

Alexi Tammilehto

# **VASTUUSITOUMUKSET KUNNAN TALOUDEN TASAPAINON NÄKÖKULMASTA**

- Katsaus Suomen kuntakonsernien vuoden 2020  
tilinpäätösten vastuusitoumusten ja lainojen suhteeseen

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Heinäkuu 2022

# TIIVISTELMÄ

Aleksi Tammilehto: Vastuusitoumukset kunnan talouden tasapainon näkökulmasta  
- Katsaus Suomen kuntakonsernien vuoden 2020 tilinpäätösten vastuusitoumusten ja lainojen suhteeseen  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen  
Heinäkuu 2022

---

Tässä tutkimuksessa käsitellään kuntakonsernien vuokra- ja leasingvastuista sekä takauksista koostuvien vastuusitoumusten suhdetta kuntakonsernien velkoihin. Vastuusitoumuksilla tarkoitetaan kuntakonsernien taseen ulkopuolella, tilinpäätöksen liitetiedoissa esitettäviä taloudellisia vastuita. Kunnat ovat viime vuosina lisänneet tällaisten sitoumusten, esimerkiksi pitkäkestoisten vuokrasopimusten ja leasingin, käyttöä toimintansa järjestämisessä. Vastuusitoumukset asettavat kunnalle taloudellisia velvoitteita ja vastuita, jotka voivat kunnan taloudellinen tilanne huomioon ottaen olla hyvinkin merkittäviä. Viimekädessä kunnan talouden tasapainossa on kyse siitä, miten kunta selviytyy tällaisten velvoitteiden hoitamisesta pitkällä aikavälillä.

Tutkimuksen tehtävänä on vastata tutkimuskysymyksiin: *”Miten suuria taloudellisia vastuita vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset käsittävät vastuusitoumukset ovat Suomen kuntakonsernien taloudessa?”*, ja *”kuinka suurta osuutta vieraan pääoman erästä ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta” liitetietojen vastuusitoumukset esittävät?”*. Tutkimuskysymysten kautta tarkoituksena on selvittää, minkä suuruusluokan taloudelliset vastuut ovat kyseessä, kun puhutaan kuntakonsernien vastuusitoumuksista osana kuntakonsernin taloudellista kokonaisuutta. Tutkimuksen tavoitteena on myös nostaa vastuusitoumuksiin keskittyvää näkökulmaa paremmin osaksi kunnan talouden tasapainosta käytävää julkista keskustelua.

Tutkimus on menetelmäsuuntaukseltaan kvalitatiivinen tutkimus. Varsinainen tutkimusaineisto rakentuu 150 Manner-Suomen kunnan tilinpäätöksistä. Näistä poimittiin analyysia varten konsernitaseen vieraan pääoman lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta, sekä konsernilitinpäätöksen liitetietojen vastuusitoumuksista vuokra- ja leasingvastuut, ja muiden, kuin samaan konserniin kuuluvien puolesta myönnetyt takaukset. Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytettiin sisällön erittelyä, jonka kautta tilinpäätösdokumenteista saatua numeerista dataa jäsennettiin taulukoimalla. Taulukoidusta datasta tehtiin edelleen lukumäärällistä ja prosentuaalista analyysia tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi.

Tutkimuksen tuloksista ilmenee, että keskimäärin kuntakonsernikohtaisesti laskettuna vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset käsittävät vastuusitoumukset esittävät noin 25 prosenttia konsernin lainoista rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta. Suurimman yksittäisen erän vastuusitoumuksissa muodostavat vuokravastuut. Kuntakonsernin asukaslukuperusteisella koolla ei tulosten perusteella näytä olevan vaikutusta vastuusitoumusten määrään suhteessa konsernin lainoihin, sillä yksittäisillä, sekä suurilla että pienillä kuntakonserneilla, on taseensa ulkopuolella merkittäviä määriä taloudellisia vastuita. Tutkimustuloksista on pääteltävissä, että vastuusitoumukset ovat kuntakonsernien taloudellisen tasapainon arvioinnissa huomionarvoinen erä, sillä ne edustavat joissakin kuntakonserneissa jopa yli 100 prosenttia konsernin lainoista. Tutkimustulosten näkökulmasta julkisessa keskustelussa kunnan talouden tasapainoisuudesta olisi paikallaan kiinnittää huomiota velkaantumisen lisäksi yhä enemmän myös taseen ulkopuolisiin vastuisiin.

Avainsanat: Kunnan talouden tasapaino, vastuusitoumukset, kuntakonserni

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

|  |    |
|--|----|
| 1 Johdanto .....   | 1  |
| 1.1 Tutkimuksen tausta .....   | 1  |
| 1.2 Tutkimustehtävä.....   | 2  |
| 1.3 Tutkimuksen rakenne .....  | 4  |
| 2 Kuntakonsernien vastuusitoumukset.....   | 5  |
| 2.1 Kuntakonserni ja konsernitalous .....  | 5  |
| 2.2 Vastuusitoumukset konsernitilinpäätöksen liitetietona.....   | 6  |
| 2.2.1 Vuokravastuut .....  | 7  |
| 2.2.2 Leasingvastuut ja rahoitusleasing .....  | 8  |
| 2.2.3 Takaukset .....  | 10 |
| 3 Kunnan talouden tasapaino .....  | 11 |
| 3.1 Kuntatalous ja julkinen keskustelu .....   | 11 |
| 3.2 Kunnan talouden tasapaino tilinpäätöslaskemien näkökulmasta .....  | 12 |
| 3.3 Kriisikuntakriteerien näkökulma.....   | 14 |
| 3.4 Kuntatalous ja julkinen velka tutkimuskirjallisuudessa.....  | 16 |
| 4 Tutkimusmenetelmät.....  | 18 |
| 4.1. Tutkimuksen aineisto .....  | 18 |
| 4.2 Tutkimusmenetelmät.....  | 19 |
| 4.3 Aineiston kokoaminen tutkimukseen.....   | 20 |
| 4.4 Aineiston analyysi.....  | 21 |
| 5 Tutkimuksen tulokset.....  | 22 |
| 5.1 Miten suuria taloudellisia vastuita vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset käsittävät vastuusitoumukset ovat Suomen kuntakonsernien taloudessa? ..... | 22 |
| 5.1.1 Vastuusitoumukset yleisesti .....  | 22 |
| 5.1.2 Vuokravastuut .....  | 22 |
| 5.1.3 Vastuusitoumukset kokonaisuutena .....   | 26 |
| 5.2 Kuinka suurta osuutta vieraan pääoman erästä ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta” liitetietojen vastuusitoumukset esittävät?.....                   | 28 |
| 6 Johtopäätökset.....  | 31 |
| 6.1 Tutkimustulokset kunnan talouden tasapainon viitekehyksessä.....   | 31 |
| 6.2 Mahdolliset jatkotutkimusaiheet .....  | 33 |
| Lähteet.....   | 34 |

## KUVIOLUETTELO

|   |    |
|---|----|
| KUVIO 1. Tutkimusotannan kuntakonsernien vuokravastuut per asukas .....   | 24 |
| KUVIO 2. Tutkimuksen otannan kymmenen asukasluvultaan suurimman kuntakonsernin vuokravastuut per asukas vuonna 2020 ..... | 25 |
| KUVIO 3. Vastuusitoumukset per asukas .....   | 27 |
| KUVIO 4. Kuntakonsernien vastuusitoumukset konsernilainoista .....  | 29 |

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Kunta on velvollinen laatimaan kalenterivuositaisen tilikautensa toiminnan pohjalta tilinpäätöksen seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Kunnan tilinpäätökseen kuuluvat varallisuusasemaa ilmaiseva tase, tuottojen ja kulujen erotusta kuvaava tuloslaskelma, rahavirtoja kuvaava rahoituslaskelma, sekä näitä koskevat tilinpäätöksen liitetiedot. Lisäksi tilinpäätökseen tulee sisältyä valtuuston hyväksymään talousarvioon liittyvä toteutumisvertailu ja tilikauden toiminnasta kertova toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa olennaisilta osin oikea ja riittävä kuva kunnan taloudellisesta asemasta, tuloksesta, rahoituksesta ja toiminnasta. (Kuntalaki 2015/410).

Kuntien pitkäaikaisista sitoumuksista ja siten taloudellisesta kokonaisuudesta ei pelkästään tilinpäätöslaskelmien pohjalta ole kuitenkaan välttämättä mahdollista muodostaa oikeaa kuvaa. Lainarahoituksen sijasta kunnat käyttävät nykyisin yhä enemmän erilaisia vuokrausmalleja, sekä julkisyksityiseen yhteistyöhön pohjautuvia rahoitusratkaisuja investointiensa toteuttamiseen. (Averio, Koskinen & Laesterä 2019, 16; Meklin 2019, 68.) Näitä pitkäaikaisten sitoumusten synnyttämiä vastuusitoumuksia ei kuitenkaan suoraan esitetä kunnan tilinpäätöslaskelmissä velkoina, vaan tulevien vastuiden arvo löytyy tilinpäätöksen liitetiedoista. Erilaisilla vastuusitoumusmalleilla on kuntien taseiden näkökulmasta velkoja vähentävä vaikutus, vaikka nämä sitoumukset voivat todellisilta kustannusvaikutuksiltaan olla lähellä vastaavan lainanoton aiheuttamia kustannuksia. Vastuusitoumusten tarkempi tarkastelu onkin oleellista, sillä kunnan veloista ja investointien kehityksestä – ja siten myös taloudellisesta asemasta - on pelkkien tilinpäätöslaskelmien perusteella mahdollista saada hyvinkin virheellinen kuva. (Valtionvarainministeriö 2020, 96–97).

Edelleen kunnan talouden kokonaisuus on yhä kasvavissa määrin siirtynyt ja jakautunut kunnan oman organisaation ulkopuolelle kunnan tytäryhteisöihin tai osaksi kuntayhtymiä. Usein kunta toimii myös itse näiden muiden yhteisöjen rahoittajana. Kunta joko ostaa yhteisöiltä palveluja tai tekee niihin pääomasijoituksia toiminnan mahdollistamiseksi. Kunnan talouden tilannekuvaa on siksi perusteltua tarkastella nimenomaan konsernitasonalla. (Valtionvarainministeriö 2020, 100). Tähän liittyen kunta on myös Kuntalain 2015/410 114 §:n perusteella velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöksen sen konserniin kuuluvien yhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä.

Kuntakonsernin talouden tasapainon tarkastelu sen velvoitteiden hoitokyvyn näkökulmasta pitkällä aikavälillä nostaa siis esiin erilaisten takausten, vastuusitoumusten ja vastuiden roolin taloudelliseen

tasapainoon vaikuttavina muuttujina. Valtioneuvoston antaman asetuksen 525/2020 kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista 19 §:n kohdissa 11–15 eritellään ne sitoumukset, jotka kunnan on konsernitilinpäätöksensä liitetiedoissa tuotava ilmi. Näitä ovat:

- 1) velat, joista konsernitilinpäätökseen yhdisteltävä yhteisö ja säätiö on pantannut, kiinnittänyt tai muulla tavalla antanut vakuudeksi omaisuuttaan
- 2) vakuudet, jotka konsernitilinpäätökseen yhdisteltävä yhteisö ja säätiö ovat muuten kuin 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla antaneet puolestaan
- 3) yhteenlaskettu arvo konsernitilinpäätökseen yhdisteltävän yhteisön ja säätiön antamista muista kuin 11 ja 12 kohdassa tarkoitetuista vakuuksista
- 4) vuokravastuut
- 5) muut kuin 11–14 kohdassa tarkoitettut konsernitilinpäätökseen yhdisteltävän yhteisön ja säätiön antamat vastuusitoumukset

(Valtioneuvoston asetus kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista 525/2020.)

Tässä tutkimuksessa kuntien vastuusitoumuksia ja niiden vaikutuksia kunnan talouden tasapainoon lähestytään nimenomaan katsauksella Suomen kuntien konsernien vastuusitoumuksiin. Luetteloinnin kohdassa neljä mainitut vuokravastuut sisältävät käsitteenä myös leasingvastuut. Kohdan viisi mukaisia vastuusitoumuksia ovat tavallisimmin rahamääräisiin lainoihin myönnetyt takaukset.

## **1.2 Tutkimustehtävä**

Tämän tutkimuksen kohteena on Manner-Suomen kuntakonsernien talouksien tasapainoisuuden tarkastelu kuntakonsernien vastuusitoumusten euromääräisen laajuuden ja niiden muodostamien taloudellisten vastuiden mittakaavan hahmottamisen näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on laajentaa ymmärrystä kunnan talouden tasapainon käsitteestä huomioimalla tasapainon tarkastelussa nimenomaan koko kuntakonsernin taseen ulkopuoliset, vastuusitoumuksista muodostuvat taloudelliset vastuut.

Tutkimuksen toteuttamisen keskeinen funktio on selvittää, minkä suuruusluokan taloudellisiksi vastuiksi vastuusitoumukset voidaan koko kuntakonsernin taloudellisessa mittakaavassa mieltää. Tähän pyritään tarkastelemalla konsernitilinpäätösten euromääräisiä lukuja, ja vertaamalla näitä ”perinteiseen” vieraaseen pääomaan, joka on peräisin rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta. Edelleen tutkimuksen yhtenä tavoitteena on tätä kautta muodostaa johtopäätöksiä ja arvioida tarvetta vastuusitoumusten huomioimiselle osana kuntien talouden tasapainoisuudesta käytävää julkista

keskustelua. Asetetut tavoitteet huomioiden tutkimuskysymykset ovat muodostuneet seuraavanlaisiksi:

- 1) *Miten suuria taloudellisia vastuita vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset käsittävät vastuusitoumukset ovat Suomen kuntakonsernien taloudessa?*
- 2) *Kuinka suurta osuutta vieraan pääoman erästä ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta” liitetietojen vastuusitoumukset esittävät?*

Tutkimusaiheen relevanttius liittyy erityisesti kuntakonsernien taloudellisten vastuiden kokonaisuuden laajamittaisempaan huomiointiin. Tutkimuksen kautta halutaan perinteisen julkiseen velkaan liittyvän keskustelun osalta laajentaa kuntatalouden tarkastelun näkökulmaa kohti taseen ulkopuolisia, talouden tasapainoon vaikuttavia eriä. On mielenkiintoista ja tärkeää selvittää, missä määrin suomalaiset kuntakonsernit ovat sitoutuneet tilinpäätöslaskelmien ulkopuolisiin taloudellisiin vastuisiin, ja voidaanko näiden vastuiden roolin todeta olevan kunnissa velan arvoinen huomioitava. Tutkimuksen lopputuloksena syntyvästä informaatiosta voivat olla kiinnostuneita esimerkiksi kuntapäätäjät, kuntalaiset ja kuntatalouteen keskittyneet valtiontalouden toimijat. Tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan pitää relevanttina kaikkien kunnan konsernitalousesta kiinnostuneiden näkökulmasta.

