

937.

II - kpl

Jyväskylän yliopisto
Taloustieteiden tiedekunta

**LIIEKIRJANPITO KUNNAN TALOUDELLISEN INFORMAATION
TUOTTAJANA JA TASAPAINON KUVAAJANA**

Yrityksen taloustieteen Pro gradu –tutkielma

Syksy 2000

Tutkielman ohjaaja: Professori Salme Näsi

Tutkielman laatija: Sailamarja Kähkönen

TIIVISTELMÄ

KUNTIEN SIIRTYMINEN LIIKEKIRJANPITOON: LIIKEKIRJANPITO KUNNAN TALOUDELLISEN TASAPAINON KUVAAJANA JA INFORMAATION TUOTTAJANA

Tutkielman laatija: Sailamarja Kähkönen

Ohjaaja: Professori Salme Näsi

Yrityksen taloustiede, laskentatoimi

Marraskuu 2000, Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta

64 lehteä, liitteet 8 lehteä

Tässä vuosien 1997 – 2000 välisenä aikana toteutetussa tutkielmassa pohdittiin kuntien liikekirjanpitoon siirtymisen vaikutuksia laskentatoimen tuottaman informaation kannalta. Tutkielmassa pohdittiin liikekirjanpidon tuottaman tiedon merkitystä kuvattaessa kunnan toimintaa ja talouden tasapainoa.

Tutkielma toteutettiin tulkitsevana tutkimuksena. Tiedonkeruun päämenetelminä olivat perehtyminen yhden kunnan (Pieksämäen maalaiskunta) talouteen vuosina 1990 – 1999 sekä liikekirjanpidon mukanaan tuomiin muutoksiin kunnan laskentatoimessa ja raportointikäytännössä.

Tutkimustuloksena esitetään kannanotto liikekirjanpidosta innovaationa; liikekirjanpidon soveltuvuudesta kuntasektorille sekä sen tuomista parannuksista koskien kuntien taloudellisen tilanteen vertailtavuutta ja kyvystä kuvata kunnan talouden tasapainoa.

Avainsanat

vuosikate, talouden tasapaino, nollatulos, sukupolvien
välinen tasapainoperiaate

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimusongelma ja rajaukset	3
1.3 Aikaisempaa tutkimusta	4
1.4 Tutkimuksen suorittaminen ja tutkimusmenetelmät	4
2 PERUSTIETOA KUNNASTA; PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNTA	6
2.1 Kunnan määritelmä	6
2.2 Sidosryhmät	6
2.3 Pieksämäen maalaiskunta	10
2.3.1 Perustietoa kunnasta	10
2.3.2 Pieksämäen maalaiskunnan hallinnollinen rakenne	14
2.3.3 Pieksämäen maalaiskunnan taloudellinen tilanne 1990–1999	16
3 KUNNAN LASKENTATOIMI	22
3.1 Laskentatoimen määritelmä	22
3.2 Kunnan hallinnollinen kirjanpito	24
3.3 Liikekirjanpitoon siirtyminen	27
3.3.1 Kunnan talousarvio	30
3.3.2 Kunnan tuloslaskelma	32
3.3.3 Kunnan rahoituslaskelma	33
3.3.4 Kunnan tase	34
4 TALOUDEN TASAPAINON VAATIMUS	35
4.1 Talouden tasapainon määritelmä	35
4.2 Kannattavuus ja eräitä muita sitä lähellä olevia käsitteitä	38
4.3 Kunnan talousprosessi	44

5 TALOUDEN TUNNUSLUKUJA	48
5.1 Tuloslaskelman tunnuslukuja	48
5.1.1 Toimintatuotot, toimintakulut ja toimintakate	49
5.1.2 Verotulot ja valtionosuudet	50
5.1.3 Vuosikate	51
5.1.4 Tilikauden tulos ja tilikauden yli- / alijäämä	53
5.2 Rahoituslaskelman tunnuslukuja	55
5.2.1 Tulorahoitus ja investoinnit	55
5.2.2 Pitkäaikaiset lainat ja maksuvalmius	56
5.3 Taseen tunnuslukuja	57
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	60

LÄHTEET

LIITTEET

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Laskentatoimi koetaan yleisesti johtamisen apuvälineeksi, jonka tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus käyvät ilmi siinä, miten hyvin laskentajärjestelmän tuottamat raportit ja laskelmat vastaavat päätöksentekijöiden tarpeita erilaisissa taloudellisissa päätöksentekotilanteissa ja johtamisessa¹. Näin on myös kunnissa ja kuntayhtymissä. Laskentatoimen tuottamista raporteista on saatava riittävästi tietoa kuntaa koskevan päätöksenteon avuksi. Kunnassa talous- ja hallintoasioita ei voida erottaa toisistaan vaan jokainen hallinnollinen ratkaisu on samalla taloudellinen päätös². 1990-luvulla kuntien taloudellinen tilanne on vaihdellut huomattavasti. Kansantalouden lama leikkasi verotuloja 1990-luvun alkupuolella ja tuloissa syntynyttä aukkoa paikattiin säästöillä ja velalla³. Julkisen talouden kiristymisen on suunnannut huomiota toiminnan sisäiseen tehokkuuteen, tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Laskentatoimen merkitys toiminnan tuloksellisuuden ja kilpailukyvyn arvioinnissa tarvittavan tiedon tuottamisessa on kasvanut voimakkaasti⁴.

Kuntien perinteinen hallinnollinen kirjanpito on ollut tiukasti sidoksissa talousarvioon ja sen toteutumisen seuraamiseen. Hallinnolliseen kirjanpitoon perustuva laskentatoimi ei ole kuitenkaan pystynyt vastaamaan kunnan toiminnan ja talouden ohjauksen lisääntyneisiin informaatiovaatimuksiin. Kunnan päätöksentekijät tarvitsevat aiempaa yksityiskohtaisempaa tietoa kunnan taloudellisesta tilanteesta ja kunnan talouden tasapainosta. Taustalla on nähtävissä kuntien taloudellisen tilanteen yleinen kiristyminen, joka johti edelleen kiristyvään taloudellisuus- ja tuloksellisuusajatteluun myös kuntasektorilla⁵. Paitsi kunnan päätöksentekijät, myös kunnan eri sidosryhmät, erityisesti kunnan asukkaat, tarvitsevat tietoa kunnan talouden tilasta ja sen kehityksestä⁶.

¹ Hallipelto 1995, 35.

² Kivistö 1989, 16.

³ Kivelä & Mannermaa 1999, 71.

⁴ Hallituksen esitys 192/1994 kuntalaiksi.

⁵ Hallipelto 1995, 42.

⁶ Suomen Kaupunkiliitto 1989, 36.

Uusi kuntalaki (365/95) astui pääosin voimaan 1.7.1995 ja kunnan laskentatoimen kannalta tärkeimmät muutokset ajoittuivat vuoden 1997 alkuun. Kunnat ja kuntayhtymät siirtyivät 1.1.1997 uuteen talousarvio- ja kirjanpitojärjestelmään saman vuoden talousarviosta lukien. Uusi kirjanpitojärjestelmä korostaa uudella tavalla tuloslaskentaa; liikekirjanpidossa pääpaino on liiketapahtumien rekisteröinnillä tuloksen laskemista varten. Liikekirjanpitoon perustuva käytäntö erottaa kunnan rahoituksen laskentatoimen⁷ muusta laskentatoimesta, talousarvioseurannasta ja kustannuslaskennasta. Kunnan aikaisempi rahoituslaskelma on liikekirjanpidon myötä jakautunut erilliseksi tuloslaskelmaksi, jonka tehtävänä on ilmoittaa tilikauden tulos sekä rahoituslaskelmaksi, joka osoittaa kunnan rahoituksen lähteet. Myös taseen asema korostuu kuntasektorilla. Kuntalain 68 §:n mukaan kunnan on sisällytettävä tilinpäätökseensä tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Rahoituslaskelma esitetään tilinpäätöksen liitetiedoissa pakollisena informaationa, joka täydentää tuloslaskelman, taseen ja niiden liitetietojen antamaa kuvaa kunnan tulorahoituksen riittävydestä, investoinneista, sijoituksista ja pääomarahoituksesta.

Uuden liikekirjanpitoon perustuvan järjestelmän tavoitteena on ollut aiempaa tarkoituksenmukaisemman informaation tuottaminen kunnan päätöksentekijöiden ja eri sidosryhmien tarpeisiin. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina on tuottaa vertailukelpoisempaa tietoa kunnan taloudesta. Tuloslaskelman myötä käyttöön tulleiden toiminta-, käyttö- ja vuosikatteiden on toivottu tarjoavan vertailukelpoista informaatiota eri ryhmien tarpeisiin vaikkakaan esimerkiksi eri kuntia ei suoraan vuosikatteen perusteella voida asettaa paremmuusjärjestykseen⁸. Liikekirjanpitoon perustuvan kirjanpitojärjestelmän on toivottu edistävän myös kunnan talouden

⁷ Suomessa laskentatoimi on tavallisesti jaettu kahtia Veijo Riistaman ja Esa Jyrkkiön (1989, 34-40) esittämän ehdotuksen mukaisesti operatiiviseen laskentatoimeen ja yleiseen laskentatoimeen. Petri Vehmanen on tehnyt terminologian uudistamiseksi oman ehdotuksensa vuonna 1992. Hänen mukaansa termit operatiivinen laskentatoimi ja yleinen laskentatoimi pitäisi korvata termeillä johdon laskentatoimi ja rahoituksen laskentatoimi. Johdon laskentatoimi -termi vastaa käännökseenä suoraan englanninkielistä vastinettaan, se on suunnitteluteorian suhteen neutraali eikä se viittaa rajoitettavasti käytettäviin menetelmiin. Termin käyttöönotto on perusteltua myös siksi, että se ei sisällä viittausta alemman hierarkiatason suunnitteluun. Rahoituksen laskentatoimi -termi kuvaa puolestaan tärkeintä tehtäväänsä eli rahoittajien palvelemista informaatiolaskelmin, ja lisäksi myös tämän termin käyttöönotto on kielellisesti perusteltua. (Vehmanen 1992, 77-85). Tutkimuksessani tulen käyttämään termejä johdon laskentatoimi ja rahoituksen laskentatoimi kuvaamaan laskentatoimen kahtiajakoa termien operatiivinen laskentatoimi ja yleinen laskentatoimi asemasta.

⁸ Tuusa 1997, 6.

tasapainon seuraamista; tasapainoinen talous on kunnan tehtävien hoidon perusedellytys.

1.2 Tutkimusongelma ja rajaukset

Tutkimusongelman pohjan muodostaa kuntien liikekirjanpitoon siirtyminen sekä siirtymisen tarkastelu. Tutkimusongelman ytimen muodostaa kysymys siitä, oliko siirtyminen liikekirjanpitoon kuntien kannalta innovatiivista eli muutosta parempaan⁹. Tutkielmassani pohdin liikekirjanpidon merkitystä kunnan taloudellisen informaation tuottajana ja talouden tasapainon kuvaajana. Tutkielmassani kartoitan sitä, pystyykö liikekirjanpito vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin: sitomaan kunnan toiminnan ja talouden yhteen, antamaan oikean kuvan kunnan taloudesta, osoittamaan kunnan taloudellisen tuloksen muodostumisen ja rahoitustarpeen kattamiskeinot sekä parantamaan vertailtavuutta muihin talousyksiköihin. Kysymykseen, onko liikekirjanpitoon siirtyminen innovaatio, pyrin vastaamaan tutkimalla sitä, millaista informaatiota kunnan tilinpäätösasiakirjat liikekirjanpidon mukaisine tunnuslukuineen pystyvät tuottamaan. Pyrin tutkielmassani selvittämään sen, saavatko kunnan päätöksentekijät liikekirjanpidon tarjoaman informaation turvin aikaisempaa tarkempaa ja kuvaavampaa tietoa kunnan toiminnan kannattavuudesta päätöksentekonsa tueksi. Tutkimuksessani en huomioi kunnan kaikkia eri sidosryhmiä vaan tutkimukseni kohteena ovat ne sidosryhmät, jotka hyödyntävät kunnan kirjanpidon tarjoamia raportteja ja laskelmia tehden kunnan taloutta koskevia päätöksiä niiden perusteella. Tutkimukseni kohdekuntana on Pieksämäen maalaiskunta ja tutkimuksessani perehdyn tutkimusongelmaan Pieksämäen maalaiskunnan tilinpäätösasiakirjojen avulla.

