. Ilman sopeuttamista kunta voi jatkossa kohdata ongelmia taloudentasapainon suhteen.<sup>194</sup>

Monella kunnalla on ollut talouden tasapainon suhteen haasteita, ja todennäköisesti erilaisia toimenpiteitä sen parantamiseksi on myös tehty. Kunnalla ei kuitenkaan ole budjettivaltaa

---

<sup>192</sup> Meklin & yms. 2005, s. 177–178.

<sup>193</sup> Sinervo 2011, s. 234–235.

<sup>194</sup> Sinervo 2011, s. 234.

kaikkiin sen tuloihin ja menoihin, joten se ei voi siten itse päättää kaikista menoista ja tuloista. Tämä johtuu siitä, että kuntien talous on vahvasti yhteydessä valtion toimenpiteisiin. Lakien säätäminen kunnan taloudenhoidosta ei puutu tähän ongelmaan.<sup>195</sup> Erilaisella ”kirjanpitokikkailulla” voi saada kunnan talouden näyttämään vähän paremmalta. Tällainen voi olla esimerkiksi rakennusten poistoaikojen pidentäminen, sillä absoluuttista enimmäispoistoaika ei ole määritetty. Täten kunta voi itse vaikuttaa niihin. On myös ehdotettu, jos arvonalennuksia voitaisiin jättää kirjaamatta tai kunnan peruspääomaa alentaa. Kunnan peruspääoma on laskennallinen erä, eikä se ole verrattavissa yrityksen omaan pääomaan. Kunnan pääoma muodostettiin aikoinaan omaisuus- ja velkaerien erotuksesta. Tätä erää ei voida hyödyntää kunnan alijäämän kattamiseen noin vai. Kirjanpitolain (1336/1997) 5 luvun 13 § velvoittaa kirjaamaan arvonalennukset. Nämä ”kikkailut” eivät myöskään ratkaise todellista ongelmaa, eli sitä ettei tulot riitä menojen kattamiseen. Taloudellisia ongelmia ei kirjanpidonkaan avulla voida piilotella loputtomiin. Sote-uudistus on toki mittava uutis kuntien taloudessa, mutta voi olla tarpeellista harkita myös muihin palveluihin liittyviä uudistuksia. Kunnan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva, ja tätä tavoitellessa joitain kirjanpitosäännöksiä voidaan joutua uudistamaan. Kuntien tilinpäätösten keskinäinen vertailu voisi parantua muutosten seurauksena.<sup>196</sup>

Kunta ei voi tietenkään määrittää mitä tahansa käyttöomaisuuden poistoaikaa. Kunnan taseessa oleville pysyville vastaaville, eli esimerkiksi investoinneille, tulee määritellä taloudellinen pitoaika. Tällä tarkoitetaan sitä aikaa, jolloin hyödyke palvelee sen tarkoitusta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä aikaa, jolloin kone toimii tarkoituksenmukaisesti. Pysyvän vastaavan hyödyke tulee poistaa vuosittaisilla poistoilla kunnan taseesta sen taloudellisen pitoajan kuluessa. Hyödykkeen poistojen valintaan vaikuttaa siis se, kuinka kauan sen oletetaan toimivan tarkoituksenmukaisesti. Kirjanpitolautekunnan kuntajaosto suosittelee, että enimmäkseen poistojen käytettäisiin heidän asettamiin poistoaikojen alarajoja. Poistojen määrittämiseen vaikuttaa kuitenkin myös kunnan omat näkemykset sopivasta poistojen ajasta, vaikkakin varovaisuuden periaate tulisi aina huomioida poistoaikojen määrittämisessä.<sup>197</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2012:2) liittyy nimenomaan kunnan poistoaikoihin ja niiden muuttamiseen. Kunta oli muuttanut poistosuunnitelmaa siten, että

<sup>195</sup> Heuru 2006, s. 10.

<sup>196</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 112.

<sup>197</sup> Kirjanpitolautekunnan kuntajaosto 2016, s. 19.

poistoajkoja oli muutettu pidemmiksi ja menojäännöspoistojen prosentteja oli alennettu. Muutokset olivat edelleen kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaisia. Ratkaisussa todetaan, että valtuusto voi muuttaa poistosuunnitelmaa, jos muutokseen on aihetta. Valittujen poistoajkojen tulee kuitenkin sopia siihen, että kunnan tilinpäätös antaa riittävät ja oikeat tiedot. Poistoajkoja ei siis voi vapaasti valita, vaan ne tulee perustella. Ratkaisun mukaan kunnan poistosuunnitelman muutos ei ollut hyväksyttävä, koska muutoksen tueksi ei esitetty riittävästi teknis-taloudellista selvitystä.