Päätös tutkimuksen keskittymisestä nimenomaan konsernitason talouteen johtui kuntakonsernien koon yleisestä kasvusta. Kasvun seurauksena kuntien konsernirakenteisiin kuuluu yhä enemmän erillisinä toimijoina operoivia erilaisia tytäryhteisöjä. Tämä nostaa edelleen kunnan konsernitilinpäätöksen asemaa yhä keskeisemmäksi tekijäksi ohi emokunnan tilinpäätöksen kunnan taloudellisen tilanteen arvioinnissa. Kuntien tytäryhteisöt toimivat hyvin laajasti eri kentillä, ja useat niistä nykyisin myös markkinaehtoisesti ja markkinariskillä. Looginen seuraus tästä on erilaisten takausvastuiden ja sopimusvelvoitteiden - kuten vuokravastuiden - määrän lisääntyminen, joita tutkimuksen tuottama informaatio pyrkiikin kuvaamaan konserninäkökulmaan keskittymällä entistä tarkemmin.

Tutkimus lähestyy Suomen kuntakonsernien vastuusitoumuksia lähtien liikkeelle kunnan talouden tasapainon käsitteestä ja aihetta koskevasta tutkimuksesta, jonka ympärille myös tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ydin rakentuu. Tutkimus ikään kuin nostaa tutkimuskysymyksen 1. mukaisen vastuusitoumusten taloudellisen laajuuden selvittämisen kautta ne edelleen vertailuun kuntakonsernin muiden taloudellisten ja talouden tasapainoon vaikuttavien velvoitteiden kanssa.

Tämä on tutkimuskysymyksen 2 perusta. Teoreettisen viitekehyksen osana esitellään ne kuntakonsernien vastuusitoumukset, jotka ovat valikoituneet tutkimuksen kohderyhmäksi.

Koska tutkimuksen tavoitteena on arvioida konsernitaseen ulkopuolisten sitoumusten suuruusluokkaa, on tutkimuksen ideana tehdä tilinpäätösdokumenttien pohjalta laskelmaperusteista vertailua konsernitilinpäätöslaskemiin sisältyviin taloudellisiin vastuisiin, tässä tapauksessa rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta peräisin oleviin vieraan pääoman eriin.

### **1.3 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimus koostuu kokonaisuudessaan johdannon lisäksi viidestä pääluvusta. Tutkimuksen johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi esitellään tutkimukseen liittyvä keskeinen käsitteistö ja teoriatausta koskien kuntakonsernia ja tutkimuksen näkökulmasta relevantteja kuntakonsernin vastuusitoumuksia. Luvussa kolme käsitellään kunnan talouden tasapainoa ja esitellään monitulkintaisen käsitteen taustalla vaikuttavaa julkista keskustelua ja tutkimusta, sekä tuodaan esille käsitteen erilaisia tulkintatapoja. Luvussa neljä esitellään tutkimuksessa hyödynnetty aineisto ja sovelletut tutkimusmenetelmät. Kyseisessä luvussa kerrotaan myös tarkemmin tutkimuksen rajauksesta, aineistosta, sekä aineistonkeruusta ja analyysissa käytetyistä työskentelytavoista. Tutkimusmenetelmäluvun jälkeen luvussa viisi esitellään ja analysoidaan tutkimustulokset. Luvussa kuusi esitetään tutkimuksen tulosten pohjalta tehtävät johtopäätökset, sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 KUNTAKONSERNIEN VASTUUSITOUMUKSET

Tässä luvussa syvennyttään kuntakonsernin ja kuntakonsernin vastuusitoumuksien käsitteisiin. Aluksi alaluvussa 2.1 tarkastellaan kuntakonsernia entiteettinä, ja tarkemmin sitä, miksi konsernitason tarkasteluun keskittyminen on relevanttia tämän tutkimuksen näkökulmasta. Tämän jälkeen alaluvussa 2.2 käsitellään vastuusitoumuksia osana kuntakonsernin tilinpäätöksen liitetietoja ja niiden tarkoitusta. Edelleen alaluvun 2.2 alaluvuissa avataan tämän tutkimuksen piirissä olevia vastuusitoumustyyppejä käsitteinä.

### 2.1 Kuntakonserni ja konsernitalous

Kunnan konsernirakenteesta säädetään kuntalain 6 §:ssä. Käytännössä kuntakonsernilla tarkoitetaan kunnan ja erillisten oikeushenkilöiden muodostamaa kokonaisuutta, jossa kunta käyttää kirjanpitolain 1336/1997 1. luvun 5 §:n mukaista määräysvaltaa. (Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 19). Nykyisin tytäryhteisöjen talous muodostaa merkittävän suuren osan kuntakonsernien taloudesta erityisesti suurimmissa kunnissa. Vaikka emokunnat ja sen tytäryhteisöt ovatkin sinällään erillisiä toimijoita, muodostavat ne yhdessä juridisen kuntakonsernin kokonaisuuden. Tätä kautta emon ja tytärorganisaatioiden välille kehittyy paljon sitoumuksia esimerkiksi takausten, lainojen ja keskinäisen liiketoiminnan kautta. (Meklin 2019). Kunnan talousarviossa ilmaistuihin määrärahoihin ja tuloarvioihin sisällytetään näiden kuntakonsernin eri yksiköiden väliset tulot ja menot. Tämän seurauksena kuntakonsernin sisäisten palveluiden hinnoittelu voi luoda merkittäviä vaikutuksia talouden johtamiseen. (Ala-aho ym. 2019, 26).

Kuntakonserniin kuuluvina osina varsinainen emokunta ja sen tytäryhteisöt eroavat periaatteellisesti toisistaan. Emokunnassa toiminta rahoitetaan pääasiassa kerätyllä verorahoituksella, mutta tytäryhteisöjen tapauksessa niistä suurin osa toimii erityyppisen myynti- ja maksurahoituksen kautta. Palveluiden maksajana toimii tässä tapauksessa niitä hyödyntävä taho. Vero- ja maksurahoituksella operoinnille ei ole kuitenkaan vedettävissä yksiselitteistä rajaa, sillä erityyppiset, palveluita tarjoavat kuntayhtymät toimivat pääosin jäsenkuntiensa kerryttämällä verorahoituksella, mutta saattavat silti tarjota maksullisia palveluita. Niin ikään erilaisten kuntakonsernien tytäryhteisöjen tarjoamien maksullisten palveluiden asiakkaina voi olla hyvin laaja joukko, esimerkiksi kunta ja sen sisäiset yksiköt itse. (Meklin, Koski, Pekkola-Sjöblom & Airaksinen 2019, 28). Asiakkaat eivät siis välttämättä ole perinteisessä mielessä ”ulkopuolisia” maksavia asiakkaita.

Koska kuntakonsernien rooli ja koko on merkittävästi kasvanut esimerkiksi palveluntuotannon näkökulmasta, on taloudellisen tarkastelun painopiste syytä suunnata emokunnan tilinpäätöksen sijaan suuremmissa määrin konsernitilinpäätöksen sisältämään informaatioon. On täysin mahdollista, että varsinaisen emokunnan talous on tasapainossa, mutta konsernitasolla tilanne voi olla täysin toisenlainen. Talouden tasapainoa olisikin syytä arvioida nimenomaan konsernitilinpäätöksen laskemien näkökulmasta. Esimerkiksi konsernituloslaskelmassa mahdollisten vähemmistöomistajien osuus tuloksesta on erotettu, ja konsernin sisäiset tulot ja menot – esimerkiksi palvelusostot ja myynnit toisille osastoille, sekä konsernin sisäinen voitonjako omistaja-asemassa oleville organisaatioille - on eliminoitu. Tämän seurauksena on mahdollista entistä paremmin arvioida tulo-rahoituksen riittävyyttä kuntakonsernin taloudellisten vastuiden ja velvoitteiden hoitamiseen. (Leppänen 2011, 157).

## **2.2 Vastuositoumukset konsernitilinpäätöksen liitetietona**

Yleisesti kunnan tilinpäätöksen liitetietojen tarkoituksena on täydentää varsinaisten tilinpäätöslaskelmien muodossa esitettyä informaatiota. Liitetietojen ydintehtävä on mahdollistaa oikean ja riittävän kuvan välittyminen kunnan ja kuntakonsernin toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. (Leppänen 2001, 149).

Vastuositoumukset ovat yksi julkaistavan tilinpäätöksen liitetietojen pakollinen osa. Kunnan konsernitilinpäätöksen liitetiedot muodostuvat lähtökohtaisesti tytäryhteisöjen ja emokunnan tilinpäätöksien liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätöksen liitetiedoissa tulee ottaa huomioon tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä suoritettujen keskinäisten erien eliminoinnit ja oikaisut. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö 2020). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että liitetiedot muodostetaan nimenomaan konsernilaskemien rahamäärien pohjalta, ei esimerkiksi tarkastelemalla emokunnan vastaavia lukuja.

Kuntien ja kuntakonsernien vastuositoumuksia ja niiden vaikutuksia kunnan talouteen on itsessään tutkittu verrattain vähän. Suomessa julkisen sektorin vastuositoumusten osalta Eila Moilanen (1993) on tarkastellut Kunnallistalouden pro-gradu tutkielmassaan kymmenen sattumanvaraisesti valitun Suomen kunnan vastuositoumuksia tilintarkastajan näkökulmasta. Tutkielmassa käsitellään erityisesti kuntien päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta myönnettyjen takauksien ja sitoumusten osalta. Moilasan johtopäätöksissä ja tutkimuksen lopputuloksena korostuu näkemys siitä, etteivät kunnat riittävästi tarkasta maksuvalmiuttaan myöntäessään vastuositoumuksia. Esimerkiksi velkatakausten osalta kunnat eivät ilmenneen huolimattoman päätöksenteon valmistelun perusteella

suhtaudu takaamiinsa lainoihin siten, kuin ne joutuisivat vastaamaan omasta velastaan. (Moilanen 1993). Takausvastuista seuraavaa riskiä vastuun realisoitumiselle ei siis ole tiedostettu, mikä saattaa muodostaa nämä taseessa näkymättömät erät potentiaalisiksi riskitekijöiksi kunnan talouden tasapainon näkökulmasta. Tätä arvioitaessa on keskeistä hahmottaa, miten suurista taloudellisista vastuista puhutaan, kun puhutaan kuntakonsernien takauksista Suomessa.

Kansainvälisesti taseen ulkopuolisiin taloudellisiin vastuihin on tietyissä yhteyksissä viitattu käsitteellä ehdollinen velka (contingent liability). Julkisen sektorin näkökulmasta tällä viitataan sellaisiin taloudellisiin vastuisiin ja velvoitteisiin, joiden realisoitumisajankohta ja suuruus riippuvat julkisyhteisöjen vaikutusvallan ulkopuolisista, toteutumisen näkökulmasta epävarmoista tapahtumista. Kirjanpidossa nämä velvoitteet tarkoittavat nimenomaan taseen ulkopuolisia eriä. (Cebotari 2008, 5). Tämän käsitteen määrittelyn näkökulmasta kuntakonsernien vastuusitoumusten voidaan nähdä tarkoittavan sellaisia rahamääräisiä eriä, joiden toteutuminen riippuu konsernin ulkopuolisista tekijöistä, kuten velallisen kyvyttömyydestä maksaa konsernin takaamaa lainaa. Toisaalta vastuusitoumukset voivat olla myös jatkuvia sopimusvelvoitteita, kuten pitkäkestoisia vuokra- tai leasingsopimuksia, joista konserni ei yksipuolisesti kykene omalla päätöksellään irtaantumaan.

Yksityisen sektorin osalta yritysten taloudellisen aseman arvioinnissa ja tilinpäätöstietojen läpikäynnissä on pidetty tärkeänä taseen ulkopuolisten taloudellisten vastuiden huomioimista. Esimerkiksi Leppiniemen ja Leppiniemen (2010) mukaan vakuuksia ja vastuutietoja voidaan pitää erityisen tärkeänä yrityksen taloudellisen aseman arvioinnissa. Näitä tietoja vaaditaan myös esimerkiksi kaikkein pienimmiltä kirjanpitovelvollisilta, vaikka ne on vapautettu useista muista liitetietovaatimuksista. Vakuuksia ja vastuutietoja voidaan pitää erityisen merkityksellisenä velkojien näkökulmasta, ja lähtökohtana tietojen esittämisessä tilinpäätöksessä tulee olla informaation avoimuus ja selkeys. Vastuutietoina on ilmoitettava kaikki sellaiset sitoumukset, jotka eivät käy ilmi taseesta, ja joilla voi olla merkitystä taloudellisen aseman arvioinnissa. (Leppiniemi & Leppiniemi, 2010, 181).

### **2.2.1 Vuokravastuut**

Kunnan konsernitilinpäätöksen liitetiedoissa esitettävistä vastuusitoumuksista vuokravastuilla tarkoitetaan kuntakonsernin voimassa olevien vuokrasopimusten mukaisten vuokrien jäljellä olevaa yhteissummaa. Liitetieto sisältää tyypistä riippumatta kaikkia tuotannontekijöitä, kuten rakennuksia ja koneita, koskevat vuokravastuut. Jäljellä olevilla vuokrilla tarkoitetaan kunnan

konsernitilinpäätöksessä yhteenlaskettua summaa niistä vuokravastuista, jotka kuuluvat sopimuksissa määritellylle ajanjaksolle. Tämä ajanjakso tarkoittaa siis käytännössä sitä aikaikkunaa, jona vuokrasopimus ei ole kuntakonsernin toimesta yksipuolisesti peruutettavissa. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, 30).