⁹ Innovaationa voidaan pitää uutta ideaa tai keksintöä, joka tuottaa mahdollisille käyttäjilleen merkittävää lisäarvoa. Innovaatio on soveltajansa kannalta uusi tuote, palvelu tai menettelytapa eli idean toimeenpano käytännössä: käyttäjien ulottuville saatettu toteutus, esimerkiksi uusittu prosessi. Korpelainen & Lampikoski 1997, 15-17.

1.3 Aikaisempaa tutkimusta

Salme Näsi¹⁰ on Taloustutkijoiden XIV kesäseminaarissa Jyväskylässä pitämässään esitelmässään pohtinut liikelaskennan soveltuvuutta julkisen hallinnon laskentatoimeksi. Näsin esitelmäpaperissa vertaillaan kameraalista kirjanpitoa ja liikekirjanpitoa kriittisesti. Näsi toteaa, että Suomessa on perinteisesti pidetty julkisyhteisöjä laskentaympäristöinä sen verran erilaisina kuin yrityksiä, että liikekirjanpitoon perustuvan laskentatoimen ei ole yleisesti ajateltu sopivan julkisorganisaatioihin. Hän toteaa kuitenkin, että Suomessa samoin kuin monissa muissakin maissa on 1990-luvun aikana päädytty päinvastaiseen tulokseen. Työpaperinsa lopussa Näsi toteaa, että aika näyttää, oliko muutos liikelaskentaan muutosta parempaan eli voidaanko sitä pitää innovaationa. Klaus Lüder¹¹ pitää siirtymistä liikelaskennan piiriin innovaationa ja esittelee omassa työpaperissaan perusteluja sille, miksi julkisen sektorin olisi siirryttävä hallinnollisesta kirjanpidosta liikekirjanpitoon. Perusteluina liikekirjanpitoon perustuvaan laskentatoimeen siirtymiseen Lüder esittää hallinnon niukat fyysiset ja henkilöstöresurssit (scarce physical and personnel resources), sukupolvien välisen tasapainovaatimuksen (intergenerational equity) sekä kahden erilaisen laskentajärjestelmän monimutkaisuuden (segmentation of governments into a core-sector performing governmental-type activities and a peripheral sector entities performing business-type activities). Lüder katsoo liikekirjanpitoon siirtymisen ratkaisevan näiden syiden aiheuttamat kysymykset ja ongelmat.

1.4 Tutkimuksen suorittaminen ja tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen kohteena olevien ongelmien ymmärtäminen vaatii kunnan laskentajärjestelmän ja varsinkin kunnan rahoituksen laskentatoimen hyvää tuntemusta. Tutkielmassani käytettävän tiedon keräsin tutustumalla tutkielman kannalta oleelliseen kirjallisuuteen sekä keskustelemalla Pieksämäen maalaiskunnan kunnanjohtajan kanssa. Tutkimusvaiheen alussa keräsin tietoa hallinnollisesta kirjanpidosta, liikekirjanpidosta sekä niihin liittyvistä oleellisista käsitteistä mm. kuntalaista, kirjanpitolaista sekä alan kirjallisuudesta. Pieksämäen maalaiskuntaa koskevan perustiedon kokosin kunnan kunnalliskertomuksista,

¹⁰ Näsi 1997.

¹¹ Lüder 1997.

toimintakertomuksista, talousarvioista sekä kuntasuunnitelmista. Tutkimustyön alkuvaiheessa vierailin Pieksämäen maalaiskunnassa neljä kertaa tutustuen kuntaan, kunnan rakenteeseen ja kunnan laskentajärjestelmään kunnanjohtajan opastamana. Lisäksi ajankohtaista tietoa liikekirjanpitoon siirtymisestä hankin lukuisista Kuntalehden artikkeleista. Tutkielmani noudattelee lähinnä Rauno Tamminen¹² tulkitsevan tutkimuksen määritelmää. Tutkielma ei kuitenkaan laajudessaan täytä tulkitsevalle tutkimukselle asetettuja vaatimuksia eikä vastaa tulkitsevalle tutkimukselle ominaisen hermeneuttisen kehän luokitteluihin.

¹² Tamminen 1993, 76-114.

2 PERUSTIETOA KUNNASTA; PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNTA

2.1 Kunnan määritelmä

Kunta on tietyn alueen ja sen asukkaat sisältävä yhteisö, jolla on oma rajoiltaan määrätty alueensa. Suomessa kuntien hallinto perustuu perustuslaissa turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon, joka hoidetaan kansanvaltaisten perusteiden mukaan. Kunnan tulee hoitaa itsehallintoon perustuen itselleen ottamansa sekä sille laissa määrätyt tehtävät. Kunta määrittää myös pakkoyhteisöksi, jonka jäsenyys on sen asukkaille pakollista. Kunnan jäsenyys koskee kuntalain mukaan sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Kunnan jäseniä ovat siis sekä ne luonnolliset henkilöt, joiden kotipaikka kyseinen kunta on, että ne yhteisöt, laitokset ja säätiöt, jotka sijaitsevat kunnan alueella. Lisäksi kunnan jäseniksi luetaan ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.¹³

Kunnan pakkojäsenyys tuo kunnan jäsenille sekä oikeuksia että velvollisuuksia, jotka ovat kunnan asukkailla muita ryhmiä laajemmat. Esimerkiksi itsehallinnon toteuttamisen kannalta keskeinen äänioikeus ja kelpoisuus kunnallisiin luottamustoimiin on vain kunnan asukkailla. Kunnan asukkailla on myös oikeus saada tietoja kunnan toiminnasta ja talouden tilasta. Kunnan velvollisuuksiin puolestaan kuuluu aktiivinen tiedottamisvelvollisuus.¹⁴

2.2 Sidosryhmät

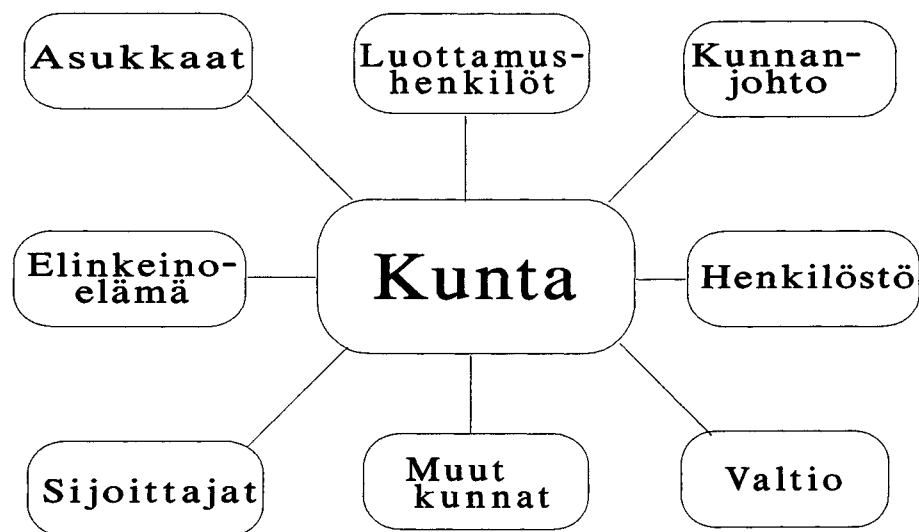
Kunta voidaan nähdä sosiaalisena järjestelmänä, missä eri sidosryhmät esittävät aktiivista roolia. Tässä sosiaalisessa järjestelmässä voidaan erottaa kaksi ympäristöä; toimintaympäristö ja ns. toissijainen ympäristö. Toimintaympäristö käsittää kaikki ne henkilöt, ryhmät, yhteisöt ja muut tekijät, joiden kanssa kunta on toiminnallisessa panos- tai tuotosvaihdantasuhteessa. Näitä ryhmiä nimitetään kunnan sidosryhmiksi, kun taas toissijainen ympäristö käsittää sen ympäröivän yhteiskunnan, jossa kunta järjestelmänä toimii. Kunnan sidosryhmillä tarkoitetaan niitä ihmisiä, ihmisryhmiä tai yhteisöjä, jotka lainsäädännöllisesti tai vapaaehtoisesti ovat yhteydessä kuntaan. Sidosryhmien on omien etujensa ja

¹³ Hallipelto 1995, 11.

¹⁴ Hallipelto 1995, 11-12.

päämääriensä vuoksi oltava yhteydessä kuntaan ja siten sidosryhmien ja kunnan välillä vallitsee riippuvuussuhde.¹⁵

Kuten aiemmin on todettu, on kunta määriteltävissä pakkoyhteisöksi. Kunnan jäsenyys on pakollista kunnan alueella asuville henkilöille, kunnan alueella sijaitseville yhteisöille, laitoksille ja säätiöille sekä niille tahoille, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnan alueella. Kunnan tärkeimpiä sidosryhmiä ovat kunnan jäsenet, kunnan luottamushenkilöt, palkattu henkilöstö, valtio, erilaiset järjestöt, elinkeinoelämä, rahoittajat ja sijoittajat, kunnalliset yhteistyöelimet sekä muut kunnat¹⁶. Kunnan sidosryhmien ytimen muodostavat kunnan asukkaat, jotka toimivat paitsi omistajina ja välillisinä päätöksentekijöinä valitessaan luottamushenkilöitä kunnan johtotehtäviin myös kunnan asiakkaina käyttämällä hyödykseen kunnan tuottamia palveluita. Sidoryhmiksi voidaan siis laskea kaikki ne henkilöt tai tahot, jotka voivat omalla panoksellaan vaikuttaa kunnan toimintaan. Kaikilla sidoryhmillä on vaatimuksia kuntaan nähden ja vastaavasti kunnalla on vaatimuksia sidoryhmiin nähden. Kuntaa ja sen sidoryhmiä voidaan kuvata seuraavanlaisella kuviolla.



Kuvio 1. Kunnan sidoryhmät

¹⁵ Hallipeto 1995, 31.

¹⁶ Hallipeto 1995, 31.

Sidosryhmät myös odottavat tarjoamalleen panokselle kunnalta vastinetta; tällainen vastine voi olla työntekijälle palkka, kunnan asukkaalle hyvin järjestetyt palvelut tai tavarantoimittajille hyvä liikesuhde kunnan kanssa. Rhenman¹⁷ on kirjassaan käsitellyt sidosryhmiä yrityksen näkökulmasta ja määritellyt sidosryhmiksi kaikki ne yksilöt tai ryhmät, jotka ovat yrityksestä riippuvaisia omien henkilökohtaisten tavoitteidensa ja odottamiensa palkkioiden tähden ja jotka olemassaolollaan ja tarjoamillaan panoksilla turvaavat yrityksen toiminnan. Näiden Rhenmanin määritelmien voidaan katsoa soveltuvan myös kuntaan ja sen sidosryhmiin.