Korkeimman oikeuden uudemmassa päätöksessä (KHO 2019:41) ratkaistaan myös poistoajkoihin liittyvää ongelmaa. Tässäkin tapauksessa kyse oli siitä, oliko kunnalla ollut syytä muuttaa poistoajkoja pidemmiksi. Ratkaisussa todetaan, että kunnalla oli oikeus muuttaa poistoajkoja, ja muutoksen syyt olivat asianmukaiset ja ne oli perusteltu tilinpäätöksen liitetiedoissa. Ratkaisussa nostettiin myös esille, että poistosuunnitelma on kunnan oma perusteltu näkemys taloudellisista pitoajoista. Kunnan esittämät poistoajat olivat myös kirjanpitolautakunnan kuntajaoston asettamissa rajoissa.

Edellä esitetyt korkeimmat hallinto-oikeuden päätökset koskevat itseasiassa samaa kaupunkia, vaikkakin tapaukset ovat eri tilikausilta. Ratkaisujen perusteella kunta voi siis muuttaa poistosuunnitelmaansa, mutta tällöin muutosta pitää perustella riittävän kattavasti. Poistoajan muutosta ei voi siis muuttaa vain paremman tilikauden tuloksen vuoksi.

Kunnan taloudelliset tavoitteet eroavat yritystoiminnan taloudellisista tavoitteista. Kunta on toimeksiantotalous, ja se tarkoittaa taloudelliselta näkökulmalta tasapainoa tulojen ja menojen välillä. Kunta tarvitsee tuloja siis sen verran, että se saa katettua toiminnasta aiheutuneet menot. Yrityksillä tavoitteet ovat erilaiset, ja tarkoituksen on saada tuloja enemmän kuin toiminnasta aiheutuvat menot ovat. Kunnan alijäämää tulkittaessa on otettava huomioon, että kyseessä on tuloslaskeman erä. Ylijäämäinen tulos ei takaa sitä, että kunnan tarjoamat palvelut on hoidettu laadukkaasti, vaan tulos voi olla ylijäämäinen juuri siitä syystä, ettei kunnan tarjoama palvelutaso ole toivotulla tasolla.<sup>198</sup>

Kunnan talouden seurannassa oleellisin asia ei saisi olla kunnan tilikauden tulos, vaikka se usein saakin paljon huomiota. Yrityksen taloutta arvioidessa tilikauden tuloksella on merkitystä,

---

<sup>198</sup> Meklin & yms. 2005, s. 174–175.

mutta kunnan kohdalla kyvykkyys hoitaa palvelut sen saamalla tuloilla on oleellisempaa. Toki tämä ei tarkoita sitä, etteikö kunnan tulisi seurata talouden kehitystä. Kunnan talous ei usein muutu nopeasti, vaan alijäämäiseen tulokseen johtaneet syyt on havaittavissa jo ennen alijäämäistä tulosta. Tilikauden tulos kertoo pääsisassa menneisyydestä, jolloin ainoastaan tilikauden tuloksen seuranta ei ole kovin järkevää. Kunnissa tulisikin tarkkailla taloutta niin, että varoitusmerkkeihin talouden heikkenemisestä reagoitaisiin tarvittavan ajoissa.<sup>199</sup>

Kunnan taloudellista tilannetta voidaan tulkita tulojen ja menojen välisenä suhteena, mutta muutkin tavat on hyvä ottaa huomioon. Kunnat ovat voineet ottaa lainaa, jolloin lainanhoitoon tulee olla tarpeeksi varoja. Maksuvalmiuden ylläpito on myös tärkeää, ja kunnalla tulisi olla varoja investointeja varten. Kunnan lainojen määrästä ja niiden kasvusta voidaan myös tehdä päätelmiä taloudellisesta tilasta. Kunnan taloudellista tilannetta voidaan tarkastella joko vain sen oman talouden kautta, tai ottaa konserninäkökulma huomioon. Yleisesti kaikkien kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt, mutta kunnan tilannetta arvioitaessa tulisi aina ottaa huomioon pidemmän ajan kehitys.<sup>200</sup>

Kuntien tulisi pystyä tehdä rahoituksellaan myös investointeja. Isoja ja uusia investointeja on mahdollista rahoittaa lainallakin, mutta korvausinvestoinnit tulisi pysytää rahoittamaan kunnan tulorahoituksen avulla. Lainamäärä tulisi pysyä sellaisena, että kunta selviää siitä ilman suurempia ongelmia. Matala korkotaso on helpottanut myös kuntien lainanhoitoa. Kunnan tulee investointeja suunnitellessa huomioida kunnan väestö ja sen kehitys. Jos investointipäätöksiä tehdessä ollaan realistisia tulevaisuuden suhteen, onnistuvat ne varmaan todennäköisemmin. Epäonnistunut investointipäätös tulee helposti kovin kalliiksi kunnalle. Kunnat hyödyntävät myös muita pitkäaikaisia rahoitusvastuita kuin lainaa, ja kunta on voinut sitoutua esimerkiksi pitkään vuokrausmalliin. Tällöin voi laina- ja muut rahoituskulut pienentyä, mutta vuokratulot kasvavat. Vuokravastuut ilmenevät vasta tilinpäätöksen liitetiedoista, jolloin pelkän taseen tai tuloslaskelman perusteella niitä ei voida tietää. Erilaiset investointien rahoitusmallit vaikeuttavat kunnan talouden tulkintaa ja kuntien välinen vertailu myös on hankalampaa.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Meklin 2019, s. 68–69.