### **2.2.2 Leasingvastuut ja rahoitusleasing**

Leasing itsessään on laaja käsite, jolla voidaan käytännössä tarkoittaa hyvi suurta joukkoa erilaisia sopimussuhteita, joita keskeisesti yhdistävänä piirteenä on vuokrauselementti. Käytännössä kyse on pitkäaikaiseen käyttöön tarkoitettujen omaisuuden vuokraamisesta. Suomalaisessa terminologiassa leasingilla tarkoitetaan tavallisesti tarkemmin rahoitusleasing-sopimustyyppiä. (Tepora 2022, 125). Rahoitusleasingsopimuksella tarkoitetaan sellaista vuokrasopimusta, jossa vuokrattuun hyödykkeeseen - kuten rakennukseen tai kalustoon – liittyvät riskit ja edut siirtyvät olennaisilta osin vuokralle ottajan vastuulle sopimuksen alusta. Kirjanpitoteknisesti sopimukseen liittyvät maksut käsitellään vuokratuloina ja -menoina. Leasing on tavallinen ja yleisesti käytetty omaisuuden rahoitusvaihtoehto. (Ihantola & Leppänen 2021, 89). Rahoitusleasingissa vuokraaja ei lähtökohtaisesti hanki hyödykettä omistukseensa, vaan omistus säilyy leasinghyödykkeen vuokralle antajalla niin kauan, kunnes esimerkiksi tehdään päätös hyödykkeen lunastamisesta. Tärkeää on huomata myös se, että rahoitusleasingsopimuksessa vuokralle ottajan oikeusasema eroaa tavallisen vuokrasopimuksen osapuolen oikeusasemasta. (Tepora 2022, 34–35).

Puhuttaessa kuntien taloudellisesta asemasta, keskeisessä asemassa keskustelussa on tuloslaskelman lisäksi tavallisesti kunnan ja kuntakonsernin taseesta ilmenevä vieras pääoma, eli käytännössä velkarahoituksen kokonaismäärä. Leasinginrahoituksen ja pitkäaikaisten vuokrasopimusten tapaiset taseen ulkopuoliset rahoitusmahdollisuudet ovatkin jopa houkuttelleet kuntapäittäjiä siirtämään rahoitushankintaa pois perinteisistä luotoista, edelleen lisäten tilinpäätöksen liitetiedoissa esitettäviä vastuusitoumuksia. (Averio ym. 2019, 111). Eri rahoitusmahdollisuuksien käytön lisääntymistä ei voida silti suoranaisesti tuomita, sillä ne ovat myös tehokkaita tapoja vastata kuntakonsernin investointitarpeisiin. Taseen ulkopuolisia leasingomistuksia voidaan perustella esimerkiksi sillä, että kuntakonserni maksaa leasingissa hyödykekokonaisuudesta koko sen oletetun elinkaaren ajalta. Tällöin esimerkiksi rakennuksesta seuraavat ylläpitokustannukset sisältyvät leasingmaksuun, jotka edelleen jyvitetään koko sen pitoajalle. Toisena perusteluna voidaan pitää yksityisen sektorin toimijan mahdollisesti tarjoamaa tehokkuutta ja laatua suhteessa hyödykkeen itsenäiseen hankkimiseen lainarahalla. (Averio ym. 2019, 56). Leasing-tyyppisessä rahoitusratkaisussa kuntakonsernin ei

esimerkiksi tarvitse itse rakennuttaa palvelutuotantoon tarvitsemaansa rakennusta, vaan kustannukset ovat pikemminkin käyttömaksuja rakennuskustannusten sijaan.

Kunnan konsernitilinpäätöstietojen näkökulmasta leasingvastuiden käsittely kirjanpidossa ja tilinpäätösinformaationa on mielenkiitoinen tarkastelukohde. Se liittyy tämän tutkimuksen aiheeseen, sillä leasingvastuiden nykyisen kaltainen kirjanpitokäsittely taseen ulkopuolisina taloudellisina vastuina, ja nimenomaan näiden vastuiden suuruusluokan kartoittaminen on yksi tutkimuksen alkuperäisistä motiiveista. Erityishuomion arvoisen tästä tekee Euroopan unionin talousalueen tilinpäätösraportoinnin yhdenmukaistamiseen ja julkishallinnon tilinpäätössäännösten harmonisointiin tähtäävä hanke, jonka lopputavoitteena ovat niin sanotut EPSAS-standardit (European Public Sector Accounting Standards). Käytännössä nämä standardit muodostaisivat suoriteperusteiseen kirjanpitoon liittyvän yleisen normiston, jonka kautta olisi mahdollista laajentaa julkishallinnon taloudellisesta asemasta ja suorituskyvystä saatavaa käsitystä. Toisaalta edelleen Euroopan talousalueen kesken vallitsevat yhtenäiset standardit voisivat mahdollistaa tehokkuuden kasvattamista tilastoinnin, riskienhallinnan ja valvonnan osalta. (Euroopan komissio 2019).

Mikäli EPSAS-standardien nykyisenkaltaiset luonnosversiot otettaisiin sellaisenaan käyttöön, kuntien kirjanpidon ja tilinpäätöksen näkökulmasta leasingrahoitteisten omaisuuserien käsittely muuttuisi merkittävästi. Rahoitusleasinghankintaa koskevaa EPSAS-standardia sovellettaessa leasingvastuita koskevat konsernitilinpäätöksen liitetiedot esitettäisiin jatkossa ostettujen käyttöomaisuushyödykkeiden tavoin. Tämä muuttaisi erityisesti kuntien ja kuntakonsernien taseita, sillä rahoitusleasingilla hankitut hyödykkeet olisivatkin liitetietojen sijaan omaisuutta, ja toisaalta näkyisivät taseen vieraassa pääomassa. (Rönkkö & Anttila 2021, 186). Tämän tutkimuksen näkökulmasta nimenomaan kunnan talouden tasapainoon liittyvä kuntakonsernin kyky selviytyä taloudellisista vastuista ja velvoitteista kävisi EPSAS-standardin mukaisen kirjaamistavan seurauksena yhä selvemmin esille sellaisenaan konsernitilinpäätöslaskelmista. Konsernitase osoittaisi selkeästi kunnan pysyvät vastaavat ja niiden myötä kasvaneen vieraan pääoman osuuden, jolloin liitetietojen tarkastelu kuntakonsernin talouden tilan kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi ei tämän osalta olisi enää niin suuressa roolissa taloudellisten vastuiden osalta. Rönkkö ja Anttila kuitenkin huomauttavat artikkelissaan (2021), että EPSAS-standardien mukaisten merkittävien kirjausmuutosten voimaantulon osalta on avoinna monia kysymyksiä, ja että koko EPSAS-standardien käyttöönottohankeeseen liittyy epävarmuustekijöitä (Rönkkö & Anttila 2021, 186). Tämän myötä leasingvastuita on ainakin toistaiseksi relevanttia lähestyä tämän tutkimuksen mukaisesti erillisenä taloudellisena vastuuna.

### 2.2.3 Takaukset

Käsitteenä takauksella tarkoitetaan sellaista sitoumusta, jolla sitoumuksen antaja eli takaaja ottaa vastatakseen toisen velvoitteesta. Velvoite on velkaa, jonka maksuvastuuseen takaaja sitoutuu. Tällaista velkaa kutsutaan päävelaksi. Takausta koskeva sääntely on peräisin takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetussa Takauslaissa. Laki sisältää osittain pakottavia säännöksiä, sillä useista niistä ei saa sopimuksin poiketa takaajan vahingoksi silloin, kun yksityistakaaja antaa sitoumuksen luotonantajalle. Takauksessa ei ole kyse suorasta sitoutumisesta velan maksamiseen, vaan se on luonteeltaan vakuussitoumus, jonka vuoksi ytimessä on siten lähtökohtaisesti toisen vastuullisuus velasta, joka voi mahdollisesti realisoitua takaajan maksettavaksi. (Hoppu, Hoppu & Hoppu 2020 244).

Kunnan mahdollisuudesta ja edellytyksistä myöntää takauksia säännellään Kuntalaissa. Kuntalain 129 §:n mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa määritellyistä tehtävistä. Kunta ei myöskään saa myöntää takausta, mikäli siihen sisältyy huomattava taloudellinen riski. Näiden ehtojen lisäksi Kuntalaki määrää myös, että kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön puolesta kunta voi myöntää takauksen vain, mikäli tämä yhteisö kuuluu osaksi kuntakonsernia, tai on muutoin kuntien ja valtion määräysvallassa. (Kuntalaki 2015/410).

### **3 KUNNAN TALOUDEN TASAPAINO**

Kunnan talouden tasapainon käsitteen lähtökohtana on kuntalaissa oleva sääntely. Kuntalain 110 §:n mukaan kunnan kolmeksi tai useammaksi vuodeksi laatiman, ja valtuuston hyväksymän taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman ensimmäisen vuoden muodostamaan, kunnan vuotuiseen talousarvioon otetaan kuntakonsernin tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten näistä seuraava rahoitustarve katetaan. Talousarvio on sitova, eikä siitä ole ilman valtuuston päätöstä mahdollista poiketa. (Kuntalaki 2015/410). Kunnan talouden ohjaamisen näkökulmasta valtuuston hyväksymä talousarvio on tärkein käytännön työkalu (Ala-aho ym. 2019, 26).

#### **3.1 Kuntatalous ja julkinen keskustelu**

Suomen kuntakentän taloudellisista ongelmista ja velkaantumisesta on käyty mediakeskustelua jo pidemmän aikaa. Erityisesti vuosien 2018 ja 2019 kuntien tilinpäätöksistä ilmenevien lukujen valossa kuntatalouden tulevaisuusnäkyymiä on arvioitu yleisesti heikoiksi. Lehtikirjoittelussa keskustelua on näiden vuosien osalta käyty eteenkin tulevaisuuden menolisäyksien rahoituspaineista, kuntatalouden runsaasta alijäämäisyydestä, sekä yhä kasvaneesta kuntasektorin syömävelkaantumisesta. (esim. Kyytsönen 2019; Brännare 2020). Myös koronapandemian, ja erityisesti siitä seuranneiden valtion kunnille myöntämien rahallisten pandemian hoitotukien osalta kuntien vuoden 2020 taloudellista tilannetta ruodittiin mediassa laajasti. Vuoden 2020 tilinpäätöslukujen osalta kuntakentän taloudellinen tilanne näyttikin koronatukien ansiosta paremmalta, mutta julkisessa keskustelussa kuitenkin tiedostettiin tämän olleen enemmänkin yksittäinen positiivinen välähdys, pitkän aikavälin tilanteen näyttäessä edelleen vaikealta. (esim. Lindholm 2021; Hiilamo & Sutinen 2021).

Julkisen sektorin velkaantuminen on laajasti käsitelty ilmiö kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa. Vallitseva näkemys on, ettei julkisen sektorin toimijoiden, kuten valtion ja kuntien velkaantuminen sinällään ole ongelmallista, mikäli se on vakaata ja kasvaa taloutta hitaammin. Kuitenkin silloin, kun velkaantumisen kasvu on talouskasvua voimakkaampaa, taloudelliset vastuut siirtyvät nykyhetkestä yhä suuremmissa määrin tuleville ajanjaksoille ja uusien sukupolvien hoidettaviksi. Tätä ei voida pitää suotuisana julkisen talouden kehityskulkuna. (Bergmann 2008, 8). Suomessa kuntien velkaantumista selittävät esimerkiksi valtionosuuksien leikkaukset, tehtäväkentän laajentuminen ja palveluiden kasvanut kysyntä. Näiden lisäksi myös

samanaikainen korkea investointitaso on nostanut velkaantuneisuutta, ja 2000-luvun kuluessa kunnat ovat joutuneet ottamaan myös syömävelkaa toimintansa rahoittamiseksi. (Kuntaliitto, 2020).

### **3.2 Kunnan talouden tasapaino tilinpäätöslaskemien näkökulmasta**

Kuntalain pohjustaman, kunnan talouden tasapainon käsitteen taustalla on yleisimmin käsitys siitä, että talouden tasapaino jäsentyy kunnan vuosittain laatiman tuloslaskelman osoittaman tilikauden tuloksen perusteella. Ytimessä tässä ajatusmallissa on tuloslaskelmaan jaksotettujen tulojen ja menojen suhde, sekä niiden erotus, jossa päädytään joko positiiviseen, negatiiviseen tai tasatulokseen. Suomalaisessa tutkimuksessa lähtökohtana on ollut siis se, että mikäli tuloslaskelmasta saatava tulojen ja menojen erotus on vähintään nolla, kunnan talouden voidaan katsoa olevan tasapainossa. (Sinervo 2011, 31).

Meklin, Oulasvirta ja Kärki (2005) toteavat kuntatalouden olevan asiallisen ja taloudellisen perustarkoituksensa suhteen toimeksiantotaloutta. Asiallinen perustarkoitus voidaan määritellä esimerkiksi palveluiden järjestämiseksi. Taloudellinen perustarkoitus taas on heidän mukaansa ehto, jolla asiallista perustarkoitusta toteutetaan tai ryhdytään toteuttamaan. Kunnan tyyppisessä toimeksiantotaloudessa ehtona on nimenomaan tulojen ja menojen tasapaino. Tuloja on hankittava sen verran, kun tehtävän hoitamiseen tarvitaan. (Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005). Syvennyttäessä tarkemmin kuntatalouden luonteeseen, korostuu, että kunnan taloudellinen tasapaino voidaan ymmärtää monitulkintaisena käsitteenä, jonka määrittely ei ole yksiselitteistä. Sinervon (2011) mukaan kunnan tavoitteena on järjestää kuntalaisille erilaisia palveluita käytettävissä olevilla resursseilla, mistä voidaan myös päätellä, että ensisijaisesti kunnan talouden tasapainossa on kyse kunnan resurssien riittävydestä sen velvoitteiden hoitamiseen pitkällä aikavälillä. Kunnan kerryttämän tulorahoituksen tulisikin riittää palvelujen ja investointien rahoitukseen, mutta niin ikään myös kunnan lainojen takaisinmaksuun. (Sinervo 2011, 234).