Kunnan toiminnan, talouden ja suunnittelun kannalta kunnan jäsenet ovat tärkein sidosryhmä. Kunnan jäsenet osallistuvat itsehallintoperiaatteen mukaisesti kunnan päätöksentekoon edustajiensa välityksellä. Periaatteessa kunnan asukkaiden voidaan siis katsoa olevan vaikutusmahdollisuuksiltaan etuoikeutettu sidosryhmä muihin sidosryhmiin verrattuna. Vaikka kunnan asukkaat vaikuttavat päätöksentekoon, käytännössä kunnan luottamushenkilöt ja johtavat viranhaltijat tekevät kuitenkin viime kädessä kunnan taloutta koskevat ratkaisut.¹⁸ Kunnassa toimii kaksi organisaatiota: luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaatio. Luottamushenkilöorganisaatio edustaa kuntalaisia, heidän tarpeitaan ja arvostuksiaan. Sen tehtävänä on tavoitteiden asettaminen ja linjaratkaisujen tekeminen. Henkilöstöorganisaation tehtävänä on käytännön toiminnasta vastaaminen.¹⁹

Kunnassa luottamushenkilöorganisaation ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto, jonka jäsenet kunnan asukkaat valitsevat. Taloushallintoon liittyviä tehtäviä hoidetaan kunnassa monella eri tasolla. Kunnanvaltuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta; valtuustolla on kokonaisvastuu toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta. Kunnanvaltuusto päättää tärkeimmistä kunnan taloushallintoon kuuluvista asioista kuten kunnan veroasteesta, kunnallisista maksuista, omaisuuden ostosta ja myynnistä sekä pitkäaikaisten lainojen ottamisesta. Valtuusto päättää myös kunnan hallinnon järjestämisen perusteista, joihin kuuluu hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen.

¹⁷ Rhenman 1964.

¹⁸ Hallipelto 1995, 31-32.

¹⁹ Harjula & Laakso 1996, 15.

Kunnanvaltuusto päättää, mitä muita toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta ja tehtävät jaetaan kunnan eri viranomaisten kesken²⁰.

Kunnanhallitus on kunnan pakollinen toimielin. Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu kunnanvaltuustossa käsiteltävien asioiden valmisteleminen, kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanosta huolehtiminen sekä taloushallinnon johtaminen ja valvonta. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Kunnanhallituksen vastuuseen hallinnosta kuuluu kunnanhallituksen alaisen hallinnon yhteensovittaminen sekä käytännön hallinnosta huolehtiminen. Taloudenhoidon vastuu käsittää laskentatoimen, rahaliikenteen, sisäisen valvonnan sekä muun taloudenhoidon järjestämisen. Kunnanhallituksen vastuulle kuuluvat kunnan muiden toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan valvominen ja yhteensovittaminen. Hallitus antaa kunnan hallintoa koskevia yleisohjeita, seuraa kunnan yleistä kehitystä sekä vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta.²¹

Lautakunnat eivät ole pakollisia. Lautakunnat hoitavat kunnan pysyväisluonteisia tehtäviä kunnanvaltuuston päättämällä tehtäväalueella. Lauta- ja johtokunnat sekä niiden alaiset virastot ja laitokset voivat huolehtia laskutuksesta ja tositteiden käsittelystä. Taloushallinnon tehtäviä kunnassa hoitaa myös rahatoimisto (pienemmissä kunnissa keskustoimisto), jonka tehtäviin kuuluu käytännön raha- ja laskentatoimen tehtävien hoito. Rahatoimiston tehtävänä on valvoa keskitetysti kunnan taloushallintoon liittyviä tehtäviä. Näitä ovat mm. kunnan maksuvalmiudesta huolehtiminen, maksuliikkeen hoitaminen, kirjanpito ja tilinpäätös, talousarvion toteutumisen vertailu, taloushallintoon liittyvä tietojenkäsittely, suunnittelutyössä tarvittavien raporttien ja budjettien laadinta sekä palkanlaskenta²².

Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnan luottamushenkilöitä puolestaan ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän

²⁰ Harjula & Laakso 1996, 26.

²¹ Harjula & Laakso 1996, 26-27.

²² Kivistö 1981, 8-10 sekä 1984, 21.

toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt.²³

2.3 Pieksämäen maalaiskunta

2.3.1 Perustietoa kunnasta

Pieksämäen maalaiskunta on perustettu vuonna 1573. Kunta sijaitsee Itä-Suomen läänissä Pieksämäen kaupungin ympärillä. Pieksämäen maalaiskunnan naapurikuntina ovat Jäppilä, Virtasalmi, Haukivuori, Kangasniemi, Hankasalmi, Rautalampi, Suonenjoki ja Joroinen. Kunnan pinta-ala on noin 1071 neliökilometriä, josta maata noin 946 neliökilometriä ja vettä 125 neliökilometriä. Liikenteellisesti kunnan sijainti on erinomainen; valtatie 23 kulkee kunnan alueen läpi ja rautatieasema sijaitsee Pieksämäen kaupungin keskustassa.

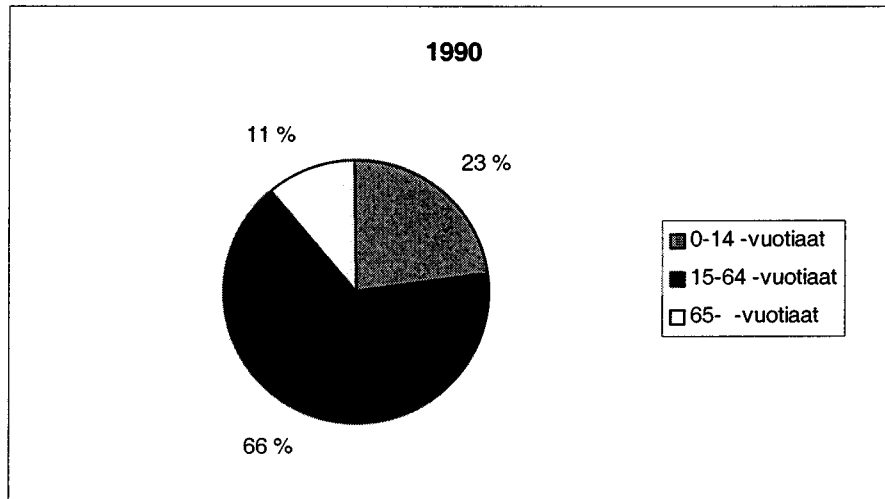
Asukkaita kunnassa oli vuoden 1998 alussa 6 565. Pieksämäen maalaiskunnan väestö lisääntyi koko 1980-luvun ajan mutta 1990 -luvun loppupuolella on väestön määrä vähentynyt vuosittain. Vuoden 1998 aikana kunnan väestön väheneminen jatkui ja väestötappiota tuli 136 henkilön verran. Kunta arvioi, että väestömäärän vähenemiseen vaikuttaa väestön ikärakenne eli nuorten siirtyminen opiskelemaan ja töihin muualle.²⁴ Väestön väheneminen jatkui edelleen vuonna 1999 ja väestötappiota tuli 58 henkilöä väestömäärän ollessa vuoden lopussa 6364. Työvoimahallinnon tilastojen mukainen työvoima kuitenkin lisääntyi vuoden aikana 43 henkilöä eli väestön väheneminen kohdistui mm. opiskelijoihin.²⁵

Ikärakenteeltaan kunnan väestö on tällä hetkellä nuorekasta mutta jatkossa 0 - 14 -vuotiaitten osuuden oletetaan laskevan. Seuraavasta kuviosta käy ilmi kunnan väestön ikärakenne vuonna 1990 sekä ennuste vuodelle 2000. Kuten kuviosta 4 käy ilmi, oli kunnan väestöstä vuonna 1990 15 - 64 -vuotiaita 66 prosenttia. Saman ikäryhmän osuuden oletetaan kasvavan noin prosenttiyksiköllä vuoteen 2000 mennessä. Vanhusten osuus kunnan väestöstä on hiljalleen kasvamassa; vuonna 1990 oli kunnan asukkaista 11 prosenttia yli 65-vuotiaita, vuonna 2000 ennustetaan heidän osuutensa kasvavan 13 prosenttiin. Alle 15-vuotiaita kuntalaisista oli vuonna

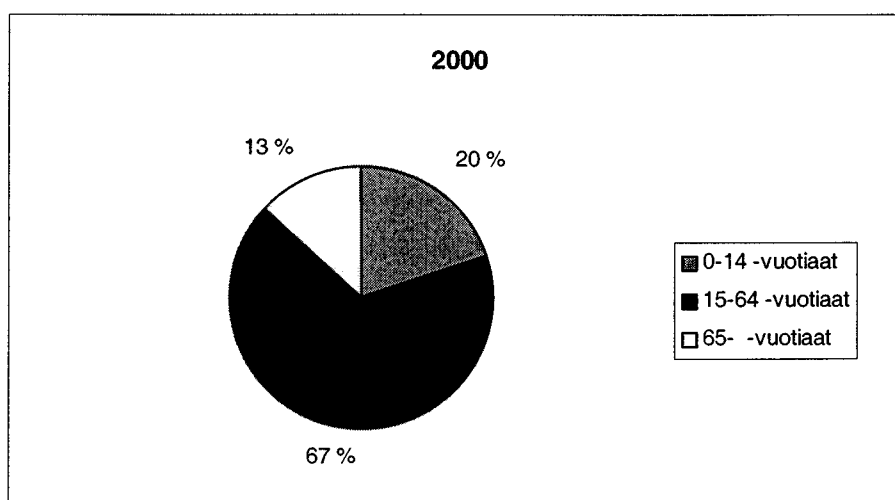
²³ Kuntalaki (395/95).

²⁴ Pieksämäen maalaiskunnan toimintakertomus 1998.

1990 noin 23 prosenttia, vuonna 2000 heidän osuutensa ennustetaan pienenevän 20 prosenttiin. Päivähoidossa olevien sekä koululaisten määrän ennakoidaan vähenevän huomattavasti seuraavien viiden vuoden aikana. Tämä asettaa paineita kunnan palvelurakenteiden muuttamiselle, kun vanhusten osuus kunnan väestöstä kasvaa samanaikaisesti²⁶.



Kuvio 2. Pieksämäen maalaiskunnan väestön ikärakenne vuonna 1990.



Kuvio 3. Ennuste Pieksämäen maalaiskunnan väestön ikärakenteeksi vuodelle 2000.

²⁵ Pieksämäen maalaiskunnan toimintakertomus 1999.

²⁶ Pieksämäen maalaiskunnan toimintakertomus 1999.

Vuoden 1997 alussa Pieksämäen maalaiskunnan työttömyysaste oli 16,8 prosenttia. Saman vuoden aikana kunnan työllisyystilanne kuitenkin parani niin, että työttömyysprosentti aleni 15,4 prosenttiin. Näin ollen se oli alle maan keskiarvon (16,3 prosenttia) sekä huomattavasti alle Etelä-Savon maakunnan keskiarvon (19,4 prosenttia). Vuonna 1998 työllisyystilanne parani vuoden kuluessa edelleen; työttömyysprosentti oli 14,8 prosenttia. Kehitys kuitenkin taantui ja tilanne heikkeni loppuvuodesta. Näin ollen vuodesta 1994 jatkunut tilanteen paraneminen taittui vuoden 1998 lokakuussa, jolloin työllisyystilanne oli huonompi kuin vuonna 1996. Kunnan työllisyystilanne oli kuitenkin Etelä-Savon parhaita, sillä keskimääräinen työttömyysprosentti alueella oli 17,7 prosenttia. Alla olevasta taulukosta käy ilmi Pieksämäen maalaiskunnan työttömyysprosentti vuosina 1995 - 1998. Vuoden 1998 tilanne huononi, kuten aiemmin on todettu, loppuvuodesta, jolloin työttömyysprosentti lähenteli 17 prosenttia.

Vuonna 1999 työllisyystilanne pysyi lähes ennallaan työttömyysprosentin pienentyessä 14,8 prosentista 14,7 prosenttiin. Työllisyystilanne oli heikko alkuvuodesta työttömyysprosentin ollessa 16,8 mutta parani vuoden aikana ollen vuoden lopussa 13,9 prosenttia. Kunnan työllisyystilanne oli kuitenkin edelleen parhaita Etelä-Savossa, jossa keskimääräinen työttömyysprosentti oli 17,8.