<sup>200</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 77–78.

<sup>201</sup> Valtiovarainministeriö 2020 c, s. 96–97.

## 5.2 Alijäämän kattamisen vaikutukset kunnan itsehallintoon

Alijäämän kattamisvelvollisuuden ja kunnan itsehallinnon suhdetta tarkastellessa tulee ottaa huomioon muutamia tekijöitä. Kunnat ovat erikokoisia ja niillä on erilaisia tulo- ja menorakenteita, jolloin puhutaan hyvin erilaisista kunnista. Tällöin alijäämän kattamiseen käytettävät keinot myös vaihtelevat. Kertyneen alijäämän määrä voi myös vaihdella, jolloin toisessa kunnassa voidaan vaatia voimakkaampia keinoja talouden järjestämiseen kuin toisella. Kunnan talous voi olla myös hyvin tai huonosti hoidettu. Tällä tarkoitan sitä, onko kunnassa reagoitu mahdollisiin muuttuviin olosuhteisiin, vai onko talouden tilaan havahduttu vasta alijäämän jo kerryttyä.

Kunnan taloutta analysoidessa tulee huomioida myös sellaiset tekijät, joihin kunta ei itse voi välttämättä vaikuttaa. Arviointimenettelyyn ajautuneissa kunnissa oli muutamia yhteisiä tekijöitä, kuten kunnan asukasluvun ja verotulojen pienentyminen, kuntalaisten ikääntyminen ja kustannukset, jotka aiheutuivat käyttämättömistä rakennuksista.<sup>202</sup> Nämä ovat reaali maailman tilanteita, joilla on vaikutusta kunnan talouteen, esimerkiksi verotulojen vähennys pienentää suoraan kunnan tuloja, mutta kunnan menot eivät välttämättä pienenny samassa suhteessa. Tällaisissa tilanteissa kunnan talous voi alkaa heikentyä, vaikkei se vielä arviointimenettelyyn joutuisikaan.

Alijäämän kattamisvelvollisuus voi toisaalta olla positiivinen asia silloin, kun se saa kunnat tarkkailemaan talouttaan tarkemmin. Asiasta tulee kuitenkin ongelmallista, jos alijäämäistä tulosta vältellään muiden asioiden kustannuksella, ja toimilla voi olla epäsuotuisia vaikutuksia esimerkiksi kunnan asukkaisiin. Julkistaloudesta vastaa osaltaan myös valtio, ja sen tulee tulkita syitä kunnallistalouden heikkenemiselle. Jos taloudellisten ongelmien syynä on esimerkiksi väestökato, ei alijäämän kattamisvelvollisuus korjaa kuntien taloudentilan ongelmaa. Valtion tulee myös tarkastella valtionosuuksien määrää ja jakautumisperusteita.<sup>203</sup> Kuntatalouden tasapainottamisen keinoiksi voidaan pienentää kuntien palveluverkkoja, irtisanoa ja lomauttaa henkilöstöä sekä myydä kunnan omistamia rakennuksia<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Keski-Filppula 2019, s. 380.

<sup>203</sup> Meklin & yms. 2005, s. 185.

<sup>204</sup> Keski-Filppula 2019, s. 386.

Kun alijäämän kattamisvelvollisuudesta säädettiin vuonna 2006, tuli kunnan tehdä toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi. Toimenpideohjelma ei ole oikeudellisesti valtuustoa sitova, mutta se kuitenkin menee talousarvion ja -suunnitelman edelle, niin etteivät ne voi olla ristiriidassa keskenään. Toimenpideohjelma on myös yksityiskohtaisempi ja tosiasiallisesti kuntaa kohtaan veloittavampi.<sup>205</sup> Uuden kuntalain myötä kunnan taloussuunnitelmassa tulee määritellä yksityiskohtaiset toimenpiteet kertyneen alijäämän kattamiseksi, eikä erillistä toimenpideohjelmaa tehdä enää. Alijäämän kattaminen on myös lakisidonnaista, eli jos kunta ei tee yksityiskohtaista suunnitelmaa, voidaan taloussuunnitelma kumota, sillä se on tällöin lainvastainen.<sup>206</sup> Tämän perusteella kunnan on välttämätöntä tehdä alijäämän kattamissuunnitelma, jolloin se myös menee muiden kunnan tavoitteiden edelle.