Tuloslaskelmalähtöisessä kunnan talouden tasapainon esittämistavassa eivät nouse esiin yli- ja alijäämälaskelman ulkopuoliset, tai kirjanpidossa näkymättömät kunnan talouteen vaikuttavat tekijät. On relevanttia huomata, että tasapainoisen kunnan talous saattaa olla huomattavasti huonommassa tai paremmassa asemassa, kuin yhden vuoden tuloslaskelma antaa ymmärtää. Tuloslaskelmalähtöinen tasapainotarkastelu jättää ulkopuolelle niin taseen varallisuusaseman, kuin kuntakonsernin velvoitteet ja vastuut. (Meklin 2019, 67).

Myös investointien rahoitustavalla on merkittävää vaikutusta tuloslaskelmamittarista välittyvään kuvaan kunnan talouden tilasta. Mikäli kunta esimerkiksi rahoittaa investointinsa tulorahoituksella lainanoton sijaan, edellyttää tämä tavallisesti etukäteistä tulorahoituksen kerryttämistä säästöön investointia varten. Tällöin kunnan tuloslaskelmat näyttävät yksittäisinä vuosina runsastakin ylijäämää, ja talouden voidaan näin ollen todeta olevan enemmän kuin tasapainossa. Todellisuudessa kertyneet ylijäämät tullaan kuitenkin lähitulevaisuudessa kuluttamaan investointiin, ja näin ollen yksittäisten vuosien tuloslaskelmasta välittyvä kuva taloudesta on tältä osin virheellinen. Tuloslaskelmalla mitatun tasapainon tulkinnessa tulisikin kiinnittää huomiota niihin konkreettisiin tekijöihin, jotka ovat aiheuttaneet yksittäisen tilikauden yli- tai alijäämää. (Sinervo 2011, 235).

Meklin ym. (2019) toteavatkin tähän liittyen kunnan talouden tasapainossa olevan kyse kahdenlaisesta tasapainosta, jotka ovat kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino. Rahoituksellisella tasapainolla he viittaavat Euroopan Unionin liiallisten alijäämien menettelyyn, ja kirjanpidollisella tasapainolla taas kuntien noudattamaan tasapainomittaamiseen. Kirjanpidollisessa tasapainossa kunnat tarkastelevat tuloslaskelman tuottojen ja kulujen erotusta, ja lukevat tämän laskelman kuluihin osaksi myös investoinneista tehtävät poistot. Rahoituksellisessa tasapainossa taas investointien hankintamenot sisältyvät kuluihin. Tämän pohjalta he toteavat edelleen, että erityisesti kasvavien kuntien tulisi kirjanpidollisen tasapainon tarkastelunäkökulmasta tuottaa reilusti ylijäämää, mikäli ne haluaisivat välttää kasvavaa lainanottoa. Tämä johtuu siitä, että pelkästään kirjanpidollisessa tasapainossa ilman ylijäämää olevat kunnat eivät kerrytä säästöjä investointeihin, ja joutuvat siten ottamaan vuosittain lainaa kattaakseen osan investointien rahoituksesta. Sen sijaan rahoituksellisessa tasapainossa ollessaan tuotot kattavat kaikki kulut. (Meklin ym. 2019, 27).

Meklin ym. (2019) korostavat myös, että pelkän tuloslaskelman osoittaman yli- ja alijäämän lisäksi kunnan talouden tasapainon näkökulmasta on olennaista tarkastella sitä, mitä kuntakonsernin tase konkreettisesti sisältää. Taseesta ilmenevää velkaa voi vastata käytännössä hyvin suuri määrä erinäistä rahoitusvarallisuutta tai esimerkiksi käyttökelvotonta omaisuutta. Toisaalta konsernitaseen alhaista velkamäärää voi selittää juuri tämän tutkimuksen keskiössä oleva, konsernitilin päätöksen liitetietojen vastuusitoumuksista löytyvät leasingsopimusten euromääräiset taloudelliset vastuut, joita käyttämällä kunnat saattavat pyrkiä siirtämään lainanoton kustannuksia muiksi vastuiksi (Meklin ym. 2019, 28–29).

Tämän tutkimuksen näkökulmasta onkin puhtaasti tuloslaskelmalähtöisen kunnan talouden tasapainon tarkastelun osalta huomioitava nimenomaan se, että pelkkä tuloslaskelma ei sinällään

kerro mitään kunnan konsernitaseen osoittamasta velkaantuneisuudesta, eikä tulevaisuudessa realisoituvista kuntakonsernin vastuusitoumuksista, jolloin se ei niin ikään huomioi näitä vaikuttimeksi perinteisen näkemyksen mukaiseen kunnan talouden tasapainoon. Vaikka kuntien velkaantuminen on laajasti esillä julkisessa keskustelussa, tutkimus tarjoaa keskusteluun tietoa ja näkökulman nimenomaan siitä, missä määrin konsernitilinpäätöksen liitetiedoista ilmeneviä vastuusitoumuksia kuntakonserneilla on kannettavanaan taloudellisina vastuina, ja minkälaisia johtopäätöksiä kuntatalouden tasapainosta voidaan tehdä, kun verrataan edelleen näitä vastuuta kuntakonsernien vieraaseen pääomaan.

Kuntakonsernien taseita tarkasteltaessa on niin ikään huomionarvoista, että kun kunnat lisäävät toimintojensa ulkoistuksia, ja esimerkiksi erityyppisten vuokrasopimusten käyttöä ja elinkaarimalleja, kunnan omistaman poistonalaisen käyttöomaisuuden määrä vähenee. Poistot eivät tällöin enää muodosta merkittävää osaa tuloslaskelman kuluista, mutta vastaavasti toimintamenot kasvavat. (Meklin 2019, 68). Taseen puolella kuntakonsernilla ei myöskään tällöin enää näy vaihtoehtoisilla tavoilla korvattua omaisuutta. Kuntakonserni voi siis esimerkiksi luopua omasta poistonalaisesta palvelutoiminnassa käytetystä rakennuksesta, ja alkaa vuokraamaan vastaavaa rakennusta ulkopuoliselta toimijalta. Tällöin konsernilla ei ole taseessaan hyödykettä poistettavaksi, mutta kuluja syntyy vuokrasopimuksen mukaisesti tulevaisuudessa. Tässä tilanteessa konsernitilinpäätöksen liitetietojen tarkastelu vastuusitoumusten osalta korostuu, jotta kunnan taloudellisista vastuista on mahdollista muodostaa kattava kuva tilinpäätöslaskemien tarjoamaa informaatiota siten täydentäen.

### **3.3 Kriisikuntakriteerien näkökulma**

On selvää, että kunnan vastuusitoumukset ja erilaiset riskit voivat konsernirakenteiden laajentumisen seurauksena todellisuudessa olla merkittävästi suuremmat, kuin pelkästään emokunnan tuloslaskelmasta olisi tulkittavissa. (Valtionvarainministeriö 2020, 25). Kunnan talouden tasapainoa voidaankin tarkastella myös Kuntalain 118 §:ssä määritellyn erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan mahdollisen arviointimenettelyn, niin sanotun kriisikuntamenettelyn näkökulmasta. Menettelyssä valtio ja kunta selvittävät yhdessä kunnan toimintaedellytyksiä turvata asukkailleen lainsäädännössä määritellyt palvelut, sekä kykyä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Kriisikuntakriteereitä on käsitelty esimerkiksi Suomen Kuntaliiton vuonna 2015 julkaisemassa tutkimuksessa, joka keskittyi talouden kriisikuntakriteerien tarkasteluun ARTTU2-tutkimusohjelman kunnissa (Koski 2015). Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa

olevan kunnan arviointimenettelyyn on jo nyt tullut sellaisia kuntia, jotka ovat ajautuneet tilanteeseen nimenomaan konserniriskien toteutumisen vuoksi. Tämänkaltainen kehitys on myös mitä ilmeisimmin vahvistumassa lähitulevaisuudessa. (Valtionvarainministeriö 2020).

Kriisikuntamenettelyyn johtavia kriteereitä uudistettiin viimeksi vuonna 2019. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa edellytykset menettelyn käynnistämisestä tunnuslukujen osalta sellaisiksi, että ne kuvaisivat tarkemmin kuntien taloutta sen eri näkökulmista. Kriisikuntastatukseen liittyvä arviointimenettely voidaan ensinnäkin käynnistää kunnan konsernitilinpäätöksen osoittaman alijäämäisyyden seurauksena. Tässä edellytyksenä on, että kuntakonsernin alijäämä laskettuna euroa/asukas on 1. tarkasteluvuonna yli 500 euroa, ja edelleen 2. tarkasteluvuonna yli 1000 euroa. Tämän lisäksi arviointimenettelyn mahdollisen käynnistymisen erilliseksi kriteeriksi on asetettu neljän konsernitilinpäätöksestä lasketun tunnusluvun joukon täyttyminen. Nämä tunnuslukukriteerit ovat:

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 (Kuntalaki 2015/410)

Kriisikuntamenettelylähtöinen kunnan talouden tasapainon tulkintatapa ja sen mittarit liittyvät kuntakonsernin vastuusitoumuksiin erityisesti siitä syystä, että vuoden 2019 uudistuksen myötä vuokravastuut per asukas huomioidaan vuoden 2022 alusta osana kriteeriä kolme. Rönkkö ja Anttila (2021) toteavatkin vuokravastuiden merkityksen kuntien talouden tasapainon tarkastelussa korostuvan entisestään vuoden 2022 alusta, koska jatkossa yhtenä keskeisenä kunnan talouden kriisiytymistä mittaavana kriteerinä tarkastellaan tätä asukasta kohti laskettua kuntakonsernin lainojen ja vuokravastuiden yhteismäärää. (Rönkkö & Anttila 2021). Uuden kriteerin seurauksena taseessa näkymättömät vuokravastuut tulevat näin ollen jatkossa huomioiduksi osana kunnan konsernitilinpäätöksestä laskettavia konkreettisia kriisikuntakriteereihin kuuluvia tunnuslukuja. Vuokravastuut nousevat tällöin taloudellisina vastuina konsernin lainojen rinnalle.

### 3.4 Kuntatalous ja julkinen velka tutkimuskirjallisuudessa

Laajemmassa kuvassa kunnan talouden tasapaino linkittyy kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa julkisen sektorin velkaan ja velkaantumiseen. Kirjallisuudessa on ehdotettu useita menetelmiä määrittää ja arvioida velkaantumisen kestävyyttä. Sitä voidaan pitää lyhyen, keskipitkän tai pitkän aikavälin käsitteenä, jossa avoimena kysymyksenä on näiden aikahorisonttien määrittely. (Reinhart & Sturm 2008, 2). Julkisen velanoton oikeutusta ja siihen liittyviä perusteluja jäsennetään tutkimuskirjallisuudessa eri näkökulmista käsin. Käsitteitä tähän liittyen on esimerkiksi klassinen julkisen talouden niin sanottu ”kultainen sääntö”, jonka mukaisesti julkista velkaa ei tulisi ottaa juoksevien menojen kattamiseen, vaan sitä tulisi käyttää vain sen osan rahoittamiseen pääomamenoista, jota ei rahoiteta esimerkiksi omaisuuden myynnistä saatavilla tuloilla. (Bailey 2004, 56). Juuri tähän osa Suomen kuntakentän taloudellisista ongelmista kulminoituu. Mikäli kunnat joutuvat kasvavissa määrin ottamaan syömävelkaa toimintansa pyörittämiseen, kasvavat taloudelliset vastuut ennen pitkää kestäättömälle tasolle. Tällöin on yhä todennäköisempää, että kunnalla on edessään asema kriisikuntana ja aiemmassa luvussa 3.5 esitelty arviointimenettely.

Kunnan talouden tasapainoon liittyy olennaisesti myös kuntien ja paikallishallinnon autonomia suhteessa keskushallintoon. Jos paikallishallinnon yksiköillä ei ole tarpeeksi omia tuloja keskushallinnon määräämien tehtävien hoitamiseksi, paikallishallinto tulee käytännössä riippuvaiseksi keskushallinnosta. Mikäli paikallishallinto on rahoituksensa näkökulmasta voimakkaasti vain valtion budjetin varassa, johtaa se käytännössä autonomian heikkenemiseen, ja ääritapauksissa on jopa mahdollista, että paikallishallinnon omien tehtävien hoito kärsii, koska valtionavustukset on kohdennettu vain keskushallinnon tasolta määrättyihin tehtäviin. (Satola, Standar & Kozera 2019, 325). Oulasvirta ja Turala (2009) kuitenkin huomauttavat, että paikallishallinnoille ei voida tulojen keräämiseksi antaa täydellistä harkintavaltaa esimerkiksi perittävien verojen valinnassa. Liiallinen liikkumavara veropohjan valinnassa voi aiheuttaa monimutkaisuutta ja siten ei-hyväksyttävää hallinnollista takkaa. (Oulasvirta & Turala 2009, 314).

Kunnallistalouden laskentajärjestelmien kehittämisen, uudistamisen ja tutkimuksen osalta keskustelua on käyty kansainvälisessä kehyksessä jo 1970-luvulta alkaen. Esimerkiksi Jerold L. Zimmermanin (1977) tutkimuksessa käsiteltiin yritysmaailman mukaisten tilinpäätösmallien hyödyllisyyttä ja soveltuvuutta kuntien näkökulmasta. Tutkimuksessa tutkittiin niin ikään poliitikkojen ja virkamiesten haluttomuutta uudistaa kuntien kirjanpitoa kassaperusteisesta kirjanpidosta kohti suoriteperusteista kirjanpidon toteuttamistapaa. (Zimmerman 1977). Nykyisin

suoriteperusteisesta kirjanpidosta käytävä keskustelu liittyy vastuusitoumuksiin esimerkiksi siinä, miten lisääntyneitä taseen ulkopuolisia vastuita tulisi kirjanpidossa käsitellä, jotta ne antaisivat oikean ja riittävän kuvan kuntakonsernin taloudellisesta asemasta.