TYÖTTÖMYYSPROSENTTI	
1995	19.20%
1996	16.70%
1997	15.40%
1998	14.80%
1999	14.70%

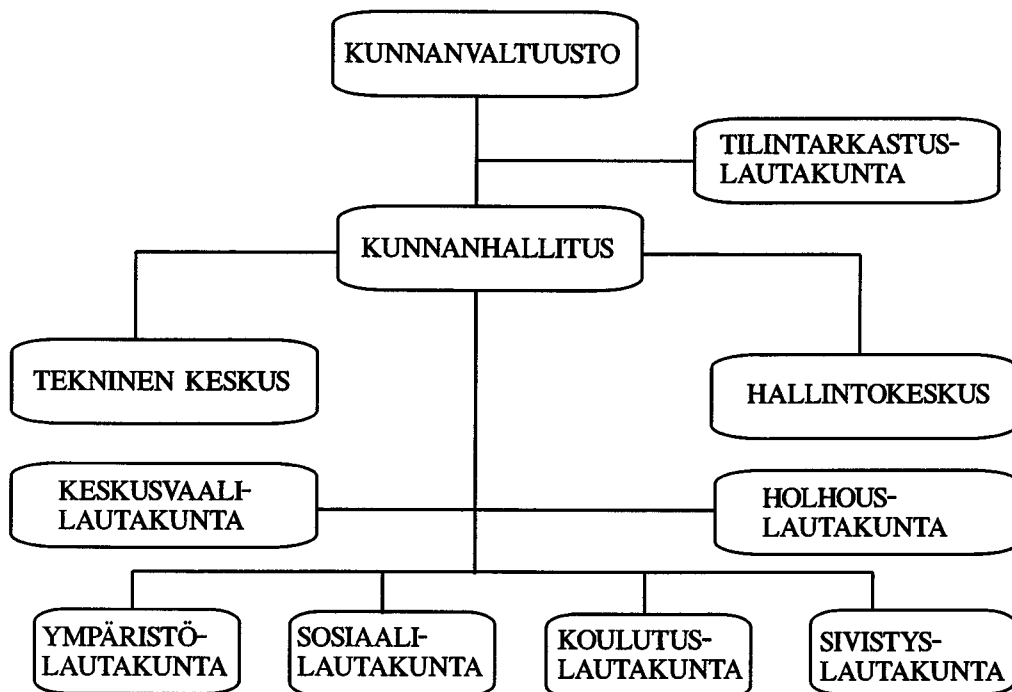
Taulukko 1. Pieksämäen maalaiskunnan työttömyysprosentti vuosina 1995 - 1999.

Suurin osa kunnan työpaikoista sijoittuu palvelujen pariin. Palvelujen parissa työskentelee kunnan asukkaista 46,8 prosenttia, maa- ja metsätalouden parissa 32,0 prosenttia ja teollisuuden ja rakennustoiminnan parissa 21,2 prosenttia väestöstä. Pieksämäen maalaiskunnan suurimpia työnantajia ovat Pieksämäen maalaiskunta,

Vaalijalan kuntainliitto, Osuuskunta Itäjalostus, Franke Oy, Moilasen Leipomo Oy, Naaraharju Oy, Naarajärven varavankila, Naaran KP-Metalli Ky, RP-Hitsus Oy, Lipa-Betoni Oy sekä Haapakosken tehdas.

2.3.2 Pieksämäen maalaiskunnan hallinnollinen rakenne

Oheisesta kaaviosta käy ilmi Pieksämäen maalaiskunnan organisatorinen rakenne.



Kuvio 4. Pieksämäen maalaiskunnan organisaatio.

Pieksämäen maalaiskunnan ylintä päätösvaltaa käyttää 27-jäseninen kunnanvaltuusto. Pieksämäen maalaiskunnan kunnanvaltuusto on asettanut tavoitteekseen sellaisen kuntayhteisön luomisen, jossa itsenäiset ja oma-aloitteiset kuntalaiset sopeutuvat omaan toimintaympäristöönsä ja tekevät yhteiselämästään miellyttävän ja turvallisen. Tavoitteen toteutumiseksi kunta pyrkii järjestämään erikseen määrittelemänsä avainpalvelut joustavasti ja taloudellisesti.

Kunnanhallituksessa jäseniä on yhdeksän kuten myös jokaisessa kunnan lautakunnassa. Lautakuntia kunnalla on kaikkiaan neljä: ympäristö-, sosiaali-, koulutus- sekä sivistyslautakunnat. Kunnanhallituksen tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, valmistella kunnanvaltuustossa käsiteltävät asiat ja huolehtia kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Tämän lisäksi kunnanhallitus

valvoo kunnan etua, edustaa kuntaa, tekee sen puolesta sopimukset ja muut oikeustoimet sääntöjen mukaisesti. Päätösvaltaa Pieksämäen maalaiskunnassa on pyritty siirtämään alaspäin kunnan lautakunnille sekä keskitytty käsittelemään laajempia ohjaavia säädöksiä ja ohjeita sekä määritelty taloudelliset raamit ja toiminnalliset tavoitteet.

Kunnan hallintokeskuksen tehtävänä on luoda edellytykset kunnan ylimmän luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon sekä koko organisaation tulokselliselle työskentelylle. Hallintokeskus pyrkii lisäksi edistämään kunnan toiminta-ajatuksen ja vastuualueiden valitsemien kehittämistavoitteiden toteutumista.

Kunnanhallitus määritteli kunnan yleishallinnolle vuodeksi 1999 seuraavat avaintulostavoitteet, joista huolehtiminen on kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja hallintokeskuksen tehtävä. Avaintulostavoitteiden toteutumista valvovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnan johtoryhmä, kunnanjohtaja sekä kunnan YT-elin yhdessä.

AVAITULOS 1	Luottamushenkilöorganisaation toimivuus
AVAITULOS 2	Kunnan rahoituksen toimivuus
AVAITULOS 3	Kunnan talouden kokonaishallinta
AVAITULOS 4	Kunnan henkilöstön työkuuntoisuuden ylläpitäminen

Taulukko 2. Pieksämäen maalaiskunnan yleishallinnon avaintulostavoitteet vuonna 1999.

Avaintulosten saavuttamiseksi kunta on määritellyt toiminnalleen tavoitteet. Ensimmäisen avaintuloksen eli kunnan luottamushenkilöorganisaation toimivuuden takaamiseksi on kunnan pystyttävä takaamaan luottamushenkilöille edellytykset tulokselliseen päätöksentekoon ja mahdollisuus tarvittavaan koulutukseen. Tämän avaintuloksen seurannasta oli vastuussa kunnanhallitus yhdessä johtoryhmän kanssa. Vuoden lopussa kunnanhallitus totesi koulutustilaisuuksiin osallistutun

tarpeen mukaisesti. Lisäksi kunnanvaltuusto piti toukokuussa ja syksyllä talousarvioseminaarit. Avaintuloksen kaksi saavuttamiseksi on kunnan kyettävä turvaamaan rahoitus järkevästi kaikissa tilanteissa. Raportit taloustilanteesta toimitetaan valtuustolle neljän kuukauden välein sekä kunnahallitukselle, lautakunnille, henkilöstölle ja johtoryhmälle kuukausittain. Vuoden lopussa kunnanhallitus totesi taloustilanteen raporttien toimitetun sovitusti. Avaintuloksen kolme saavuttamiseksi on kunnan rakennettava taloussuunnittelunsa kestävän kehityksen pohjalle vähintään kahden vuoden aikajänteellä. Lisäksi kustannuslaskenta on otettava käyttöön talouden ja toiminnan suunnittelua helpottavana työvälineenä tulosityksiköissä ja konserniajattelu huomioitava lähtökohtana kunnan edunvalvonnassa. Vuoden lopussa kunnanhallitus totesi, että tilinpäätös on ollut ylijäämäinen ja positiivisen tuloksen myötä kunta on kartuttanut elinkeinorahastoa. Myös talouden seurannan ohjelmistojen käyttöönotto eteni suunnitelusti ja vuoden 1999 tilinpäätös on laadittu konsernitilinpäätöksen edellyttämällä tavalla. Avaintuloksen neljä saavuttamiseksi on kunnan pyrittävä sairauspoissaolojen vähentämiseen, otettava henkilöstötilinpäätös ja tiimityöskentelyn työtavat käyttöön sekä laadittava fyysisen kunnan kehittämisohjelma. Vuoden lopussa kunnanhallitus totesi, että Yt-elimessä on hyväksytty henkiseen ja fyysiseen työkykyyn liittyvä ohjelma, tiimityöskentelyn valmennukset on saatettu loppuun lähes koko henkilöstön osalta sekä fyysisen kunnan valmennukset ja seuranta on käynnistetty.

2.3.3 Pieksämäen maalaiskunnan taloudellinen tilanne vuosina 1990-1999

Pieksämäen maalaiskunnan suurimpana taloudellisena ongelmana oli 1980-luvun loppupuolella käyttötalouden menojen kasvaminen verotuloja suuremmaksi, jolloin kunnan käyttötalouden ylijäämä pienentyi. Kunnalle jäi tällöin entistä vähemmän rahaa käytettäväksi pääomatalouteen eli rakennus- ym. investointeihin, jolloin tällaisten investointien toteuttaminen vaati lainarahoituksen ottamista. Kunnan taloudelle oli lisäksi tunnusomaista pääomatalouden voimakas sahaaminen; kunnan toiminnassa oli selvästi nähtävillä tiettyjä investointiboomeja. Vuoden 1990 aikana kunnan kehitys jatkui samansuuntaisena. Pahimmat takaiskut koettiin käyttötalousmenojen hallitsemattoman kasvun myötä, minkä vuoksi käyttötalouteen jouduttiin osoittamaan lisää määrärahoja yli 12 mmk. Käyttötalousmenojen kasvun

vuoksi pääomatalouden investoinnit jouduttiin suorittamaan täysin lainarahoituksen turvin. Menojen voimakas kasvu aiheutti myös sen, että kunnan maksuvalmius oli koko vuoden rasittunut.²⁷

Vuosi 1991 oli Pieksämäen maalaiskunnan talouden kannalta raskas. Kuntien talouden kehitys oli vuonna 1991 Suomessa yleisesti ottaen syvästä taloudellisesta lamasta johtuen poikkeuksellisen huono. Pieksämäen maalaiskunnan talouden liikkumavaran kannalta talouden voimakas laskusuhdanne alkoi mahdollisimman huonoon aikaan; kunnassa oli voimakkaasti investoitu aikaisempina vuosina ja investoinnit jouduttiin rahoittamaan, kuten aiemmin on jo todettu, kokonaan lainarahoituksella. Kunta joutui käyttämään runsaasti lyhytaikaisia kassalainoja maksuvalmiutensa turvaamiseen, mistä johtuen erityisesti rahoituskustannukset rasittivat kunnan käyttötaloutta. Suurin pettymys koettiin verotulojen kasvussa, jossa verotulokertymä alitti budjetoidun kertymän 3,8 mmk:lla ja verotulojen markkamäärä jäi 1,3 mmk pienemmäksi kuin vuoden 1990 verotulot. Käyttötalousmenojen kasvua ei saatu kuriin vielä vuonna 1991, ja käyttötalous jäi kokonaisuudessaan noin 3,2 mmk alijäämäiseksi, mikä oli myös alijäämä vuoden 1991 tilinpäätöksessä. Kunnallistalouden yleiset ja Pieksämäen maalaiskunnan talouden kehitysnäkymät edellyttivätkin, että kunnassa tehtiin päätöksiä, joilla luotiin perusta kunnan olemattoman taloudellisen liikkumavaran parantamiseksi. Julkishallinnon ja kunnan talouden tervehdyttämisessä ja kustannusten vähentämisessä jouduttiin puuttumaan palvelurakenteisiin, tarjottaviin palveluihin, henkilöstön määrään sekä maksu- ja taksaperusteisiin.²⁸

Vuonna 1993 kunnassa jatkettiin talouden tervehdyttämisohjelmaa. Kunnan taloudessa tapahtuikin myönteistä kehitystä vuoden aikana ja käyttötalousmenot saatiin pysymään kurissa. Tämän ansiosta, huolimatta verotulojen vähenemisestä pääoma/metsäverotuksen uudistuksen seurauksena, osoitti vuoden 1993 tilinpäätös noin 290 000 markan ylijäämää. Kunnalla olevien lainojen rahoituskustannukset kevenivät yleisen korkotason laskun myötä.²⁹

Lähtökohta vuodelle 1994 oli edellisvuosia parempi. Vuoden 1992 aikana tehdyt talouden saneeraustoimenpiteet näkyivät kokonaisuudessaan kunnan taloudessa, ja vuoden 1994 tilinpäätöstä voitiin pitää hyvänä. Lainamäärä vähentyi huomattavasti

²⁷ Pieksämäen maalaiskunnan kunnalliskertomus 1990.