Alijäämän kattamisessakin on hyvä huomioida, ettei kunnalla ole merkittävästi valtaa siihen, paljonko sen menot ovat. Monet niistä säädetään tiukasti laissa, jolloin kunnan päätösvalta sen menoihin on lähes olematon. Tämä voi pidemmän päälle myös haitata kunnan itsehallintoa, jos iso osa sen tuloista ja menoista kohdistuu sen päätösvallan ulottumattomiin asioihin. Jos kunnalla on huono taloudellinen tilanne, sen kaikki varat menevät lakisääteisiin tehtäviin. Tällöin se ei tosiasiallisesti päästä taloudestaan itsenäisesti kovin paljoa, ja sen oikeus päättää toiminnan järjestämisestä heikkenee. Taloudellisesti menestyvä kunta voi huomattavasti vapaammin päättää taloudestaan. Kunnan taloudellinen itsehallinto on laajempi, jos se voi itse vaikuttaa tulojen määrään ja niiden käyttöön. Suurelta tulot eivät välttämättä takaa tätä, jos kunta ei voi päättää tulojen tosiasiallisesta kohdentumisesta. Itsehallinto menettää merkityksensä, jos kunnan tulot ehtyvät. Kunta ei voi myöskään vaikuttaa tuloihin paljonkaan, sillä se voi lähinnä nostaa kunnallisveroprosenttia tai korottaa maksutuloja. Vaikka kunnat ovat itsenäisiä perustuslain mukaisesti, ovat ne kuitenkin osa julkista hallintoa. Tällöin niiden talous vaikuttaa myös valtion talouteen kokonaisuudessaan. Valtiolla on valta päättää kunnan lakisääteisistä tehtävistä, ja myös niihin myönnettävästä rahoituksesta.<sup>207</sup>

Kunta ei voi alijäämän kattamista suunniteltaessa leikata menoja mistä tahansa, sillä sen tulee edelleen hoitaa lakisääteiset velvoitteet. Kunta ei yksinkertaisesti voi olla hoitamatta niitä, joten se ei esimerkiksi voi lopettaa perusopetusta. Alijäämän kattamisvelvollisuutta voidaan kritisoida, jos kuntien tehtävien ja tulojen välillä koetaan olevan liian suuri epäsuhta. Valtion

---

<sup>205</sup> Heuru 2006, s. 10.

<sup>206</sup> Harjula & Prättälä 2015, s. 740.

<sup>207</sup> Oikarinen yms. 2018, s. 49, 50.

tulee huolehtia kunnan tehtävien riittävästä rahoituksesta, jotta alijäämän kattamista voidaan vaatia.<sup>208</sup> Lakisääteiset menot eivät kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö niistäkin voitaisi tarpeen tullen yrittää leikata. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2009:33) todetaan, että opettajien lomauttaminen oli laillista. Päätökseen vaikutti lomautuksen ajankohta, sitä edeltävät järjestelyt ja se, että opetus voitiin turvata lain vaatimalla tasolla.

### 5.3 Tampereen kaupungin talouden tasapainotus

Tässä osiossa tutkitaan Tampereen kaupungin talouden tasapainotusohjelmaa aikavälillä 2018–2020<sup>209</sup>. Tampereen kaupungilla ei kuitenkaan ollut vuoden 2017 tilinpäätöksen taseessa kertynyttä alijäämää, vaikka tilikauden tulos olikin alijäämäinen<sup>210</sup>. Täten suunnitelmassa ei ole kyse kuntalain 110.3 §:ssä mainitusta alijäämän kattamiskaudesta, vaikkakin talousarvion tulisi olla tasapainossa. Tampereen kaupunki on kuitenkin iso kaupunki, jolloin talouden tasapainottamisen keinovalikoima on myös laajempi. Toisaalta yleisesti kunnan kannalta on tarkoituksenmukaista tasapainottaa taloutta jo ennen kuin alijäämää kertyy taseeseen, jolloin liikkumavaraa on varmaan myös jonkin verran enemmän. Lähteenä hyödynnän tässä osiossa Tampereen kaupungin esitystä talousohjelmaksi 2018–2020. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kyseisen esityksen valtuuston kokouksessa<sup>211</sup>.