Siirryttäessä kohti nykypäivää, kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa kunnan talouden tasapainoa on käsitelty erityisen liikekirjanpitolähtöisesti, kiinnittäen huomiota esimerkiksi suoriteperusteisen kirjanpidon välittämään kuvaan kunnan taloudellisesta tilanteesta. Yleisesti julkisen sektorin osalta tutkimusta on tehty esimerkiksi siitä, miten hyvin suoriteperusteinen kirjanpitojärjestelmä soveltuu ja palvelee julkisen sektorin ominaispiirteitä suhteessa esimerkiksi yritysmaailmaan. Esimerkiksi Falkman ja Tagesson (2008) ovat tutkineet suoriteperusteisen kirjanpidon todellista luonnetta ruotsalaisissa kunnissa sen toteutumisen näkökulmasta. Tutkimuksen ytimessä oli halu selvittää suoriteperusteisen kirjanpitosääntelyn noudattamista, ja sitä kautta saada näkemys kuntien taloudellisesta tilanteesta välittyvän kuvan oikeellisuudesta. Keskeisenä huomiona oli se, että suuret kunnat ovat pieniä paremmin orientoituneita toteuttamaan sääntelyn mukaista kirjanpitoa, ja edelleen noudattamaan Ruotsissa toteutettujen kirjanpituudistusten seurauksena säädettyjä standardeja. He tuovat tutkimuksessaan myös esille taustalla vaikuttavan näkökulman siitä, että poliittiset päättäjät ovat kuntatalouden osalta vähemmän innokkaita käsittelemään laskentajärjestelmän tuottamia toteumalukuja, kuin tulevaisuutta koskevia budjetteja. (Falkman & Tagesson 2008).

## 4 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä luvussa avataan tutkimuksen aineistoon, rajaukseen, tutkimusmenetelmiin ja analyysiin liittyviä kysymyksiä. Alaluvussa 4.1 kerrotaan tutkimusaineiston muodostumisesta ja kattavuudesta suhteessa Suomen kuntakenttään. Tässä yhteydessä myös perustellaan aineiston rajausta ja ajankohdallista valintaa. Toisessa alaluvussa 4.2 käsitellään varsinaisia tutkimusmenetelmiä ja perustellaan niiden valintaa tutkimuksen toteuttamiseksi. Kolmannessa alaluvussa 4.3 kerrotaan tutkimusaineiston kokoamisen prosessista ja käytännön toteutuksesta Excel-  
taulukkolaskentaohjelmalla. Viimeiseksi alaluvussa 4.4 kerrotaan tutkimuksessa suoritetun aineiston analyysin etenemisestä osana tutkimusprosessia. Tutkimuksen aineistoa ja tutkimusmenetelmiä koskevat valinnat on tehty kiinnittäen huomiota siihen, että johdantoluvussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin vastattaisiin mahdollisimman kattavasti.

### 4.1. Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen aineiston muodostavat 150 Manner-Suomen kunnan vuoden 2020 tilinpäätökset. Täten tutkimuksen aineisto kattaa otoksena hieman yli puolet Manner-Suomessa sijaitsevista kunnista. Tilinpäätökset on kerätty kuntien omilta verkkosivuilta, joissa ne ovat kaikkien saatavilla ladattavina dokumentteina. Osa tilinpäätöksistä on poimittu kunnanvaltuustojen pöytäkirjojen liitteistä, mikäli kunta ei esimerkiksi ole asettanut tilinpäätöstään verkkosivuilleen suoraan saataville. Tutkimuksen aineisto on siis aineistona määrällistä, sillä se koostuu suuresta määrästä numeerisia dokumentteja.

Kerätyistä tilinpäätöksistä tämän tutkimuksen kannalta relevantit osat ovat tilinpäätökseen yhdistellyt konsernitase ja konsernia koskevista liitetiedoista kohdat kuntakonsernin vastuusitoumuksista. Tarkemmin tutkimus rajataan konsernitaseen osalta koskemaan konsernin vieraasta pääomasta lainoja rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta. Vastuusitoumusten osalta tutkimukseen on valittu kuntakonsernien vuokra- ja leasingvastuut, sekä konsernin muille kuin samaan konserniin kuuluville myönnetty takaukset. Nämä ovat konsernitaseeseen sisällyttömiä taloudellisia vastuita. Tutkimus on vastuusitoumusten osalta rajattu koskemaan vuokra- ja leasingvastuita, sekä takauksia, koska nämä erät ovat luontevasti vertailtavissa eri kuntakonsernien kesken. Tämä johtuu käsitteiden melko tiukasta rajauksesta, jonka seurauksena laskennallisiin eriin sisältyvät vain helposti yksilöitävissä olevat sitoumukset. Mikäli tutkimuksellisesta näkökulmasta haluttaisiin laajemmin vertailla liitetiedoissa esitettäviä muita kuntakonsernin taseen ulkopuolisia vastuusitoumuksia, kuten sopimusvastuita, tutkimuksen aineisto muodostuisi merkittävän laajaksi. Tällaisen aineiston käsittely

ei kuitenkaan tämän tutkimuksen laajuus ja aikataulu huomioiden olisi mielekästä, joten käytännön näkökulmista on päädytty aiemmin esitettyihin valintoihin.

Vuoden 2020 tilinpäätökset ovat valikoituneet tutkimusaineistoksi, sillä ne ovat tutkimuksen toteutusajankohtana uusimmat valmistuneet, tarkastetut ja hyväksytyt tilinpäätökset, jotka ovat julkisesti saatavilla, ja siten myös käytettävissä tutkimuksen aineistoksi. Vuoden 2021 tilinpäätökset eivät tämän tutkimuksen työstämis- ja valmistumisajankohtana ole vielä saatavilla. Aineiston laajuuden rajaaminen koskemaan 150 Manner-Suomen kunnan tilinpäätöstä on tehty huomioiden tutkimusprosessin aikataulu ja oletus siitä, kuinka nopeasti aineiston käsittely onnistuu tutkimusta tehdessä. 150 tilinpäätöstä myös muodostaa riittävän kattavan otannan Suomen kuntakentästä, sillä otannassa on mukana hyvin erityyppisiä ja -kokoisia kuntia.

## **4.2 Tutkimusmenetelmät**

Menetelmäsuuntaukseltaan tutkimus on kvalitatiivinen tutkimus. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 164) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen yhtenä tyypillisenä piirteenä on erilaisten dokumenttien analyysi, johon myös tämän tutkimuksen tutkimustulokset pohjautuvat. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on kerätyn tutkimusaineiston yksityiskohtainen tarkastelu, jonka Hirsjärvi ym. (2009) myös mainitsevat olevan kvalitatiivisen tutkimuksen ominaispiirteisiin kuuluva piirre.

Tutkimuksen tutkimusmetodi on empiirinen katsaus. Tässä metodissa keskiössä on nimenomaan tutkimusaineisto. Tutkimustulokset saadaan tekemällä konkreettisia havaintoja tutkittavasta kohteesta, joita edelleen analysoidaan ja mitataan tulosten selvittämiseksi. (Jyväskylän yliopisto 2015). Tämän metodologisen valinnan taustalla on tutkimuksen luonne, joka on hyvin käytännönläheinen. Tutkimusta ei siis varsinaisesti ohjaa teoria, vaan tutkimustulokset saadaan mainitulla tavalla tekemällä konkreettisia havaintoja aineistosta, jotka kuitenkin liitetään suuremmissa kuvassa osaksi tutkimusta kunnan talouden tasapainosta. Tutkimusmetodi ohjaa kootun aineiston tarkastelua.

Varsinaisessa aineiston analyysissä käytetty menetelmä on sisällön erittely. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysia, jossa kuvataan kvantitatiivisesti niiden sisältöä (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimuksen tulokset esitetään hyvin pitkälti numeerisesti esimerkiksi prosenttiosuuksina kuvaamaan sitä, kuinka suurta osuutta vieraan pääoman erästä ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta” liitetietojen vastuusitoumukset esittävät. Tutkimuksen tuloksissa kuvataan myös

esimerkiksi sitä, kuinka suurella osalla kuntakonserneista tämä osuus ylitti 100 prosenttia. Kuntakonsernien tilinpäätösdokumenteista kerättyä numeerista aineistoa on siis käytännössä Tuomen ja Sarajärven (2018) esittämän määritelmän mukaisesti kvantifioitu laskelmalla erilaisia tutkimuskysymyksiin vastaamisen näkökulmasta relevantteja tunnuslukuja ja esiintymistiheyksiä.

### **4.3 Aineiston kokoaminen tutkimukseen**

Kuntien tilinpäätösten konsernitaseista ja vastuusitoumuksia koskevista liitetiedoista vietiin tutkimuksen kannalta relevantit tiedot Excel-taulukkolaskentaohjelmaan, jota on hyödynnetty keskeisesti tutkimuksen aineiston käsittelyssä ja tulosten selvittämisessä. Aluksi tutkimusaineistoksi valikoituneet kunnat listattiin riveittäin taulukon ensimmäiseen sarakkeeseen, ja ylimpään riviin jaoteltiin aineiston taulukointiin tarvittavien sarakkeiden päälle yläotsikot: ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta”, ”vuokra- ja leasingvastuut”, sekä ”takaukset”. Toiseksi ylimmälle riville jaettiin yläotsikoiden alle tarvittavat tietoa yksilöivät sarakkeetsikot niin, että ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta” jakaantui edelleen lyhyt- ja pitkäaikaiseen, ”vuokra- ja leasingvastuut” vuokravastuuihin ja leasingvastuuihin, sekä ”takaukset” takauksiin muiden, kuin samaan konserniin kuuluvien puolesta. Kunkin jakaantumisen jälkeen sijoitettiin myös sarakkeet ”yhteensä”.

Tämän jälkeen Excel-taulukkoon poimittiin kuntakohtaiselle riville varattuihin soluihin ensin konsernitaseesta pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen vieraan pääoman erät ”lainat rahoitus ja vakuutuslaitoksilta”. Nämä erät summattiin lainojen tapaan yhteen mainittuun seuraavaan sarakkeeseen yhteensä-soluun, jolloin saatiin kuntakonsernin rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta otettujen lainojen tilinpäätöshetkellä jäljellä oleva kokonaissumma. Koska kyseessä on nimenomaan konsernitilinpäätöksen laskelmiin pohjautuva summa, konsernin sisäisten yhteisöjen väliset velat on näissä summissa siis eliminoitu. Mikäli kunta oli konsernitaseensa osalta soveltanut lyhennettyä tasekaavaa, konsernitaseesta poimittiin erät ”pitkäaikainen korollinen vieras pääoma”, ja ”lyhytaikainen korollinen vieras pääoma”.

Rahoitus- ja vakuutuslaitoslainojen keräämisen jälkeen siirryttiin kuntakonsernien vastuusitoumusten poimintaan, joiden osalta taulukkoon kerättiin konsernitilinpäätöksestä kuntakohtaiselle riville oikeisiin soluihin tiedot konsernin vuokra- ja leasingvastuista, sekä takauksista. Vuokra- ja leasingvastuiden, sekä takausten ”yhteensä” sarakkeiden solut laskettiin edelleen yhteen erilliseen sarakkeeseen ”vastuusitoumukset yhteensä”, ja tätä kautta muodostettiin kuntakohtainen, tämän tutkimuksen tarkastelun kannalta relevantti vastuusitoumusten yhteissumma.

#### 4.4 Aineiston analyysi

Aineiston keruun ja Excel-taulukoinnin jälkeen siirryttiin varsinaisen analyysin tekemiseen. Analyysin tueksi ja konsernien välisesti paremmin vertailtavien tulosten saamiseksi Excel-tilaukseen kerättiin edelleen Tilastokeskuksen tuottamat kuntakohtaiset asukasluvut ajankohdalta 31.12.2020. Vuoden 2020 lukuja käytettiin, jotta tutkimusaineistona toimineiden tilinpäätösten numeerinen data olisi linjassa aikansa väestötilanteen kanssa. Tämän jälkeen Excelia hyödyntäen laskettiin kuntakonsernin asukasluvun kautta määriteltävään kokoon perustuvia tunnuslukuja, esimerkiksi konsernin vuokravastuut per asukas. Tätä kautta aineiston analyysissä oli mahdollista huomioda kuntakohtaisen kokoerot.

Edelleen Excelin funktioita hyödyntäen laskettiin esimerkiksi jokaisen kuntakohtaisen rivin osalta vastuusitoumusten yhteissummaa kuvaavan solun, ja rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta otettujen lainojen yhteissummaa kuvaavan solun välinen jakolasku. Tätä kautta saatiin riveittäin kuntakonsernikohtainen suhdeluku, joka tässä tapauksessa kuvaa nimenomaan taseen sisäisten taloudellisten vastuiden, eli velkojen suuruusluokkaa suhteessa taseen ulkopuolisiin, tämän tutkimuksen piiriin valikoituneisiin taloudellisiin vastuisiin.

Varsinaisessa tutkimuksen aineiston analyysissä funktioiden avulla lasketuista kuntakonsernikohtaisista tunnusluvuista muodostettiin edelleen keskiarvoja ja kaavioita, joiden kautta tutkimuksen tulokset on esitelty pääluvussa viisi.

## 5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä pääluvussa käsitellään tuloksia, jotka tutkimusaineiston analyysin seurauksena on saatu. Tutkimuksen aineistona toimi 150 Manner-Suomen kunnan tilinpäätökset vuodelta 2020. Tutkimuksen tulokset esitetään johdannossa mainituilla tutkimuskysymyksillä otsikoituna. Tällä pyritään mahdollisimman hyvään ja selkeään tutkimuskysymyksiin vastaamiseen. Tutkimuskysymystä 1 käsittelevä alaluku 5.1 on jaettu edelleen alalukuihin, joissa esitellään yksityiskohtaisesti vastuusitoumuksia taloudellisina vastuina kuntakonserneissa. Tämän jälkeen alaluvussa 5.2 käsitellään tutkimuskysymykseen 2 liittyvät tulokset vastuusitoumusten ja konsernilainojen suhteesta.