²⁸ Pieksämäen maalaiskunnan kunnalliskertomus 1991.

vuoden aikana ja lisäksi vuoden 1993 tilinpäätöksessä olleet lyhytaikaiset lainat maksettiin vuoden aikana pois. Kunnan rahoituksellinen asema parantui ja talous oli terveemmällä pohjalla kuin aiempina vuosina. Talouden tervehtyminen mahdollisti kunnan selviytymisen valtionosuuksien leikkauksista ilman, että palvelut olisivat kärsineet huomattavasti. Pieksämäen maalaiskunnassa todettiin kuitenkin, että kuntien vaikea tilanne edellytti kunnan oman toiminnan kriittistä tarkastelua ja tarvittavien toimenpiteiden tekemistä kustannusten pienentämiseksi.³⁰

Lähtökohta vuodelle 1996 oli tyydyttävä. Vuoden 1994 aikana alkanut muutos parempaan jatkui myös vuonna 1996 vaikka tilanne oli edellisvuotta heikompi. Kunnan tilinpäätös osoitti 177 091 markan ylijäämää ja kunnan laskema vuosikate oli 8,6 miljoonaa markkaa, kun se vuotta aiemmin oli ollut 19,7 miljoonaa markkaa. Liikekirjanpitoon siirtymistä varten kunta ei tehnyt aiempina vuosina varauksia vaan ne tehtiin vuoden 1996 tilinpäätöksessä. Aloittavassa taseessa liikekirjanpitoon siirtymistä rahoitettiin verotulojen osalta 7,0 miljoonalla markalla. Vuoden 1996 aikana kunnan lainamäärä vähentyi 7,7 miljoonalla markalla ja oli asukasta kohden 5 065 markkaa. Kunnan rahoituksellinen asema parani ja talous oli terveellä pohjalla. Kokonaistuotanto koko maassa kasvoi 2,5 prosenttia; tilanteen paraneminen näkyi ennenkaikkea yksityissektorilla mutta julkisen sektorinkin rahoitusaliäämä supistui. Työllisyystilanne kunnassa koheni mutta rakentamisessa tilanne jatkui vaikeana etenkin asuinrakentamisen puolella. Lisäksi maa- ja metsätalous sekä metsäteollisuus supistuivat. Yleisen taloudellisen tilanteen paraneminen aiheutti sen, että kuntien verotulot kasvoivat. Tilanteen paraneminen näkyi kuntasektorilla mm. palkankorotusten kautta. Kuntien verotulojen kasvusta huolimatta valtionosuuksien leikkaukset heikensivät yleisesti ottaen kuntien rahoitusasemaa. Kunnan tulojen arvioitua parempi kehittyminen heijastui myös kunnan menoihin; käyttötalousmenot ylittivät talousarvion 6,1 prosentilla. Menojen kasvu johtui lähinnä terveydenhuollon menoista, palkkausmenoista, työllisyydenhoidosta sekä vanhusten- ja vammaishuollon menoista.³¹

Vuoden 1997 aikana Pieksämäen maalaiskunnassa tehtiin useita merkittäviä ratkaisuja liittyen elinkeinotoiminnan kehittämiseen. Kunta mm. vuokrasi logistiikkakeskuksen Moilasen Leipomo Oy:lle viiden vuoden ajaksi, jona aikana yrityksellä on mahdollisuus lunastaa tila itselleen. Vuoden aikana kunta investoi

²⁹ Pieksämäen maalaiskunnan kunnalliskertomus 1993.

³⁰ Pieksämäen maalaiskunnan kunnalliskertomus 1994.

voimakkaasti aiempiin vuosiin verrattuna. Suurimpana investointikohteena kunnalla oli Juhantiellä sijaitsevan vuokratalon peruskorjaukset, joiden kustannukset olivat 3,3 miljoonaa markkaa. Kunnan talous kehittyi vuoden aikana myönteiseen suuntaan. Maalaiskunnan vuosikate oli 14,3 miljoonaa markkaa eli 2 142 markkaa asukasta kohden. Kunnan lainamäärä vähentyi edelleen ja oli vuoden 1997 lopussa 22,1 miljoonaa markkaa eli 3 317 markkaa asukasta kohden. Pieksämäen maalaiskunnan taluspohja vahvistui vuoden aikana, mikä antoi kunnalle paremmat mahdollisuudet valmistautua tiukkenevaan kunnallistalouteen. Suurimmaksi uhkaksi Pieksämäen maalaiskunta koki yhteisöveron uudelleen jakamisen, jonka pelättiin aiheuttavan kunnalle noin 40 prosentin menetyksen yhteisöverotuloista. Vuoden 1997 taloudelliseen tilanteeseen perehdytään tarkemmin myöhemmin, kun kunnan talouden tunnusluvut ovat tarkastelun kohteena.³²

Pieksämäen maalaiskunnan talouden ja toiminnan kannalta vuosi 1998 oli hyvä. Kunta kykeni säilyttämään palveluidensa tason määrältään ja laadultaan korkeana. Toimintojen kehittämiseksi kunta jatkoi koko organisaation kattavaa tiimikoulutusta. Tavoitteekseen kunta on asettanut mm. organisaation tuottavuuden parantamisen, asiakastyytyväisyyden turvaamisen ja henkilöstön työssä jaksamisen parantamisen. Samana vuonna kunta investoi edelleen voimakkaasti kohteenaan mm. vanhustentalon sekä Nenonpellon koulun peruskorjaukset. Pieksämäen maalaiskunta oli vuonna 1998 mukana yritysten laajentamishankkeissa sekä varasi omaa elinkeinorahastoaan varten 3,0 miljoonaa markkaa vuoden 1997 tilinpäätöksestä. Kunta osti lisäksi maa-alueita, jotka mahdollistavat uusien asuntoalueiden kaavoittamisen Naarajärven ranta-alueelle. Kunnan talous kehittyi vuonna 1998 myönteisesti vuosikatteen ollessa 12,5 miljoonaa markkaa eli 1 913 markkaa asukasta kohden. Tilikauden tulos oli 8,8 miljoonaa markkaa, kun se edellisvuonna oli 3,6 miljoonaa markkaa. Kunnan lainamäärä vähentyi edelleen ollen vuoden lopussa 15,8 miljoonaa markkaa eli 2 415 markkaa asukasta kohden. Vuotta 1998 ja siihen liittyviä talouden tunnuslukuja käsitellään tarkemmin myöhemmin.³³

Vuoden 1999 aikana tehtiin Pieksämäen maalaiskunnassa merkittäviä päätöksiä liittyen elinkeinotoiminnan kehittämiseen. Vuoden 1998 tilinpäätöksestä siirrettiin kehittämis- ja elinkeinorahaston kasvattamiseen 4,4 miljoonaa markkaa ja vuoden

³¹ Pieksämäen maalaiskunnan kunnalliskertomus 1996.

³² Pieksämäen maalaiskunnan toimintakertomus 1997.

1999 tilinpäätöksessä varauduttiin rahaston kasvattamiseen 10 miljoonalla markalla. Rahastoon siirron mahdollisti pitkään vireillä ollut Savon Voima Oyj:n myyntiä koskevien päätösten toteutuminen. Kunta investoi vuoden aikana voimakkaasti ja kohteina olivat mm. vesihuoltohankkeet haja-asutusalueilla sekä teollisuushallin rakentaminen ja peruskorjaushankkeet. Kunnan oman toiminnan taloudellinen tilanne heikkeni pysyen kuitenkin tyydyttävällä tasolla. Kunnan palvelujen taso kyettiin säilyttämään määrältään ja laadultaan korkeana vaikkakin tilanne on kunnan oman arvion mukaan heikkenemässä. Vuosikate oli 7,3 miljoonaa markkaa eli 1 141 markkaa asukasta kohden ja tilikauden tulos oli 15,5 miljoonaa markkaa. Kunnan lainamäärä lisääntyi 0,7 miljoonalla markalla ja oli 2 598 markkaa asukasta kohden.³⁴

Kunnassa koetaan uhkana yhteisöveron uudelleenjako, mikä heikentää metsävaltaisten kuntien asemaa. Myös muuttoliike suurempiin kaupunkeihin on voimakasta, mikä heikentää ansiotulon veropohjaa väestöä luovuttavissa kunnissa. Pieksämäen maalaiskunnan kuten muidenkin muuttotappiokuntien väestörakenne muuttuu epäedulliseen suuntaan ja heikentää kunnan huoltosuhdetta. Kunnan rahoituksellinen asema on kuitenkin vuoteen 1999 saakka jatkuneen lainojen vähenemisen myötä parantunut, mikä mahdollistaa sopeutumisen tuleviin valtionosuuksien ja verotulojen alenemiseen. Kunnan on kuitenkin tarkasteltava toimintaansa kriittisesti ja tehtävä tarpeellisia toimenpiteitä kustannusten pienentämiseksi. Kunnan rahoitusylijäämää on käytetty lainojen lyhentämiseen eikä kassavarantoja ole kartutettu. Kassan tietoinen pienuus asettaa päiväkohtaisesti suuria vaatimuksia kassanhallinnalle. Savon Voima Oyj:n osakkeiden myyntitulo 13,5 miljoonaa markkaa paransi kunnan taloudellista tilannetta.³⁵

Seuraavalla sivulla olevista taulukoista käy ilmi Pieksämäen maalaiskunnan lainamäärän kehitys asukasta kohden vuosina 1994 – 1999 sekä kunnan vuosikate vuosina 1994 – 1999.

³³ Pieksämäen maalaiskunnan toimintakertomus 1998.

³⁴ Pieksämäen maalaiskunnan toimintakertomus 1999

PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNNAN LAINAMÄÄRÄ MK / ASUKAS	
1994	6 859
1995	6 116
1996	5 065
1997	3 317
1998	2 415
1999	2 598

Taulukko 3. Pieksämäen maalaiskunnan lainamäärä yhtä kunnan asukasta kohti.

PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNNAN VUOSIKATE 1994 – 1999	
1994	16,2 milj. mk
1995	19,7 milj. mk
1996	8,6 milj. mk
1997	14,3 milj. mk
1998	12,5 milj. mk
1999	7,3 milj. mk

Taulukko 4. Pieksämäen maalaiskunnan vuosikate 1994 - 1998.