Talouden tasapainottamissuunnitelman mukaan vuosina 2018–2020 tulisi saada yhteensä noin 43 miljoonan euron säästöt. Näihin säästöihin siis lukeutuu menovähennykset ja tulonlisäykset. Prosentuaalisesti isoimmat säästöt saadaan osiosta ”Konserniyhtiöt ja rahoitus”. Sivistys- ja kulttuurilautakunnan alaiset toiminnot sopeuttavat taloutta muun muassa korottamalla maksuja erilaisissa vapaa-ajan palveluissa. Palveluverkkoon tehdään myös muutoksia, jolloin esimerkiksi pienet varhaiskasvatuksen yksiöt lopetetaan.<sup>212</sup>

Sosiaali- ja terveyslautakunnan talouden tasapainotuskeinoina on asiakasmaksujen korottaminen lain sallimissa rajoissa. Kuten jo aikaisemmin on käsitelty, kunta ei voi täysin vapaasti määrittää kaikkia asiakasmaksuja, vaan laki säätelee niiden määrää. Kunnan talouden

<sup>208</sup> Matikainen 2014, s. 346–347.

<sup>209</sup> Ladattava tasapainotusohjelma löytyy osoitteesta: [https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous\\_2342018/Talouden\\_tasapainottamisohjelman\\_toteutt\(105465\)](https://tampere.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_2342018/Talouden_tasapainottamisohjelman_toteutt(105465)), sivun alareunasta nimellä ”Talouden tasapainottamisohjelma Tampere 2018, päivitetty kh 9.4.2018”.

<sup>210</sup> Tampereen kaupunki 2017, s. 168.

<sup>211</sup> Tampereen kaupunki 2018 a.

<sup>212</sup> Tampereen kaupunki 2018b, s. 2, 3, 6.

kannalta on tietenkin hyvä, jos asiakasmaksut eivät ole normaalisti ylärajoilla, jolloin tarpeen vaatiessa niitä voidaan nostaa. Suunnitelmissa oli tehdä myös palvelurakennemuutos, jossa asiakkaita voitaisiin pitää edullisempien palveluiden piirissä. Tästä esimerkkinä on se, että kotisairaaloimintaa voitaisiin hyödyntää enemmän, jotta vuodeosaston käyttö vähentyisi.<sup>213</sup>

Kaupunkiympäristön palvelualueella lisätuloja saadaan joukkoliikenteen maksuja korottamalla. Korotukset ovat kohtuullisia, esimerkiksi 30 vuorokauden kausilippua korotettiin vuonna 2019 kahdella eurolla, mutta käyttäjämäärän ollessa suuri pienestäkin määrästä korotuksesta saada hyvin tuloja. Digitaalisten palveluiden lisäämisellä taas haetaan säästöjä.<sup>214</sup>

Elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualueella isoimpia lisätuloja kaavailaan ulkoisten vuokratulojen kasvattamisella. Digitaalisuutta taas hyödynnetään erilaisten toimintojen tehokkuuden parantamiseksi. Isoimmat taloudentasapainotuskeinot saadaan hallinnon, kaupungin yhtiöiden ja liikelaitosten osalta. Tampereen kaupunki suunnitteli saavansa yhtiöiltään vuosien 2018–2020 aikana yhteensä 9 miljoonaa euroa osinkoja. Nämä yhtiöt kuuluvat samaan konserniin Tampereen kaupungin kanssa. Myös kiinteistöveron avulla yritetään saada lisätuloja, ja kaupunki tarkastelee myös henkilöstöetuuksia ja yleisesti toiminnan tehostamista. Tehostamistoimenpiteitä ovat muun muassa matkakustannusten pienennys ja työterveydenhuollon kustannusten karsiminen. Myös Tampereen veden maksuja ehdotettiin korotettavaksi.<sup>215</sup>

Tampereen kaupungin talouden tasapainotusohjelma vaikuttaa yksityiskohtaiselta ja kattavalta. Toimenpiteet on jaoteltu myös siten, että ilmenee minä vuonna toimenpiteet tuottavat tulosta. Täten siis jokin säästötoimenpide voi olla ajankohtainen vuonna 2019, mutta ei vielä 2018. Tasapainotuskeinoja tarkastellessa voi todeta, ettei mistään yksittäisestä osiosta saada helposti ja merkittävästi lisää tuloja tai säästöjä. Kun säästöjä haetaan monesta eri osiosta, ei yhden osion säästöt kasva huomattavasti. Tampereen kaupungilla on myös mahdollista hyödyntää sen konsernirakennetta tulojen tuottamiseksi. Tässäkin tasapainotusohjelmassa konserniyhtiöiden osingoilla on merkittävä painoarvo. Tällaisten tulonhankkimiskeinojen käyttö riippuu siitä, minkälaisia yhtiöitä kaupungilla on ja siitä, ovatko ne tuottoisia.

---

<sup>213</sup> Tampereen kaupunki 2018b, s. 12–14, 16.

<sup>214</sup> Tampereen kaupunki 2018b, s. 21–22.