### **5.1 Miten suuria taloudellisia vastuita vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset käsittävät vastuusitoumukset ovat Suomen kuntakonsernien taloudessa?**

#### **5.1.1 Vastuusitoumukset yleisesti**

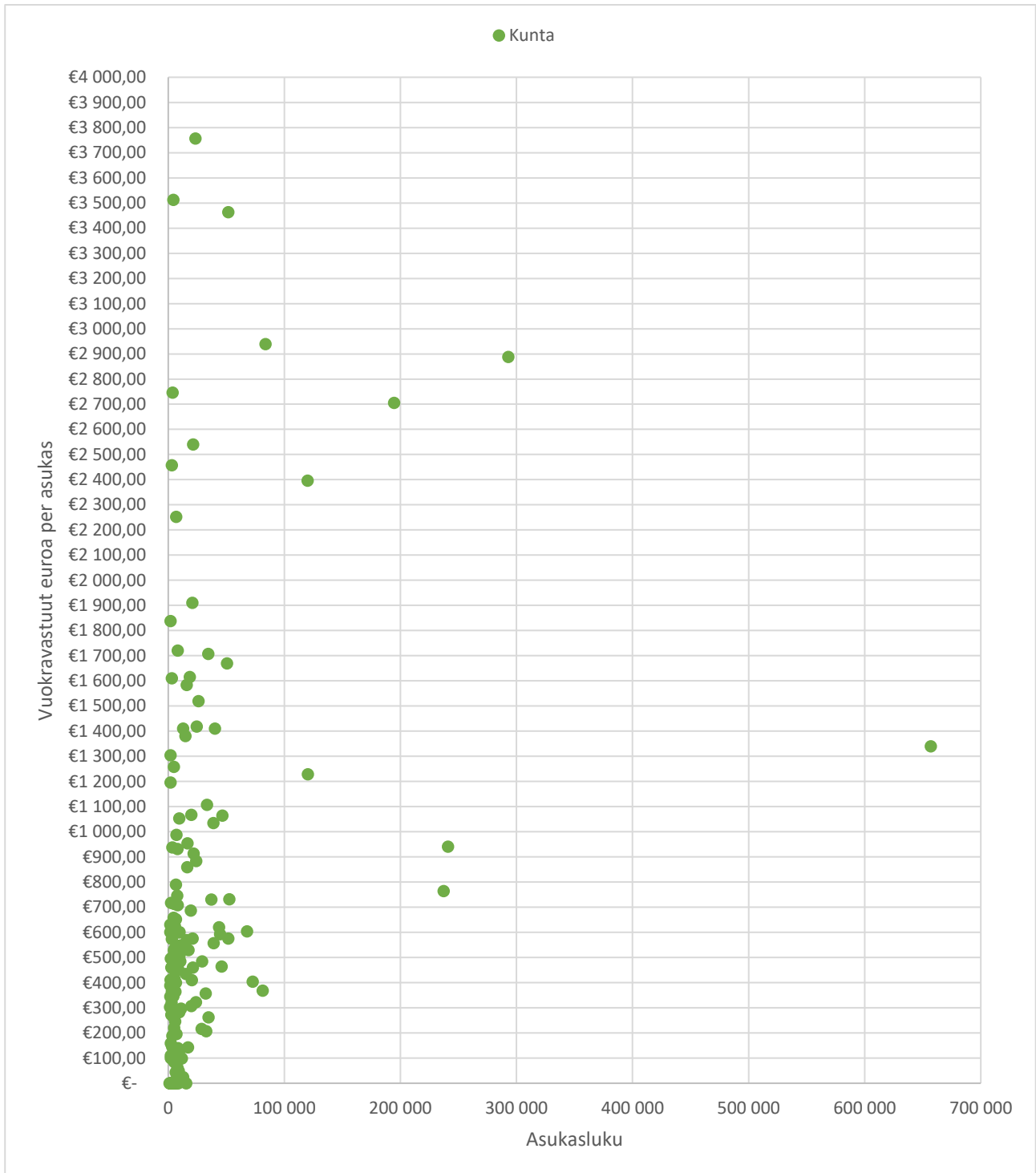
Tähän tutkimukseen valikoitiin tarkasteltavaksi Suomen kuntakonsernien tilinpäätöksiin liitetiedoista vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset muiden kuin samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta. Tutkimuksen pääluvussa neljä kerrottiin tarkemmin näitä koskevan analyysin toteutuksesta, sekä valikoitumisesta tutkimuksen kohteeksi. Kolmesta tutkimuksen piirissä olevista vastuusitoumustyypeistä vuokravastuut muodostivat selvästi merkittävimmän taloudellisten vastuiden kokonaisuuden. Otoksen kuntakonsernien yhteenlaskettujen vuokravastuiden euromääräinen arvo oli 4 954 458 065,97 euroa. Vastaavasti leasingvastuiden osalta yhteissumma oli 821 840 586,51 euroa. Takaukset muodostivat hieman leasingvastuita merkittävämmän taloudellisten vastuiden kokonaisuuden, kuntakonsernien yhteenlaskettujen takausten ollessa 1 010 284 448,60 euroa.

#### **5.1.2 Vuokravastuut**

Tutkimuksen otantakuntien vuoden 2020 konsernitilinpäätöksiin liitetiedoista poimitut vuokravastuut olivat keskimäärin 31 821 929,44 euroa. Eniten vuokravastuita yksittäisistä kunnista oli Helsingin kaupunkikonsernilla (880 117 000,00 €), ja vähiten Tammelan kuntakonsernilla (64 822,59 €). Kunnista Suonenjoella, Uusikaupungilla, Laitilalla, Kangasniemellä, Urjalalla, Keiteleellä, Miehikkälällä, Rautjärvellä, Kuhmoisella, Ypäjällä, Kustavilla, Oripäällä, Koski Tl:llä ja Siikaisilla ei ollut lainkaan konsernitason vuokravastuita. Otannasta näin ollen kaikkiaan neljällätoista kunnalla ei konsernitilinpäätöksessä suoritettujen eliminointien jälkeen ollut liitetietojen mukaan lainkaan

vuokravastuita. Näissä kunnissa olemassa olevat vuokravastuut olivat joko konsernin sisäisiä vastuita esimerkiksi emokunnalta tytäryhtiöille, eivätkä siten kuntakonsernin taloudellisia vastuita ulkopuolisten toimijoiden suuntaan. Otannan koon huomioiden vuokravastuuttomien kuntakonsernien osuus on kuitenkin suhteellisen pieni, noin 9,3 %.

Tutkittaessa vuokravastuiden muodostamia taloudellisia vastuita kuntakonserneille suhteessa kuntakonsernien asukaslukukohtaiseen kokoon, havaitaan aineistosta vastuiden euromääräisen arvon asettuvan välille 0–3756,57 € per asukas. Keskimäärin tutkimusotannan kuntakonsernien vuokravastuut per asukas olivat 725,15 €. Asukaskohtaisten vuokravastuiden määrän jakautumista kuntakonserneittain on havainnollistettu seuraavassa kuviossa (Kuvio 1), jossa pisteet edustavat otoksen kaikkia kuntakonserneja.

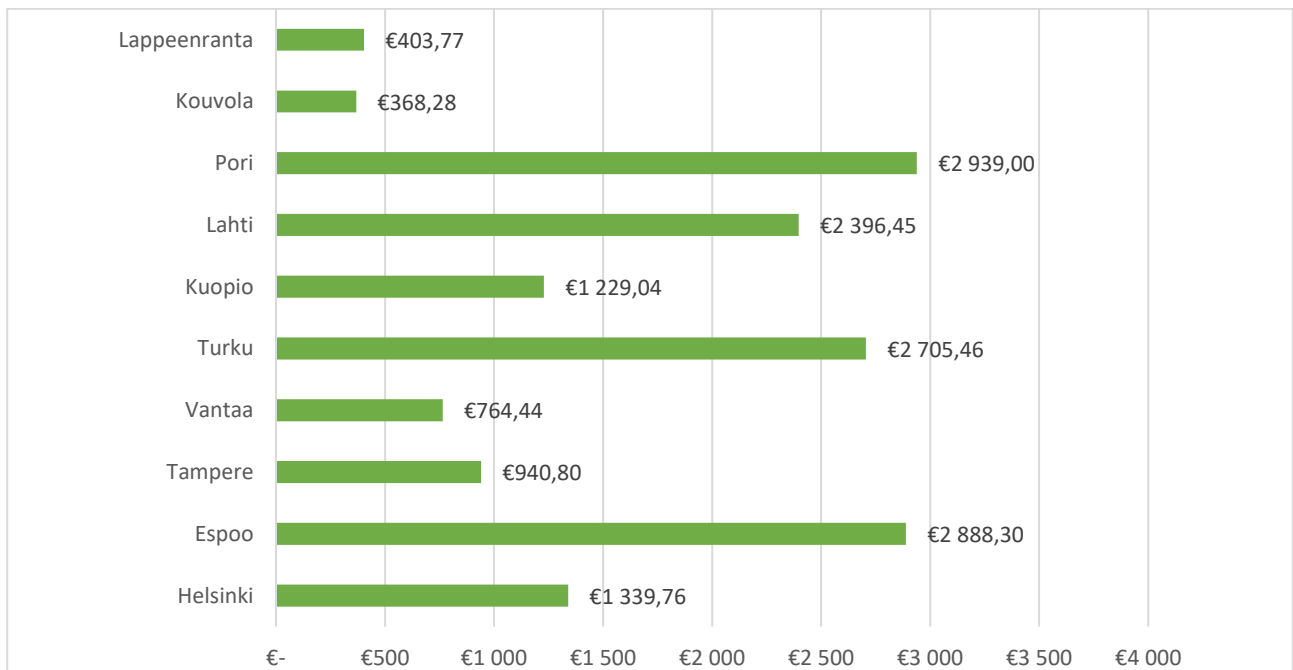


**Kuvio 1.** Tutkimusotannan kuntakonsernien vuokravastuut per asukas

Kuvio 1 havainnollistaa ensinnäkin sen, että vaihtelu vuokravastuiden laajuudessa asukasta kohden on eri kuntakonsernien välillä euromääräisesti suuressa kuvassa suhteellisen vähäistä. Suurin osa otannan asukasluvuiltaan saman kokoluokan, eli esimerkiksi alle 100 000 asukkaan

kuntakonserneista sijoittuu vuokravastuut per asukas -mittarilla tarkasteltuna välille 0–800 euroa per asukas.

On kuitenkin huomionarvoista, että tutkimuksen otannassa asukasluvultaan suurten kuntakonsernien asukaskohtaiset vuokravastuut eroavat suhteellisen paljon toisistaan. Esimerkiksi tutkimuksen otannan asukasluvultaan kymmenen suurimman kunnan vuokravastuut per asukas vaihtelivat merkittävästi, kun tämän joukon sisällä vertaillaan edelleen asukasluvultaan samassa kokoluokassa olevia konserneja. Tätä on havainnollistettu seuraavassa kuviossa (Kuvio 2) asettamalla nämä kaupungit laskevassa järjestyksessä asukasluvultaan pienimmästä suurimpaan.



**Kuvio 2.** Tutkimuksen otannan kymmenen asukasluvultaan suurimman kuntakonsernin vuokravastuut per asukas vuonna 2020

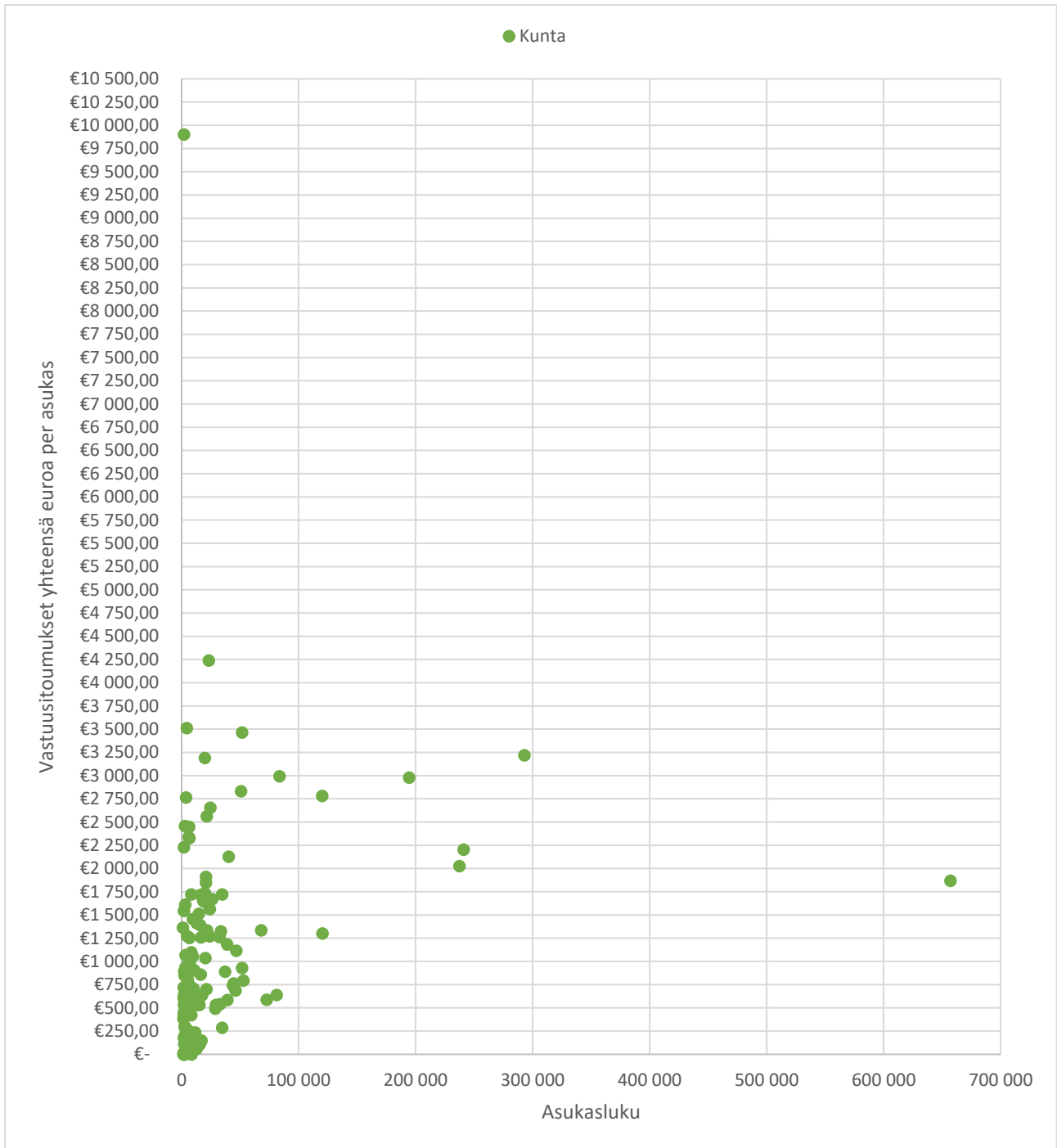
Esimerkiksi Vantaan kaupunkikonsernin kohdalla vuokravastuita ei kaupungin koko (237 231 asukasta) huomioiden ole käytännössä mitenkään tutkimusotannan yleisestä keskiarvosta poikkeavasti, summan jäädessä alle 800 euroon per asukas. Kuitenkin asukasluvultaan vain hieman suuremmalla Espoolla (292 796 asukasta) asukaskohtainen vuokravastuiden määrä kasvaa Vantaaseen verrattuna huomattavasti, ollen lähes 2900 euroa. Tämä on myös merkittävästi enemmän, kuin tutkimusotannan kuntakonsernien keskiarvoinen vuokravastuiden määrä per asukas. Sama toistuu myös esimerkiksi Porin (83 684 asukasta) ja Kouvolan (81 187 asukasta) keskinäisessä vertailussa, jossa asukasta kohden lasketun vuokravastuiden erotus on vieläkin suurempi.