3 KUNNAN LASKENTATOIMI

3.1 Laskentatoimen määritelmä

Laskentatoimen määritelmä Suomessa on perinteisesti ollut laaja. Riistama ja Jyrkkiö³⁶ ovat määritelleet laskentatoimen seuraavasti: *Laskentatoimi on määriteltävissä ... suunnitelmanmukaiseksi toiminnaksi, jonka tehtävänä on kerätä ja rekisteröidä yrityksen toimintoja kuvastavia arvo- ja määrälukuja. Laskentatoimen tehtäviin kuuluu myös laatia rekisteröityjen arvo- ja määrälukujen perusteella raportteja ja laskelmia. Näiden raporttien ja laskelmien tarkoituksena on auttaa yrityksen johtoa, rahoittajia ja muita sidosryhmiä sekä julkista valtaa yrityksen toimintaa koskevissa päätöksissä. Samaan tapaan on määritelty laskentatoimi julkisessa organisaatiossa. Näsi³⁷ on määritellyt laskentatoimen julkisessa taloudessa kaikeksi suunnitelmalliseksi toiminnaksi, jonka tehtävänä on kerätä ja rekisteröidä toimintyksikön (julkisyhteisön) taloutta kuvastavia arvo- ja määrälukuja sekä tuottaa niihin perustuen tavoitteellisen ja suorite- ja kustannustietoisien toiminnan ohjaamisen sekä vuosibudjetoitimenettelyn edellyttämää informaatiota.*

Sekä yrityksissä että julkisyhteisöissä laskentatoimella on edellisten määritelmien mukaan rekisteröintitehtävä ja hyväksikäyttötehtävä. Laskentatoimen tehtävänä on tuottaa informaatiota kohteena olevasta organisaatiosta sen päätöksentekijöiden tarpeisiin riippumatta siitä, onko kyseessä julkishallinnon organisaatio vai yritys. Laskentatoimen rekisteröintitehtävä sisältää kaiken organisaation ohjaamisessa olennaisten arvo- ja määrälukujen keräämisen. Näin ollen rekisteröinnin tarve ei rajoitu ainoastaan organisaation kirjanpitoon tai kustannuslaskentaan vaan lukuja on rekisteröitävä monessa muussakin pisteessä³⁸. Tämä Riistaman ja Jyrkkiön toteamus on oleellinen myös kunnan laskentatoimessa vaikka se alunperin on laadittu koskemaan yrityksen laskentatoimea. Rekisteröintitehtävien suunnittelu ja toteuttaminen vaativat huolellista valmistautumista sekä yrityksiltä että julkisyhteisöiltä. Näiden tehtävien hoitamiseksi laaditut ratkaisut riippuvat ensisijaisesti siitä, minkälainen tieto on kyseessä olevan organisaation kannalta

³⁶ Riistama & Jyrkkiö 1989, 32.

³⁷ Näsi 1979, 99.

³⁸ Riistama & Jyrkkiö 1989, 32.

olennaista ja kuinka organisaatio aikoo laskentatoimen keräämiä tietoja käyttää hyväkseen.

Laskentatoimen määritelmän mukaan laskentatoimi on johtamisen apuväline, jota käytetään tuottamaan tietoa kuntaa koskevan päätöksenteon tueksi. Laskentatoimen avulla laadittavat laskelmat ja raportit luokitellaan kolmeen ryhmään:

1. Suunnittelulaskelmat
2. Tarkkailulaskelmat
3. Informointilaskelmat

Suunnittelulaskelmat auttavat nimensä mukaisesti kunnan johtoa kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa. Kunnallislain mukaisesti jokaisella kunnalla on oltava kunnanvaltuuston ohjeellisena hyväksymä kunnan olojen kehittämistä, hallinnon ja talouden hoitamista sekä toimintojen sijoittamista koskeva kuntasuunnitelma. Suunnittelulaskelmat jaetaan vaihtoehto- ja tavoite-laskelmiin. Vaihtoehtolaskelmia ovat esimerkiksi talousarvion tasapainottamiseksi tehtävät laskelmat ja maksuvalmiuden turvaamiseen liittyvät laskelmat. Tavoitelaskelmista tärkein puolestaan on kunnan talousarvio. Talousarviossa selvitetään, mitä palveluja ja millä kustannuksilla kuntalaisille kyseisenä talousarviovuotena tarjotaan. Tarkkailulaskelmissa verrataan toteutuneita lukuja tavoitelaskelmiin ja pyritään selvittämään, mistä mahdolliset poikkeamat johtuvat. Kunnan osalta tarkkailulaskelmista tärkeimpänä voidaan pitää talousarvion toteutumisvertailua. Informointilaskelmien avulla annetaan tietoa kunnan taloushoidosta kunnan sidosryhmille; näistä laskelmista tärkeimpiä ovat kunnan tilinpäätökseen liittyvät asiakirjat.³⁹

³⁹ Kivistö 1989, 16-17.

3.2 Kunnan hallinnollinen kirjanpito

Valtion- ja kuntahallinnon rahoituksen laskentatoimi on perinteisesti perustunut kameraaliseen eli hallinnolliseen kirjanpitoon. 1980- ja 1990-luvuilla perinteisen talousarvioperusteisen laskentatoimen riittävydestä on keskusteltu useissa Euroopan maissa ja 1990-luvulla monet maat, mm. Suomi, Ruotsi ja Ranska, ovat vaatineet liikekirjanpitoon perustuvaa informaatiota myös kuntasektorilta⁴⁰. Yritysten soveltaman liikekirjanpidon soveltuvuutta julkisyhteisöjen laskentatoimeksi pohdiskeltiin alan kirjallisuudessa jo aiemmin mutta yleisesti päädyttiin kuitenkin siihen tulokseen, että julkisyhteisöt organisaatioineen ovat laskentatoimen ympäristöinä erilaisia kuin yritykset, ja näin ollen liikelaskenta ei kunta- ja valtionhallinnon organisaatioihin soveltuisi⁴¹. Yrityksen ja julkisyhteisön talousprosessin erot voidaan luokitella seuraavalla tavalla⁴².

	YRITYS	JULKISYHTEISÖ
RAHOITUS		
Kassamenot	Syntyvät tuotannon- tekijöiden hankkimisesta	Lisäksi menot, joilla ei ole välitöntä vastinetta
Kassatulot	Tulot myydyistä suoritteista	Tulot luovutetuista suoritteista, verotulot, valtionosuudet ja -avustukset, lainat
TOIMINTA		
Tavoite	Voiton maksimointi	Ei voittoperiaatetta, tavoitteena palvelujen tarjonta
Päätöksenteko	Yrityksen omistajilla	Kansalaisten valitsemilla luottamushenkilöillä
Jatkuvuus	Toiminta voi loppua varojen puutteessa	Toiminta jatkuvaa, perustuu lakiin (pakkoperiaate)
Taloudenhoito- periaate	Menot sopeutettava tuloihin	Menojen ja tulojen erotus kerätään veroina

Kuvio 5. Yrityksen ja julkisyhteisön talousprosessin eroja

⁴⁰ Lüder 1997, 1.

⁴¹ Näsi 1997.

⁴² Kivistö 1984, 17.

Hallinnollisella kirjanpidolla tarkoitetaan kunnan, kuntayhtymän ja seurakunnan kirjanpitoa⁴³. Termillä hallinnollinen kirjanpito tarkoitetaan yleensä vain tilitapahtumien juoksevaa rekisteröintiä varainhoitovuoden aikana ja sen päätyttyä tehtävää tilinpäätöstä. Hallinnollinen laskentatoimi puolestaan kuvaa laskentatointa, joka palvelee vuosibudjetoinnin eri vaiheiden informaatiotarpeita. Hallinnollisen kirjanpidon keskeisin piirre on sen tiukka sidonnaisuus kunnan vuosibudjettiin eli talousarvioon. Talousarvio ja kirjanpito muodostavat yhdessä niin sanotun kameraalisen järjestelmän. Toinen kameraalisen kirjanpidon keskeinen piirre on sen rahakeskeisyys, joka on suoraan seurausta kirjanpidon talousarviosidonnaisuudesta ja budjetoinnin rahakeskeisyydestä. Nämä edellä mainitut seikat johtavat siihen, että kameraalisen kirjanpidon meno- ja tulo -käsitteet ovat laaja-alaiset. Kunnan menoiksi luetaan kaikki varainhoitovuoden rahan käyttö ja tuloksi puolestaan kaikki varainhoitovuoden rahan lähteet. Kameraalisen kirjanpidon kolmas piirre on kokonaisvaltaisen taseen puuttuminen⁴⁴. Tasetta koskevat erityisratkaisut ovat seurausta laaja-alaisesta meno-tulo -käsitteestä. Käyttöomaisuuden, antolainojen ja talousarviolainojen muutoksia seurataan talousarviotilien lisäksi erillisellä käyttöomaisuuskirjanpidolla.⁴⁵

Kuten edellä todettiin on talousarvio hallinnollisen kirjanpidon keskeinen elementti. Talousarvio on toiminut arviona kunnan verotuoton tarpeesta, suunnitelmana taloudellisten resurssien jakamisessa, valtuutuksena ja valvonnan välineenä määrärahan käyttämisessä, poliittisena kannanottona kunnan kehittämisessä ja puitteena kunnan kirjanpidon järjestämiselle⁴⁶. Hosiaisluoma määrittelee talousarvion tarkoituksen seuraavasti: *"Kunnan talousarvio on varainhoitovuotta (kalenterivuotta) varten säädetyssä järjestyksessä ennalta vahvistettu taloussuunnitelma, joka sisältää kunnallispoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi hyväksytyt määrärahat vastuupiireittäin ja menojen kattamiseen tarvittavat tuloerät rahoituslähteittäin sekä kunnan taloudenhoito-ohje, jonka mukaan menot on suoritettava ja tulot kannettava sekä laskentatoimi ja valvonta järjestettävä."*⁴⁷

⁴³ Jatkossa tutkimuksessani puhutaan ainoastaan hallinnollisen kirjanpidon asemasta kuntasektorilla vaikka samat hallinnollista kirjanpitoa koskevat säännöt pätevät myös kuntayhtymiin ja seurakuntiin.

⁴⁴ Näsi 1997, 4-5.

⁴⁵ Hallipelto 1995, 43.

⁴⁶ Suomen Kaupunkiliitto 1989, 27.

⁴⁷ Hosiaisluoma 1969, 146-148.

Kivistö puolestaan määrittelee hallinnollisessa kirjanpidossa talousarviolle seuraavat tehtävät:

1. Taloudellinen tehtävä. Talousarvio on taloussuunnitelma, joka kattaa yhden kalenterivuoden. Talousarvioon on otettava mukaan kaikki varainhoitovuoden menot ja tulot. Talousarviossa on myös osoitettava varat menojen kattamiseen ja ne tavat, joilla tulot kootaan eri lähteistä. Talousarvio on kunnallisveron määrittämisen perusta ja osoittaa ne taloudelliset rajat, joiden sisällä kunta vuoden aikana toimii.

2. Oikeudellinen tehtävä. Talousarvio on kunnanhallitusta, lautakuntia, virastoja ja vastuunalaisia virkamiehiä sitova taloudenhoito-ohje ja muodostaa sellaisenaan taloudellisen valvonnan perustan.

3. Poliittinen tehtävä. Talousarvio toimii valtuuston poliittisten tavoitteiden toteuttamisvälineenä. Valtuusto voi budjetin avulla ohjata muita hallintoelimiä noudattamaan haluamaansa kunnallispolitiikkaa.

4. Kirjanpidollinen tehtävä. Talousarvio muodostaa kirjanpidon tilipuitteiden rungon. Tilitapahtumat on merkittävä kirjanpitoon siten, että kirjausten yhteys talousarvion toteutumiseen voidaan vaikeuksitta todeta.

5. Informatorinen tehtävä. Talousarvion ja kirjanpidon tulee olla perusrakenteiltaan ja käsitteiltään havainnollinen, jotta se antaa selvän kuvan siitä, mitä toimintoja kunnalla on, mitä palveluja tuotetaan ja mitä ne maksavat.⁴⁸

Hallinnollisen laskentatoimen talousarviosidonnaisuuden vuoksi talousarviokirjanpidolla tuotetaan talousarvion seurantalaskelmien lisäksi myös

⁴⁸ Kivistö 1981, 11.

taloussuunnittelun laskelmat, toimintokohtainen kustannuslaskenta sekä taloustilasto ja osin valtionosuuksien tilityslaskelmat⁴⁹.