<sup>215</sup> Tampereen kaupunki 2018b s. 28, 33.

Tampereella ei ollut kertynyttä alijäämää taseessa, joten kaikkia käytettävissä olevia säästötoimenpiteitä ei varmaankaan jouduttu ottamaan käyttöön. Säästöjä on kuitenkin haettu monelta eri sektorilta ja alalta, joten tasapainotustoimenpiteet ovat kyllä laajoja. Tämän perusteella voi pohtia, minkälaisia säästötoimenpiteet olisivat mahdollisia pienelle kunnalle, jolla ei ole varmaankaan näin paljon keinoja tulojen saamiseksi tai menojen leikkaamiseksi.

Tasapainotusohjelman edistymistä on seurattu Tampereen kaupungin tilinpäätöksissä. Vuoden 2018 tilinpäätöksen perusteella kokonaissäästöt olivat hieman suuremmat kuin ennakoitua. Säästöillä tarkoitetaan tässä siis lisääntyneitä tuloja sekä menojen vähennyksiä. Kaikilta eri osalualueilta ei kuitenkaan saatu sellaisia säästöjä kuin oli suunniteltu. Esimerkiksi ”Konserniyhtiöt ja rahoitus” osiosta saatiin vain noin puolet siitä, mitä oli suunniteltu. Toisaalta kokonaisuudessa tavoite saavutettiin, mikä on suunnitelman kannalta tärkeää. Tämä on hyvä esimerkki myös siitä, että tasapainotustoimenpiteitä on tarkoituksenmukaista tehdä useammalta sektorilta.<sup>216</sup>

Myös vuonna 2019 seurattiin suunnitelman etenemistä. Tavoitteita oli myös muutettu, ja kaupunki tavoitteli noin yhdeksän miljoonaa euroa suurempia säästöjä verrattuna alkuperäiseen talouden tasapainotusohjelmaan. Tilinpäätöksessä ilmenevät säästöt olivat lopulta vielä tätäkin suuremmat, ja isoin ero oli ”Konserniyhtiöt ja rahoitus” -erässä. Isoja muutoksia tapahtui myös sosiaali- ja terveystalouden sekä elinvoima- ja osaamistalouden osioissa. Jotta alkuperäiseen tavoitteeseen päästäisiin, tulisi kaupungin vuoden 2020 aikana saada vielä viiden miljoonan euron säästöt.<sup>217</sup> Tampereen vuoden 2020 tilinpäätös ei ole toistaiseksi julkaistu, mutta sen odotetaan olevan positiivinen. Tilinpäätöksestä odotetaan ylijäämäistä, mihin vaikuttaa melko paljon Tampereen kaupungin saama korona-avustus valtiolta. Tilinpäätöksen tosin tulisi olla ylijäämäinen ilman tätäkin erää, mikä johtuu tiedotteen mukaan ennakoitua paremmista verotuloista ja talouden tasapainotusohjelmasta.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Tampereen kaupunki 2018 c, s. 59.

<sup>217</sup> Tampereen kaupunki 2019, s. 59.

<sup>218</sup> Tampereen kaupunki 2021.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani päätutkimuskysymys on ”Millainen vaikutus laissa säädetyllä alijäämän kattamiskaudella on kunnan itsehallintoon?”. Kunnan tulee yksityiskohtaisesti suunnitella taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen, jolloin tehty suunnitelma käytännössä ohjaa kunnan talouden suunnittelua koko alijäämän kattamiskauden. Tämän perusteella kunnalle tulee yksi sen taloutta määrittävä tekijä lisää, mikä osaltaan vaikuttaa kunnan mahdollisuuteen vaikuttaa oman taloutensa hallintaan. Tämän perusteella voidaan todeta, että alijäämän kattamisvelvollisuus vaikuttaa rajoittavasti varsinkin kunnan taloudelliseen itsehallintoon. Jos kunta joutuu alijäämän kattamisen seurauksena vähentämään huomattavasti sen vapaaehtoisia tehtäviä, alijäämän kattamisella voi olla negatiivinen vaikutusta myös kunnan itsehallintoon yleisesti.