Kuntakonsernin asukaslukuperusteinen koko ei kuitenkaan aineiston perusteella suoraan vaikuta vuokravastuiden muodostamien taloudellisten vastuiden määrään, sillä esimerkiksi Espoon (292 796 asukasta) kaupunkikonsernin asukaskohtainen vuokravastuiden määrä on lähes samaa luokkaa Porin (83 684 asukasta) kaupunkikonsernin kanssa, vaikka niiden asukasluvut eroavat toisistaan olennaisesti. Pienten tai suurten kuntakonsernien taloudet eivät siis näytä automaattisesti sisältävän vuokravastuita suuntaan tai toiseen. Aineiston perusteella voidaankin todeta, että vuokravastuiden runsas määrä taloudellisina vastuina ei siis ole vain esimerkiksi suurten, tai yhtäältä pienten kuntakonsernien erityisominaisuus.

### **5.1.3 Vastuusitoumukset kokonaisuutena**

Tutkimuksen otantakuntien vuoden 2020 konsernitilinpäätöksien liitetiedoista poimitut, vuokra-, leasingvastuut ja takaukset sisältävät vastuusitoumukset yhteensä olivat kuntakonsernikohtaisesti keskimäärin 45 243 887,34 €. Viidellä kuntakonsernilla ei ollut lainkaan tämän tutkimuksen piirissä olevia vastuusitoumuksia, ja ne edustavat näin ollen noin kolmea prosenttia aineistosta. Näillä kuntakonserneilla esimerkiksi vuokravastuut olivat emokunnan ja tytäryhteisöjen välisiä, eivätkä siten mukana konsernitason tarkastelussa. Eniten yhteenlaskettuja vuokra- ja leasingvastuita, sekä takauksia oli Helsingin kaupunkikonsernilla (1 226 607 000,00 €), ja vähiten Siikaisten kuntakonsernilla (16 251,44 €).

Vastuusitoumukset taloudellisina vastuina per kuntakonsernin asukas olivat otannan kuntakonserneissa keskimäärin 1074,09 €. Suurimman arvonsa (9900,32 €) mittari sai Kihniön kuntakonsernissa ja pienimmän (11,73 €) taas Siikaisten kuntakonsernissa. Verrattuna luvussa 5.1.2 esitettyihin pelkät vuokravastuut käsittäviin vastaaviin lukuihin, on huomionarvoista, että yhteenlaskettujen vastuusitoumusten kuntakonsernikohtaisten taloudellisten vastuiden vaihteluväli on huomattavasti suurempi. Suomen kuntakonsernien vastuusitoumukset koostuvat pääosin vuokravastuista, mutta leasingvastuut ja takaukset ovat asukasta kohti laskettuna joissakin kuntakonserneissa hyvin merkittäviä taloudellisia vastuita. On kuitenkin huomionarvoista, että voimakas eriytyminen esimerkiksi takausten osalta pelkkien vuokravastuiden määrittämässä taloudellisten vastuiden tasossa koskee vain yksittäisiä kuntakonserneja. Nämä kuntakonsernit sijaitsevat otoksen vaihteluvälin yläpäässä. Seuraavassa kuviossa (Kuvio 3) on havainnollistettu otoksen kuntakonsernien vastuusitoumusten jakaumaa asukaslukukohtaisesti lasketuilla luvuilla.



**Kuvio 3.** Vastuusitoumukset per asukas

Tähän liittyen vastuusitoumuksista Suomalaisissa kuntakonserneissa nousee esille erityisesti suurimman arvon saanut Kihniön kuntakonserni, jossa asukasta kohti lasketut vastuusitoumukset poikkeavat huomattavasti koko muusta tutkimuksen otannasta. Kihniön kuntakonsernin vastuusitoumusten määrä asukasta kohden (9900,32 €) oli tilikaudella 2020 yli kaksinkertainen suhteessa otoksen kuntakonserneista seuraavaksi korkeimmat taloudelliset vastuut per asukas

(4240,94 €) omaavaan Hollolan kuntakonserniin. Tämä yksittäistapaus siis osaltaan selittää vaihteluvälin eroavaisuutta pelkät vuokravastuut käsittävään jakaumaan. Vertailtaessa edelleen pelkkien vuokravastuiden ja koko vastuusitoumusten huomioimisen kautta saatuja lukuja keskenään jättämällä korkeimman arvon saanut Kihniön kuntakonserni pois molemmista, havaitaan arvojen liikkuvan hyvin pitkälti samalla tasolla euromääräisesti. Yhteenvetona voidaan todeta, että Kihniön tapaisilla kuntakonserneilla on koko tutkimuksen otanta huomioon ottaen poikkeuksellinen määrä joko leasingvastuita tai takauksia, joka nostaa niiden vastuusitoumukset per asukas -mittarin tunnuslukua suhteessa vuokravastuut per asukas tunnuslukuun.

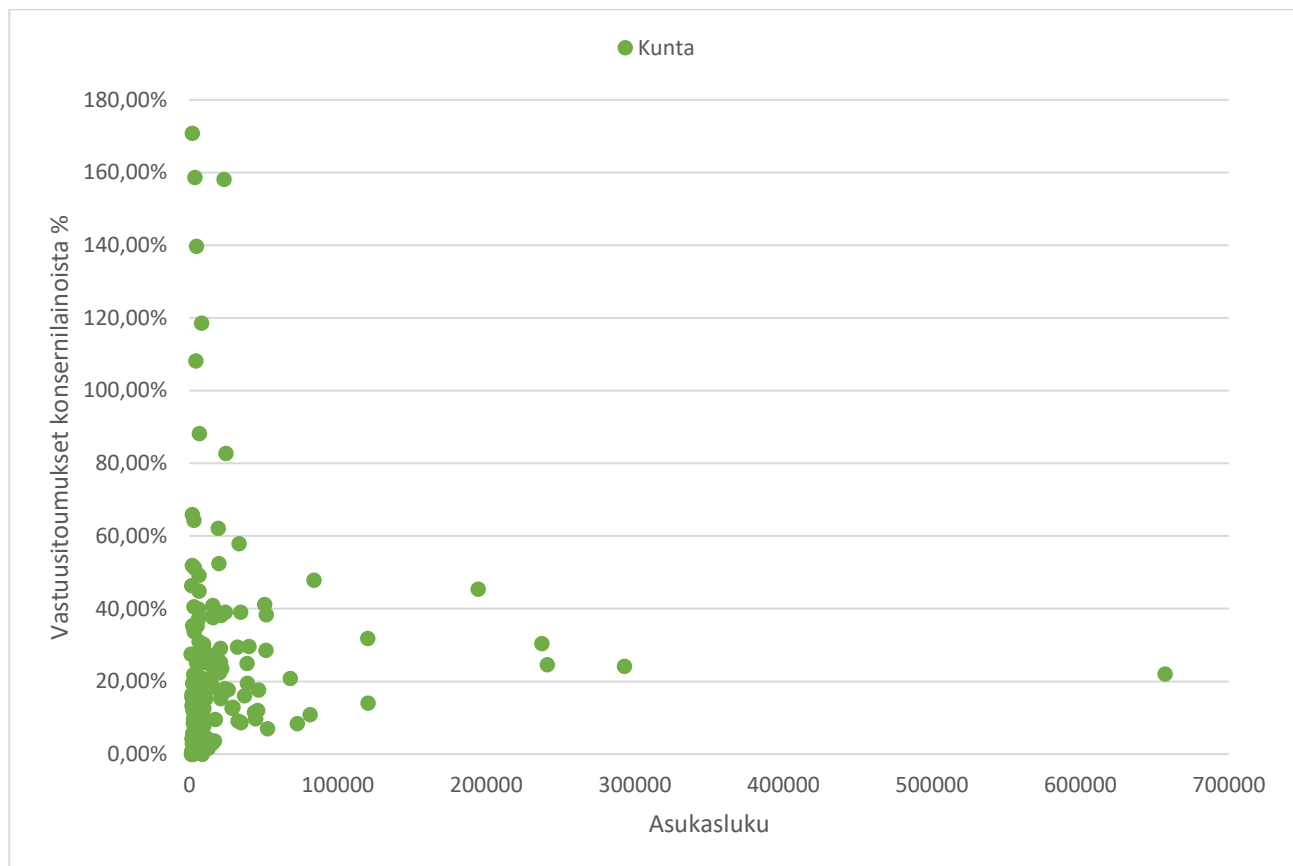
Kihniön korkean asukasta kohti lasketun vastuusitoumuspotin voikin aineiston pohjalta todeta olevan pikemminkin poikkeus, kuin varsinainen tilanteen kuvaaja Suomen kuntataloudessa. Kuten kuviosta 3 voitiin havaita, tutkimuksen asukasluvultaan saman kokoluokan kunnat ovat yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta hyvin lähellä toisiaan. Vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset käsittävät vastuusitoumukset ovat siis taloudellisina vastuina suuruusluokaltaan melko yhteneväisiä asukasluvultaan saman kokoluokan Suomalaisen kuntakonsernien talouksissa.

## **5.2 Kuinka suurta osuutta vieraan pääoman erästä ”lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta” liitetietojen vastuusitoumukset esittävät?**

Vuoden 2020 tilinpäätöksissä tutkimuksen otannan kuntien lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta olivat konsernitaseissa keskimäärin 183 949 253,50 €, kun huomioidaan sekä pitkä- että lyhytaikaiset vieraan pääoman erät. Suurimmat konsernilainat olivat Helsingin kaupunkikonsernilla (5 552 119 000,00 €), ja pienimmät Enonkosken kuntakonsernilla (1 128 313,00 €). Eniten konsernilainoja per asukas oli Espoon kaupunkikonsernilla, jossa luku oli 13 322,05 euroa. Pienin asukaskohtainen konsernilainojen määrä, 735,60 euroa, oli Koski TI:n kuntakonsernilla. Suurimmat konsernilainat taseessaan omaavalla Helsingillä asukaskohtainen lainamäärä oli 8451,74 euroa. Pienimmän konsernilainapotin omaavalla Enonkoskella taas asukasta kohti laskettu konsernilainojen taloudellinen vastuu oli 824,19 euroa.

Vastuusitoumuksien osuutta konsernin lainoista rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta tutkittaessa keskimääräiseksi suhdeluvuksi muodostui 25,89 %. Otannan kuntakonserneilla vuokra- ja leasingvastuut sekä takaukset muodostavat vastuusitoumukset edustivat siis taloudellisina vastuina keskimäärin noin neljäsosaa kuntakonsernin veloista. 86 kuntakonsernilla vastuusitoumusten osuus konsernilainoista jäi alle 20 %:iin. Vastaavasti kuudella kuntakonsernilla vastuusitoumuksien suhde konsernilainoihin ylitti 100 prosenttia. Näitä olivat Kihniö, Sysmä, Hollola, Parikkala, Asikkala ja

Kärkölä. Seuraavassa kuviossa (Kuvio 4) on havainnollistettu konsernien jakautumista asukaslukuperusteisen kokonsa, sekä vastuusitoumusten ja lainojen suhteen osalta.



**Kuvio 4.** Kuntakonsernien vastuusitoumukset konsernilainoista

Kuusi kuntakonsernia, joilla vastuusitoumusten ja konsernilainojen suhdeluku muodostui yli 100 prosenttiseksi, ovat kaikki Hollolaa (23 251 asukasta) lukuun ottamatta alle 10 000 asukkaan kokoisia konserneja. Huomionarvoista on tämän lisäksi se, että Turku (suhdeluku 45,4 %) lukuun ottamatta asukasluvultaan suurten konsernien, kuten Helsingin, Espoon, Vantaan ja Tampereen suhdeluvut olivat aivan aineiston keskiarvon tuntumassa. Aineistosta nähdäänkin, että vastuusitoumukset eivät ainakaan suurissa kuntakonserneissa muodosta prosentuaalisesti merkittävää, tai Suomen kuntataloudessa keskenään poikkeavaa osuutta konsernin taloudellisista vastuista.

Edelleen korkean suhdeluvun omaavia kuntakonserneja on aineiston pohjalta pidettävä enemmänkin poikkeuksina, kuin varsinaisina vastuusitoumusten suuruusluokan suunnannäyttäjinä. Toki siirryttäessä tarkastelemaan tarkemmin yksittäisten kuntakonsernien taloutta, on mielenkiintoista pohtia merkittävän vastuusitoumuserän muodostumisen taustalla vaikuttaneita tekijöitä. Tarkemmassa analyysissä huomiokohtana olisi esimerkiksi se, onko korkean suhdeluvun takana

konsernin päätöksenteossa tehty tiedostettu valinta pyrkiä vähentämään taseessa näkyvää velanottoa, ja siirtää siten kustannusten painopistettä velkaantumisesta muihin taloudellisiin vastuisiin.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimuskohteena oli Manner-Suomen kuntakonsernien vastuusitoumusten muodostamien taloudellisten vastuiden kartoittaminen, ja niiden suuruusluokan hahmottaminen kuntakonsernien lainoihin suoritettun vertailun kautta tilikauden 2020 osalta. Vastuusitoumuksiin luokiteltiin tässä tutkimuksessa kuntakonsernien vuokra- ja leasingvastuut, sekä takaukset muiden kuin samaan konserniin kuuluvien puolesta. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautui kunnan talouden tasapainoa koskevaan tutkimukseen ja vastuusitoumuksien käsitteiden määrittelyyn, jonka kautta kuntakonsernien vastuusitoumuksia lähestyttiin velkaan verrattavissa olevina taloudellisina vastuina. Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytettiin sisällön erittelyä, jonka kautta vastuusitoumusten suuruusluokaksi tutkimuksen otannan kuntakonserneissa niiden koko huomioiden saatiin keskimäärin 1074,09 euroa per asukas. Konsernilainoista vastuusitoumukset edustivat keskimäärin kuntakonserneittain hieman yli 25 prosentin osuutta.