3.3 Liikekirjanpitoon siirtyminen

Suomessa kunnat ja kuntayhtymät siirtyivät kirjanpitolain ja sen myötä liikekirjanpitoon perustuvan laskentatoimen piiriin vuoden 1997 alusta lukien. Lüder (1997) perustelee tarvetta liikelaskentaan siirtymiseen kolmella syyllä. Ensimmäisenä perusteluna hän esittää hallinnon niukat resurssit. Resurssit on käytettävä tehokkaasti ja Lüderin mukaan tähän päästään liikekirjanpidon tarjoaman resursseja ja niiden kulutusta käsittelevän informaation avulla. Toisena syynä Lüder mainitsee sukupolvien välisen tasapainon. Jokaisen sukupolven on hankittava itse ne taloudelliset resurssit, joita tarvitaan tavaroiden ja palveluiden tuottamiseen kyseessä olevalle sukupolvelle. Tietyllä hetkellä päätöksiä tekevä sukupolvi ei voi hänen mukaansa tehdä päätöksiä seuraavien sukupolvien puolesta eikä sitoa tulevien sukupolvien taloudellisia resursseja omaan käyttöönsä tulevien hyödykkeiden tuotantoon. Liikelaskenta pystyy hänen mukaansa tarjoamaan poliittisille päättäjille ja kansalaisille heidän tarvitsemansa tiedon julkisen hallinnon käytössä olevista resursseista ja niiden kulutuksesta ja näin suojaamaan tuleville sukupolville kuuluvat taloudelliset resurssit. Kolmas syy liikelaskentaan siirtymiselle on Lüderin mukaan se, että kahden erilaisen laskentajärjestelmän käyttö tekee konsernitilinpäätöksen laatimisen ja kunnan taloudellisen aseman ja siinä tapahtuneiden muutosten esittämisen mahdottomaksi. Kahdella eri laskentajärjestelmällä hän viittaa siihen, että kuntasektorilla vallitsisi ilman liikelaskentaan siirtymistä kahtiajako hallinnollisten perustehtävien ja liiketoimintaa harjoittavien yksiköiden kesken.⁵⁰

Suomessa liikelaskentaan siirtymistä on kuntasektorilla perusteltu kuntasektorin tarpeella laatia kunnan konsernitilinpäätös, kameraalisen laskentatoimen kykenemättömyydellä vastata julkisen hallinnon lisääntyneisiin informaation tarpeisiin sekä siirtymisellä kirjanpitolainsäädännön piiriin entisten suositusluonteisten normien asemasta. Salme Näsin (1997) mukaan nämä perustelut ovat yleisluonteisia, täsmällisempien perustelujen puutteessa esitettyjä

⁴⁹ Hallipelto 1995, 42.

⁵⁰ Lüder 1997, 3-4.

syitä, jotka eivät kuitenkaan vastaa kysymykseen siitä, soveltuuko liikelaskenta myös julkisen sektorin rahoituksen laskentatoimeksi.⁵¹

Kuntaliiton⁵² mukaan kuntalain taloussuunnittelun ja kirjanpidon uudistuksen tavoitteena on

- korostaa valtuuston päätösvaltaa toiminnan ja talouden suunnittelussa,
- kytkeä talousarvio pitkän aikavälin taloussuunnitteluun,
- osoittaa keinot kokonaistalouden tasapainottamiseksi,
- sitoa toiminta ja talous yhteen,
- antaa oikea kuva kunnan ja kuntayhtymän taloudesta,
- osoittaa kunnan taloudellisen tuloksen muodostuminen sekä rahoitustarpeen kattamiskeinot sekä
- parantaa vertailtavuutta muihin talousyksiköihin.

Kuntalain uudistuksen myötä kuntien hallinnollisesta kirjanpitotavasta siirryttiin kuntasektorilla vuoden 1997 talousarviosta lukien kirjanpitolainsäädännön ja näin myös liikekirjanpidon piiriin. Liikekirjanpidon ja hallinnollisen eli talousarviokirjanpidon eroja voidaan havainnollistaa seuraavan taulukon avulla⁵³.

⁵¹ Näsi 1997.

⁵² Suomen kuntaliitto 1996, 8-9.

⁵³ Näsi 1997, 4.

	HALLINNOLLINEN ELI TALOUSARVIOKIRJANPITO	LIIEKIRJANPITO
PÄÄTEHTÄVÄ	Talousarvion toteutumisen seuranta	Tuloslaskenta; taloudellisen aseman ja oman pääoman muutoksen raportointi
KESKEISET KÄSITTEET	Talousarviomenot Talousarviotulot	Tulot, menot, rahoitustapahtumat; tilikauden tuotot ja kulut, varat, velat, oma pääoma
KIRJANPITO- JÄRJESTELMÄ	Yhdenkertainen kirjanpito	Kahdenkertainen kirjanpito

Taulukko 5. Kameraalisen kirjanpidon ja liikekirjanpidon keskeiset erot.

Yhteisenä piirteenä hallinnolliselle kirjanpidolle ja liikekirjanpidolle voidaan mainita se, että molemmat kirjanpitotavat ovat liiketapahtumia rekisteröiviä ja raportoivia kirjanpitojärjestelmiä. Liikekirjanpitoon siirtymisen myötä jakaantui kunnan aikaisempi rahoituslaskelma kahteen erilliseen osaan: tuloslaskelmaksi ja rahoituslaskelmaksi. Tuloslaskennan tehtävänä on tilikauden eli kalenterivuoden tuloksen määrittäminen ja rahoituslaskelman tehtävänä on osoittaa kunnan hallussa olevan rahan lähteet.

Kunnan kirjanpidossa kirjanpitolakia noudatetaan soveltuvin osin. Lain soveltumisesta ohjeistaa kuntajaosto, jonka antamat ohjeet kuuluvat kirjanpitolain 3 pykälän edellyttämän hyvän kirjanpitotavan lähteisiin. Säännösten ja ohjeiden lisäksi kunnan kirjanpitoa ohjaavat valtuuston päätökset. Kunnanvaltuusto hyväksyy kuntalain 50 pykälän mukaan kunnan hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset kunnan talouden hoidosta ja laskentatoimesta. Vastaavat määräykset voidaan antaa hallintosäännön sijaan myös erillisessä taloussäännössä. Kunnanvaltuusto voi lisäksi antaa kunnan laskentointia koskevia määräyksiä sekä siirtää hallintosäännössä tai johtosäännössä päätösvaltaa alemmalle toimielimelle.⁵⁴

⁵⁴ Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 1996, 2-3.

3.3.1 Kunnan talousarvio

Talousarvion käsittelyä, hyväksymistä, velvoittavuutta, sisältöä ja rakennetta sekä talousarvioperiaatteita koskevat säännökset on koottu kuntalain (365/95) 65 pykälään⁵⁵. Kuntalain 65 pykälän tarkoittama vuosittain tarkistettava taloussuunnitelma korvaa vuoden 1976 kunnallislain tarkoittaman kuntasuunnitelman⁵⁶. Kuntalaki pyrkii parantamaan suunnittelun asemaa kunnan päätöksenteossa toiminnan ja talouden ohjauksena. Taloussuunnittelussa korostetaan toiminnan ja talouden yhteyttä, taloudellisten resurssien merkitystä sekä suunnittelun realistisuutta. Suunnitteluun vaaditaan pitkäjänteistä strategista ajattelua, jotta kuntalain asettamat vaatimukset⁵⁷ toteutuisivat. Suunnitelmassa tarkastellaan kunnan toimintoja pitkällä aikavälillä, suhteutetaan ne toimintaympäristön muutoksiin ja tämän pohjalta pyritään realistisiin suunnitelmiin. Toiminnan ja talouden suunnittelu sisältää erilaisten mahdollisuuksien selvittämistä ja hyödyntämistä, toimintavaihtoehtojen etsimistä, palvelujen priorisointia, ongelmien ratkaisemista ja toiminnan sopeuttamista kunnan tuloperustaan.⁵⁸

Talousarviolla ja taloussuunnitelmalla on kaksi näkökulmaa, jotka määräävät niiden rakenteen. Talousarvion tuloslaskelmaosa ja rahoitusosa muodostavat kunnan kokonaistaloudellisen näkökulman. Tuloslaskelmaosassa esitetään sellaisia kokonaistalouden kannalta keskeisiä eriä kuten verotulot, valtionosuudet ja varsinaisen toiminnan menot ja tulot sekä suunnitelman mukaiset poistot.

⁵⁵ Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. (Kuntalaki 395/95, 65§).

⁵⁶ Suomen Kuntaliitto 1996, 8-9.

⁵⁷ Kuntalain mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

⁵⁸ Suomen Kuntaliitto 1996, 8-9.

Rahoitussuunnitelmaan puolestaan sisällytetään kunnan tulo- ja pääomarahoitusta sekä investointien hankintamenot ja muut pääomamenot eli rahoitussuunnitelma osoittaa sen kuinka kunnan menot aiotaan kattaa. Kunnan talousarvio- ja suunnitelmarakenteen toisen eli toiminnan ohjauksen näkökulman muodostavat talousarvion käyttötalousosa sekä investointiosa.⁵⁹ Talousarviosta on käytävä ilmi, mitä menoja ja tuloja kunnalla on ja mihin menojen ja tulojen kasvu perustuu. Talousarvio sisältää seuraavat osat:

1. Yleisperustelut
2. Taulukko-osa
3. Erityisperustelut
4. Liitteet

Yleisperustelujen tarkoituksena on antaa tietoja talousarvion laadintaan vaikuttavista yleisistä seikoista kuten esimerkiksi yleisestä taloudellisesta tilanteesta. Valtion vaikutus kuntien talouteen on merkittävä. Yksittäinen kunta liittyy kuntatalouden kautta laajempaan talousympäristöön; valtiontaloudellinen tilanne ja kansainvälisen talouden heilahtelut vaikuttavat myös kuntien talouteen⁶⁰. Yleisperusteluissa todetaan, miten talousarvio toteuttaa suunnittelutavoitteita ja mitkä keskeiset tavoitteet aiotaan toteuttaa talousarviovuoden aikana. Taulukko-osa on talousarvion perusosa, jossa menot ja tulot eritellään markkamääräisesti. Erityisperusteluissa selvitetään tarkemmin menojen ja tulojen suuruuteen vaikuttavat seikat. Talousarvioon liitetään yhdistelmä menoista ja tuloista pääluokittain sekä meno- ja tulolajeittain. Talousarviosta on ilmentävä varat talousarvion mukaisten menojen kattamiseen. Tämä ns. talousarvion kattamisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että talousarviossa on tulojen yhteismäärän oltava sama kuin menojen yhteismäärän. Se tuloerä, jonka avulla tulot määritellään samansuuruisiksi menojen kanssa, on varainhoitovuoden kunnallisverona koottava määrä⁶¹. Lisäksi talousarvio voi sisältää henkilöstöselvityksen kunnan viran- ja toimenhaltijoista.⁶²

⁵⁹ Suomen Kuntaliitto 1996, 7-13.

⁶⁰ Kivelä & Mannermaa 1999, 71.

⁶¹ Hannus & Hallberg, 1993, 403.

⁶² Kivistö 1989, 26.