Tutkielmassani selvitin myös kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa omiin tuloihin ja menoihin sekä minkälaisin keinoin kunta voi kattaa syntyneen alijäämän. Useaan otteeseen tutkimuksessa on tullut esille, ettei kunnalla ole juurikaan päätäntävaltaa sen menoihin useiden lakisääteisten tehtävien vuoksi. Toki myös joistain vapaaehtoisista tehtävistä säädetään melko tarkasti. Tämä sitoo kunnan budjetin valmistelua, ja alijäämää kattaessa vielä enemmän. Lakisäateiset velvoitteet tulee hoitaa tällöinkin, mutta muusta toiminnasta voi olla helpompi vähentää kuluja. Kunnan tuloja ja menoja käsitellessä tuli myös esille niihin tulevat muutokset, joilla on myös taloudellisia vaikutuksia. Muutoksia oli useita, ja ne tuovat epävarmuutta kunnan talouden suunnitteluun. Kunnan taloudellisen itsehallinnon kannalta ei ole välttämättä hyvä, että kunnan maksutulojen menetyksiä korvataan valtionosuuksilla. Kunnalla ei ole samalla lailla vaikutusvaltaa valtionosuuksiin. Kunnan tulojen sääntely on myös tarkkaa, eikä kunta voi vapaasti määrätä muuta kuin kunnallisveron. Tähänkin erään liittyy laaja vähennysjärjestelmä, joka voi vaikeuttaa verotulojen ennakoitua ja pienentää myös niiden määrää. Mitä enemmän kunnan tuloja siirretään valtionosuuksien piiriin, sitä vähemmän kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa tuloihinsa. Käyttöomaisuusmyynneistä voi myös olla apua alijäämän kattamisessa, mutta tämä edellyttää sitä että kunnalla on omaisuutta, jota myydä.

Alijäämän kattamisen kannalta on olennaista, että kunta voi vaikuttaa omaan talouteensa. Ilman tätä on melko vaikeaa tehdä yksityiskohtaista suunnitelmaa alijäämän kattamiseksi. Alijäämän kattamisen yhteydessä tulee esille myös rahoitusperiaate. Jos kunta saa tarpeeksi tuloja

lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi, ei periaatteessa alijäämän kattamisen tulisi olla ongelmallista. Tämä tietysti vaatii sen, että rahoitusperiaate toteutuu tarkoituksenmukaisesti.

Käsittelin tutkimuksessani myös laajasti kuntakonserneja. Kuntien konsernirakenteet ja niiden hyödyntäminen tulee varmaan lisääntymään tulevaisuudessa, sillä niiden toiminnan sääntely ei ole yhtä rajoittunutta kuin kuntien. Tällöin onnistunut konserniohjaus korostuu parhaan tuloksen saavuttamiseksi, ja tulee myös ottaa huomioon tytäryhtiöiden omat tavoitteet ja toiminta. Tytäryhtiöiden kunnalle maksamat osingot eivät kuitenkaan paranna koko kuntakonsernin taloudellista tilannetta, mutta toisaalta osingot parantavat kuitenkin kunnan taloudellista tilannetta, ja auttavat alijäämän kattamisessa. Tytäryhtiön tulee olla myös taloudellisesti menestynyt, jotta osinkoja voidaan ylipäättään maksaa kunnalle. Olisi myös toivottavaa, ettei kuntien sijoitustoiminnasta tulisi tulevaisuudessa keinoa tasapainottaa taloutta, sillä sijoitustoimintaan sisältyy aina omat riskinsä. Kyseessä ei ole ns. perinteinen kuntien tulonhankkimiskeino, jolloin taloutta tulisi pystyä hallitsemaan esimerkiksi kunnallisveron ja valtionosuuksien avulla.

Alijäämän kattamisvelvollisuudella voisi olla myös positiivisia vaikutuksia. Alijäämän kattamisen seurauksena kunta joutuu analysoimaan menojaan ja tutkimaan kunnan sen hetkistä palvelutarvetta. Talouden sopeuttamisen seurauksena kunta voi asetta tarjoamansa palvelut tarvittavalle tasolle, ja sopeuttamisen jälkeen tuloja voi jäädä yli muihin tehtäviin. Jos alijäämän kattamisen seurauksena kunnalle jää enemmän tuloja, joiden käytöstä se voi vapaasti päättää, on kunnan taloudellinen itsehallinto parempi alijäämän kattamisen jälkeen. Jos tämän sijaan kunnalla ei olisi varaa hoitaa sellaisia tehtäviä kuin se haluaisi ja kaikki varat menevät lähinnä lakisääteisiin velvoitteisiin, ei alijäämän kattamisella ole tällöin positiivista vaikutusta kunnan itsehallinnolle. Lopputulos riippuu paljon siitä, mitkä tekijät ovat aiheuttaneet kunnan talouden huononemisen, ja voiko kunta vaikuttaa niihin toiminnallaan. Palvelurakennetta voi olla helpompi muokata kuin saada kuntaan paljon lisää uusia asukkaita. Kunnan menojen leikkaaminen voi olla myös poliittisesti ikävä päätös, jolloin niitä voi olla helpompi perustella, kun alijäämän kattamisvelvollisuus on kirjattu lakiin. Alijäämän kattamisvelvollisuus voi myös rohkaista kuntia tarkkailemaan talouttaan tarkemmin.