### 6.1 Tutkimustulokset kunnan talouden tasapainon viitekehyyksessä

Asukaslukukohtaiset taloudelliset vastuusitoumukset olivat tutkimustulosten perusteella vaihteluväliltään hyvin samaa luokkaa eri kuntakonserneissa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Tuloksista nousi kuitenkin esiin havainto siitä, että kuntakonsernin suuri koko ei automaattisesti tarkoittanut suuria taloudellisia vastuita per asukas, eivätkä vastaavasti euromäärisesti alhaiset vastuusitoumukset olleet pelkästään pienten kuntakonsernien ominaispiirre. Tämä on mielenkiintoinen havainto, sillä mikäli kunnan talouden tasapainossa on Sinervon (2011, 234) esittämän näkemyksen mukaisesti ensisijaisesti kyse kunnan kyvystä vastata resurssien riittävydestä sen velvoitteiden hoitamiseen pitkällä aikavälillä, on perusteltua pohtia esimerkiksi vuokravastuiden ja kuntakonsernin tulorahoituksen riittävyden välistä yhteyttä varsinkin pienissä kunnissa.

Asukasluvultaan pienemmissä kuntakonserneissa veronmaksajia ja tulorahoitusta on luonnollisesti vähemmän, mutta silti tutkimuksen tulosten perusteella niiden asukaskohtainen vastuusitoumustaakka saattoi olla samaa kokoluokkaa tai jopa huomattavasti korkeampi, kuin asukasluvultaan suurissa tai vastaavan kokoisissa kaupungeissa. Johtopäätöksenä voi esittää, että taseen ulkopuolisiin taloudellisiin vastuisiin sitoudutaan toisissa kuntakonserneissa toisia rohkeammin ja pitkäjänteisemmin niiden taloudellisesta koosta riippumatta. Toinen mahdollisuus on, että jotkut kuntakonsernit pyrkivät esimerkiksi tietoisesti madaltamaan velanoton kustannuksia Meklinin ym. (2005, 28–29) esittämän näkemyksen mukaisesti siirtämällä niitä muiksi taloudellisiksi

vastuiksi. Tätä puoltavat myös Averion ym. (2019, 111–113) näkemykset kuntien taseen ulkopuolella näkyvistä järjestelyistä vaihtoehtoina perinteiselle omistamiselle.

Kuntakonsernien vastuusitoumukset edustivat tutkimustulosten perusteella konserneittain keskimäärin laskettuna noin 25 prosenttia kuntakonsernien lainoista rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta. Tutkimustuloksissa ilmeni, että osalla kunnista vastuusitoumukset muodostavat konsernitason lähes yhtä merkittäviä, tai jopa huomattavasti suurempia taloudellisia vastuita, kuin konsernin lainat. Mediassa julkinen keskustelu kuntien talouden tasapainosta linkittyy usein nimenomaan velkaantuneisuuteen tai kuntien päättyneen tilikauden tuloslaskelman osoittamaan yli- tai alijäämäisyyteen. Kun tätä peilataan tutkimustulosten osoittamaan vastuusitoumusten suuruusluokkaan, voidaan kysyä, pitäisikö julkisessa keskustelussa huomioida entistä enemmän vastuusitoumukset osana kuntien talouden tasapainoa, koska ne muodostavat keskimäärin noin neljäsosan edestä konsernilainoja edustavan määrän taloudellisia vastuita. Mikäli pelkästään konsernilainoista keskusteltaessa ilmaistaisiin lainamäärän lisääntyvän neljäsosalla, ei tätä todennäköisesti pidettäisi vähäpätöisenä kasvuna. Silti vastuusitoumukset eivät ainakaan toistaiseksi ole olleet laajemman tarkastelun piirissä.

Tutkimustuloksista ilmenevää vastuusitoumusten ja konsernilainojen suhdelukua voi tarkastella niin ikään tilinpäätöslaskelmien näkökulmasta. Tutkimustulokset tukevat Meklinin (2019, 67) ja Sinervon (2011) näkemyksiä tuloslaskelmamittarin rajoittuneisuudesta kunnan talouden tasapainon kuvaajana. Keskimäärin 25 prosenttia konsernilainoista olevat vastuusitoumukset muodostavat väistämättä euromääräisesti merkittävän vaikuttimen kunnan talouteen pitkällä tähtäimellä, puhumattakaan konsernilainoja lähes vastaavista tai niitä suuremmista, yli 100 prosentin suhdeluvun ylittävistä taloudellisista vastuista. Mikäli kunta esimerkiksi tekisi jo ennestään toistuvaa alijäämää, olisi relevanttia pohtia Sinervon (2011, 234) määritelmän mukaisesti kunnan talouden tasapainoisuutta nimenomaan pitkän tähtäimen velvoitteista selviytymisen näkökulmasta. Olisiko kuntakonsernilla tässä tilanteessa todellista kykyä tulevaisuudessa realisoituvien taloudellisten vastuiden hoitamiseen? Johtopäätöksenä voikin esittää tutkimustulosten tukevan kritiikkiä, joka korostaa tuloslaskelmamittarin jonkinasteista riittämättömyyttä talouden tasapainoisuuden kuvaajana. Tämä linkittyy myös aiemmin todettuun kuntien taloudesta käytävän julkisen keskustelun velkaantumiskeskeisyyteen, jossa keskiössä on usein tuloslaskelman osoittama yhden tilikauden yli- ja alijäämä, ja alijäämän seurauksena otettu velka. Tilikauden tuloksen lisäksi olisi relevanttia puhua myös pidemmän aikavälin tapahtumista.

Kriisikuntakriteereihin pohjautuvan kunnan talouden tasapainon näkökulman osalta tutkimustulokset korostavat vuoden 2019 muutoksen merkitystä tunnuslukujen laskuperusteissa. Kuten Rönkkö & Anttila (2021) mainitsivat artikkelissaan, vuokravastuiden merkitys kuntien talouden tasapainon tarkastelussa korostuu entisestään vuoden 2022 alusta. Tällöin keskeisenä kunnan talouden kriisiytymistä mittaavana kriteerinä tarkastellaan asukasta kohti laskettua kuntakonsernin lainojen ja vuokravastuiden yhteismäärää. Kriisikuntakriteerien vuokravastuut huomioivan tunnuslukumuutoksen voikin tutkimustuloksista tehtävänä johtopäätöksenä siis todeta noteeraavan vastuusitoumukset melko hyvin osaksi kunnan talouden tasapainoa. Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että tällä muutoksella on paikkansa, sillä kuten edellä mainittiin, vastuusitoumukset saattavat Suomen kuntakonserneissa olla jopa konsernilainoja suurempi taloudellisten vastuiden erä. On kuitenkin huomattava, että kriisikuntakriteerien tunnusluvut eivät huomioi takauksia, jotka osassa kuntakonserneja olivat tulosten mukaan kaikkein mittavin vastuusitoumusten erä. Toki takaukset eivät sisällä automaattista varmuutta toteutumisestaan, ja ne ovatkin enemmän Cebotarin (2008) ehdollisesta velasta esittämän määrittelyn mukaisesti toteutumiseltaan epävarmoja vastuita. Takauksille annettu liiallinen painoarvo kriisikuntakriteereissä ilmentäisi helposti kunnan taloudellisen tilanteen olevan heikko, vaikka myönnetty takaukset kohdistuisivatkin sinällään ”turvallisiin” kohteisiin.

## **6.2 Mahdolliset jatkotutkimusaiheet**

Jatkotutkimuksissa Suomen kuntakonsernien vastuusitoumuksia olisi mahdollista lähestyä tarkastelemalla vastuusitoumusten roolin muutosta konserneissa. Esimerkiksi toteuttamalla pitkittäistutkimus kuntakonsernien vastuusitoumusten kehityksestä, ja vertaamalla tätä konsernien lainamäärän kehitykseen, voitaisiin saada tietoa siitä, ovatko kuntakonsernit missä määrin esimerkiksi kasvattaneet vastuusitoumuksia suhteessa velkaan ja millä aikavälillä. Yhtäältä voitaisiin tutkia sitä, miten kuntakonserneissa suhtaudutaan esimerkiksi vuokravastuisiin taloudellisina vastuina, ja pidetäänkö vuokraamista omaisuuden hankintaa parempana toimintatapana vastata kunnan tehtävien hoitamisen asettamiin tarpeisiin. Tätä kautta voitaisiin selittää ilmiötä vuokravastuiden suuresta roolista taloudellisina vastuina.

## LÄHTEET

- Ala-aho, V.;Leppänen, P.;& Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Liettua: Balto print.
- Averio, P.;Koskinen, A.;& Laesterä, E. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus, Kunnallisanalan kehittämissäätö*. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
- Bailey, S. J. (2004). *Strategic Public Finance. Balgrave Macmillan*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bergmann, A. (2009). *Public Sector Financial Management*. Harlow: Prentice Hall Financial Times.
- Brännare, S. (2020). Kuntien talouskurimus jatkuu – Helsinki on aivan omassa sarjassaan, muut isot kaupungit miinuksella. *YLE 5.2.2020*. Noudettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11192882>
- Cebotari, A. (2008). *Contingent Liabilities: Issues and Practice*. International Monetary Fund. Noudettu osoitteesta <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Contingent-Liabilities-Issues-and-Practice-22398>
- Euroopan komissio. (2019). *Reporting on the progress as regards the European Public Sector Accounting standards (EPSAS) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT*. Brussels.
- Falkman, P.;& Tagesson, T. (2008). Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting. *Scandinavian Journal of Management*, 24(3), 271 - 283.
- Hiilamo, E.-A.;& Sutinen, T. (2021). Kuntien taloustilanne koheni viime vuonna koronatukien ansiosta ennätyksellisen heikolta tasolta ”yhdeksi mittaushistorian parhaimmista”. *Helsingin sanomat 10.2.2021*. Noudettu osoitteesta <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007794432.html>
- Hirsjärvi, S.;Remes, P.;& Sajavaara, P. (1997). *Tutki ja kirjoita*. Porvoo: Bookwell Oy.
- Hoppu, E.;Hoppu, K.;& Hoppu, K. (2020). *Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet*. Alma Talent Oy.
- Ihantola, E.-M.;& Leppänen, P. (2021). *Yrityksen kirjanpito - liiketapahtumista tilinpäätökseen*. Tallinna: Printon trukikoda.
- Jyväskylän yliopisto. (2015). *Empiirinen tutkimus. Jyväskylän yliopiston KOPPA-tietojärjestelmä*. Haettu 2. huhtikuuta 2022 osoitteesta <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/em-piirinen-tutkimus>
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista, 6. painos*. Helsinki.
- Koski, A. (2015). *Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 2/2015*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntalaki 2015/410.

Kuntaliitto. (2020). *Kuntatalouden tilastot - velkaantuminen ja investoinnit*. Noudettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/velkaantuminen-ja-investoinnit>

Kyytsönen, J. (2019). Karnea alijäämä – kunnat tekevät historian huonoimman tuloksen tänä vuonna. *Maaseudun tulevaisuus*, 7.10.2019. Noudettu osoitteesta <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/uutiset/8eb09331-4f86-5d09-936e-761ebd3370b5>

Leppiniemi, J.;& Leppiniemi, R. (2010). *Pieni kirjanpito-velvollinen: kirjanpito ja tilinpäätös*. Helsinki: WSOYpro.

Leppänen, P. (2001). *Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös*. Auditor.

Leppänen, P. (2011). Kuntakonsernien ohjaus ja päätöksentekoa tukeva laskentatoimi. Teoksessa J. Vakkuri;L. Oulasvirta;J. Wacker;& R. Kivimäki, *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa* (ss. 142 - 167). Tampere: Tampere University press.

Lindholm, P. (2021). Kuntaliitto: Kunnat saivat koronatukia jopa puolitoista miljardia yli viime vuoden kulujen – tänä vuonna helppoa rahaa ei ole luvassa. *YLE 10.2.2021*. Noudettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11782063>

Meklin, P. (2019). Kunnan talous talouslukujen takana: näkyvä ja näkymätön osa. *Focus Localis*, 47(4), 62 - 69.

Meklin, P.;Koski, A.;Pekkola-Sjöblom, M.;& Airaksinen, J. (2019). *Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä - ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Meklin, P.;Oulasvirta, L.;& Kärki, L.-M. (2005). Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*, 33(3), 172 - 187.

Moilanen, E. (1993). *Kunnan vastuusitoumukset - Kunnallistieteiden tutkielma*.

Oulasvirta, L.;& Turala, M. (2009). Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 311 - 332.

Reinhart, N.;& Sturm, J.-E. (2008). *Sustainability of public debt*. MIT Press.

Rönkkö, J.;& Anttila, V. (2021). Kuntien tilinpäätöskäytännöt murroksessa: EPSAS-standardien potentiaaliset vaikutukset rahoitusleasingsopimuksella hankittujen omaisuususerien tilinpäätöskäsittelyyn suomalaisissa kunnissa. Teoksessa L.-A. Kihn;L. Oulasvirta;J. Ruohonen;J. Rönkkö;M. Urpilainen;& J. Wacker, *Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa* (ss. 169 - 188). Tampere University Press.

Satoła, Ł.;Standar, A.;& Kozera, A. (2019). Financial autonomy of local government units: Evidence from polish rural municipalities. *Lex Localis-Journal of Local Self-Governmen*, 17(2), 321 - 342.

Tepora, J. (2022). *Rahoitusmuodot ja vakuudet (2. painos)*. Helsinki: Kauppakamari.

Tuomi, J.;& Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.

- Valtioneuvoston asetus kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista 525/2020. (2020). Haettu 10. helmikuuta 2022 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2020/20200525>
- Valtionvarainministeriö. (2020). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtionvarainministeriön julkaisuja - 2020:13*. Helsinki.
- Zimmerman, J. L. (1977). The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research*, 15(2), 107 - 144.