Kunnat ovat sidoksissa valtioon, ja julkista taloutta tulee käsitellä myös kokonaisuutena. Jos kuntien valtionosuuksia nostetaan huomattavasti, on raha aina pois jostain muualta. Tämä raha tulee saada valtion muita menoja leikkaamalla, tuloja kasvattamalla tai lainaa ottamalla.

Toisaalta kunnille on siirretty paljon tehtäviä, jolloin niiden rahoituksesta tulee myös huolehtia. Nämä tehtävät ovat usein kansalaisten kannalta olennaisia, ja valtio on vastuussa, että palvelut hoidetaan kunnolla. Valtio myös vastaa EMU:n velvoitteiden toteutumisesta, ja näissä huomioidaan myös kuntatalous. Valtion olisi haastavaa olla osaltaan vastuussa myös kuntien taloudesta, jos sillä ei olisi mitään vaikutuskeinoja siihen. Tässäkin tulee toki huomioida kuntien itsehallinto. Valtio ja kuntien varojen jakoon liittyy myös poliittisia päätöksiä, joita en tutkimukseni aikana käsitellyt.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta arvioidessa tulee ottaa huomioon kuntien erilaisuus. On eri asia tarkastella alijäämäistä kuntaa, jolla tulisi periaatteessa olla tarpeeksi tuloja kuin sellaista kuntaa, jolla on kaikki keinot huomioiden vaikeaa kattaa sen menoja. Toki kunnan tulee sopeutua muutoksiin, ja muuttaa myös omaa toimintaa ja palvelutarjontaa sen mukaisesti. Kunnan tulee olla myös realistinen tulevaisuudessa tarvittavien palveluiden suhteen.

Alijäämän kattamisvelvollisuus syntyy taseeseen kertyneestä alijäämästä, joka on kirjanpidollinen erä. Kunnan tilikauden tulokseen vaikuttaa myös esimerkiksi poistot ja arvonalentumiset. Taseeseen kertynyt alijäämä on yksinkertainen ja helposti seurattava kunnan taloutta määrittävä erä, mutta alijäämän kattamisessa siitä tulee tosiasiasa hyvin paljonkin taloutta määrittävä erä. Kunnilta on kohtuullista olettaa vastuuta taloudenhoidon suhteen, mutta tulee olla myös tietoinen kuntien mahdollisuudesta vaikuttaa talouteen. Kunnan ydintehtävä ei ole saavuttaa tietynlainen taloudellinen tila, vaan tarjota palveluita sen asukkaille. Taloudesta ei saisi tulla ainoa kunnan toimintaa määrittävä tekijä, vaikka se asettaakin toimintaehdoja. Toisinaan palveluiden supistaminen voi olla oikea ratkaisu, mutta kunnilla tulisi olla varaa myös investointeihin. Alijäämäinen tulos tarkoittaa kunnilla lainanottoa, joka voi kasvattaa lainanhoitokustannuksia. Tämä taas voi lisätä kuntien menoja entisestään, varsinkin jos lainojen korot nousevat. Kertynyttä alijäämää kattaessa kunnan tulee käytännössä saada ylijäämäisiä tilikausia, mikä voi olla haastavaa. Toisaalta aikaisemmin kunta on saanut alijäämäisiä tilikausia, jolloin alijäämät kattaessa saavutetaan taloudellinen tasapaino ylijäämien ja alijääminen välillä.

Sote-uudistus mahdollistaa kuntien talouden tarkastelun laajemminkin. Kunnilta katoaa iso menoerä ja toisaalta tulotkin pienenevät. Tällöin olisi tarpeellista tutkia sitä, miten kuntien tulot riittävät menoihin. Uudistuksen valmisteluvaiheessa voi olla vaikeaa ennakoida kaikkea, joten lopputulos ilmenee vasta uudistuksen jälkeen. Tutkimuksen lopputulokseksi voidaan todeta,

että alijäämän kattamisvelvollisuudella voi olla negatiivisia vaikutuksia kunnan itsehallintoon. Kunnat ovat kuitenkin hyvin erilaisia, joten vaikutuksen laajuus vaihtelee tämän mukaan.

Kunnan talous on mielenkiintoinen tutkimuskohde, ja sitä voisi tutkia tulevaisuudessa vielä lisää. En tutkimuksessani käsitellyt kunnan alijäämän kattamissuunnitelman poliittista ulottuvuutta, joten sen tutkiminen voisi olla mielenkiintoista. Sote-uudistuksen jälkeistä kunnan talouden menojen ja tulojen suhdetta voisi olla mielekästä tutkia. Myös useamman kunnan alijäämän kattamissuunnitelman analysointi voisi tuoda konkreettisia näkökulmia kunnan alijäämän kattamisen keinoihin. Kuntien sijoitustoiminta ja sen yleisyys voisi olla tutkimuksellisesti mielenkiintoista.