3.3.2 Kunnan tuloslaskelma

Tuloslaskelman laadinnasta on säädetty kirjanpitolain 19 §:ssä. Kirjanpitolain mukaan tuloslaskelma on laadittava siten, että siitä ilmenee kuinka tilikauden tulos on syntynyt. Tuloslaskelmassa on esitettävä tilikauden kokonaistuotot ja kulut riittävästi eriteltynä. Tuloslaskelman tehtävänä on palvella kunnan eri sidosryhmiä siten, että ne pystyvät sen perusteella muodostamaan käsityksen kunnan taloudellisesta tilanteesta. Kunnan tuloslaskelman tehtävänä on osoittaa tuottoina kertyneen tulorahoituksen riittävyys kunnan tarjoamien palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseen. Tuloslaskelmassa esitetään kunnan varsinainen toiminta ja siihen liittyen toimintatuotot ja -kulut eriteltyinä. Toiminnan tuotot ja kulut ryhmitellään kunnan tuloslaskelmakaavassa tulo- ja menolajeittain. Tuloslaskelma laaditaan annetun kaavan mukaisesti riippumatta siitä, miten kunta on toimintansa organisoinut⁶³. Kunnan toiminnan analysointia varten tuloslaskelma tarjoaa välitulokset; toimintakatteen, käyttökateen, vuosikatteen sekä tilikauden tuloksen. Kunnan toimintakate ilmoittaa paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Käyttökate puolestaan esittää varsinaisen toiminnan taloudellisen tuloksen ennen rahoituseriä ja poistoja. Verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet ovat varsinaisen toiminnan kulujen kattamiseen tarkoitettua tulorahoitusta, joka jälkeisen käyttökateen tulee terveessä taloudessa olla ylijäämäinen. Vuosikate on kunnan kokonaistulorahoitusta kuvaava välitulos, joka ilmoittaa riittääkö kunnan tulorahoitus kattamaan pitkävaikutteisista tuotannontekijöistä aiheutuneet kulut. Vuosikate ei sisällä satunnaisia tuottoja ja kuluja. Tilikauden tulos on tilikaudelle jaksotettujen tulojen ja menojen erotus, joka lisää tai vähentää kunnan varauksia tai vapaata omaa pääomaa.⁶⁴ Tilikauden tuloksen käsittelyeriä ovat varausten muutokset ja rahastosiirrot. Kunnanhallituksen on tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä toimintakertomuksessa.

Kuntalain 70 pykälän mukaan kunnanhallituksen on tehtävä toimintakertomuksessa tai sen antamisen yhteydessä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskevista toimenpiteistä. Hallituksen esityksen 192/94 mukaan tilikauden tuloksella tarkoitetaan kunnan tuloslaskelman tulosta ennen varauksia ja rahastosiirtoja.⁶⁵

⁶³ Kunnan tuloslaskelmakaava esitellään liitteessä 1.

⁶⁴ Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 1996, 3.

⁶⁵ Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 1996, 12.

Kunnan tuloslaskelman tulee pystyä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Riittääkö tulo-rahoitus palvelujen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen?
- Riittääkö tulo-rahoitusta rahastointiin ja investointivarauxiin?

3.3.3 Kunnan rahoituslaskelma

Kunnan rahoituslaskelma on tärkeä osa kunnan talousarviota ja tilinpäätöstä. Rahoituslaskelman avulla kootaan kunnan tulo-rahoitus, investoinnit ja muut pääomamenot sekä pääomarahoitus yhteen laskelmaan ja näin se on keskeinen osa kunnan talousarviota ja tilinpäätöstä. Rahoituslaskelma esitetään tilinpäätöksen liitetiedoissa pakollisena informaationa, joka täydentää tuloslaskelman, taseen ja niiden liitetietojen antamaa kuvaa kunnan tulo-rahoituksen riittävydestä, investoinneista, sijoituksista ja pääomarahoituksesta. Rahoituslaskelmasta selviää kunnan rahoitustarve tai rahoitusjäämä sekä se, onko rahoitustarve katettu vieraalla pääomalla vai toimintapääomaa supistamalla.⁶⁶ Kunnan rahoituslaskelman tarkoituksena on näin ollen paitsi antaa informaatiota tilinpäätöksen tarkastelijalle kunnan tulo-rahoituksen määrästä ja riittävydestä, investointien rahoituksesta ja rahoitusrakenteen muutoksista myös auttaa kunnan tulevien rahavirtojen suunnittelussa.

Kirjanpitolaissa ei ole rahoituslaskelman laatimista koskevia säännöksiä. Rahoituslaskelman on noudatettava hyvän kirjanpitotavan vaatimuksia ja muita yleisiä kirjanpidossa noudatettuja periaatteita. Rahoituslaskelma perustuu kuitenkin kirjanpitoon mutta sitä ei laadita kahdenkertaisin viennein tuloslaskelman ja taseen tapaan vaan se laaditaan erillislaskelmana⁶⁷. Laskelma laaditaan suoriteperusteisesti oikaisemalla mm. myyntitulot ja ostomenot vasta toimintapääoman muutoksessa rahoituslaskelman lopussa. Kunnan rahoituslaskelma esitetään ns. liikepääomavirtalaskelmana, jossa on nähtävissä erikseen tulo-rahoitus, investointierät, pitkäaikaisten saamisten muutokset ja pitkäaikaisten lainojen lyhennykset. Näiden erien jälkeen on nähtävissä kunnan rahoitustarve tai

⁶⁶ Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto 1996, 2.

⁶⁷ Kunnan rahoituslaskelmakaava esitellään liitteessä 2.

rahoitusjäämä. Rahoituslaskelmasta tulisi edelleen ilmetä se, onko rahoitustarve katettu vieraalla pääomalla vai toimintapääomaa supistamalla. Laskelman selkeyden turvaamiseksi siinä eritellään vain kokonaistalouden kannalta olennaiset erät.⁶⁸ Summaltaan epäolennaiset erät voidaan yhdistellä muihin riveihin. Tällöin osin taulukon laatimisen tarkastaminen virallisesta tilinpäätöksestä vaikeutuu mutta rahoituslaskelman antama informaatio ei huku epäolennaisten erien joukkoon.

Rahoituslaskelman tulee pystyä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä on kunnan pääomarahoitustarve ja miten se käytetään?
- Mikä on kunnan rahoitusjäämä ja miten se käytetään/sijoitetaan?

3.3.4 Kunnan tase

Kuntalain mukaan kunnan on sisällytettävä tilinpäätökseensä myös tase. Taseeseen on vastaaviin merkittävä kirjanpitolain 20 §:n mukaan käyttöomaisuuden hankintamenojen ja muiden pitkävaikutteisten menojen poistamaton osa sekä arvostuserät, vaihto-omaisuuden aktivoituneet hankintamenot, rahoitusomaisuus ja sijoitukset. Vastattaviin on merkittävä oma pääoma, tuotoista vähennettyjen ja suunnitelmajoistojen kertynyt erotus, pakolliset ja vapaaehtoiset varaukset, arvostuserät sekä vieras pääoma jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Tilikauden ylijäämä ilmoitetaan erikseen oman pääoman lisäyksenä ja alijäämä sen vähennyksenä.⁶⁹

Kunnan taseen tulee pystyä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä on kunnan/kuntayhtymän omavaraisuus?
- Mikä on kunnan velkaisuusaste?

⁶⁸ Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto 1996.

⁶⁹ Kirjanpitolaikunnan kuntajaosto 1996.

4 TALOUDEN TASAPAINON VAATIMUS

4.1 Talouden tasapainon määritelmä

Klaus Lüderin mukaan yksi tärkeimmistä perusteluista liikekirjanpitoon siirtymiseen on sukupolvien välinen tasapainoperiaate⁷⁰. Tämän periaatteen mukaan jokaisen sukupolven on kyettävä luomaan tarvittavat resurssit omien tarpeidensa tyydyttämiseksi; tasapainoperiaatteen mukaisesti ei kulloinkin päätöksiä tekevä sukupolvi voi etukäteen käyttää hyväkseen seuraavan sukupolven resursseja. Samalla tavalla on GASB⁷¹ määritellyt sukupolvien välisen tasapainoperiaatteen; GASB:n lausunnon mukaan kunkin hetken maksusitoumuksia ei pitäisi siirtää tulevaisuuden veronmaksajien harteille. GASB:n mukaan sukupolvien välisen tasapainon periaatteen tulisi olla ensisijaisena perustana valtioiden talouden raportoinnissa⁷². Sama periaate voidaan laajentaa koskemaan myös kuntien talouden raportointia. Kuntien jäsenistön vaihtuessa ja kenties kuntien alueellisten rajojen ja toimintaperiaatteidenkin muuttuessa on itse kunta laitoksena kuitenkin periaatteessa ikuinen. Tästä johtuen on kuntien toiminnan ja talouden suunnittelussa otettava huomioon kunnan nykyisten tarpeiden lisäksi myös tulevaisuuden tarpeet. Kuntasuunnittelun ja kunnan taloussuunnittelun tehtävänä voidaankin pitää toimintapuitteiden luomista tulevaisuuden sukupolville⁷³.

Uuden kuntalain tarkoituksena on vahvistaa taloussuunnittelun merkitystä; talousarvio on kytketty kiinteästi pitemmän aikavälin taloussuunnitteluun. Talousarvion kytkeminen pidemmän aikavälin taloussuunnitteluun onkin ollut yksi kuntalain taloussuunnittelu- ja kirjanpituudistuksen tavoitteita. Muita uudistuksen tavoitteita olivat valtuuston päätösvallan korostaminen toiminnan ja talouden suunnittelussa, keinojen osoittaminen kokonaistalouden tasapainottamiseksi, toiminnan ja talouden yhteensitominen, oikean kuvan antaminen kunnan ja kuntayhtymän taloudesta, kunnan taloudellisen tuloksen muodostumisen sekä

⁷⁰ Lüder 1997,4.

⁷¹ The Governmental Accounting Standards Board

⁷² Hwang & Patton 1992, 3-4.

⁷³ Hosiainluoma 1969, 109.

rahoitustarpeen kattamiskeinojen osoittaminen ja vertailtavuuden parantaminen muihin talousyksiköihin⁷⁴.

Kunnanvaltuuston on vuosittain hyväksyttävä talousarvio ja kolme tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma, jonka ensimmäinen vuosi on talousarvio. Taloussuunnitelma on korvannut aiemman kunnallislain kuntasuunnitelman ja se on ohjeellista kuntasuunnitelmaa sitovampi. Kunnan kokonaistalouden tasapainottamisessa taloussuunnitelmalla on keskeinen merkitys.⁷⁵ Taloussuunnitelma on kokonaisvaltaisen kuntasuunnittelun toteutusväline. Suunnitteluun tarvitaan pitkäjänteistä strategista ajattelua, jotta kuntasuunnittelulle asetetut vaatimukset ja tavoitteet toteutuisivat.. Kunnan toimintoja tulisi tarkastella pitkällä aikavälillä ja suhteuttaa toiminnot kunnan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Kuntasuunnitelmassa tulisi pyrkiä tekemään realistisia pitkän aikavälin suunnitelmia siten, että kunnan taloussuunnittelun periaatteet tulevat huomioituksi⁷⁶. Kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet määritellään talousarviossa ja -suunnitelmassa siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen tulevat turvatuiksi. Talousarvion ja -suunnitelman tulee lisäksi korostaa kunnan realististen ja sitovien tavoitteiden ja niiden seurannan merkitystä kunnan talouden ohjauksessa.⁷⁷ Kunnan taloudellinen toiminta raportoidaan tilinpäätöksessä, johon kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus⁷⁸.

⁷⁴ Suomen Kuntaliitto 1996, 8.

⁷⁵ Hallituksen esitys 192/1994 kuntalaiksi.

⁷⁶ Kunnan taloussuunnittelun periaatteita ovat vuotuisperiaate, tasapainoperiaate, täydellisyysperiaate, bruttoperiaate, nettoperiaate, yhtenäisyys sekä julkisuus. *Vuotuisperiaate* merkitsee sitä, että talousarvio sisältää vain yhden varainhoitovuoden suoriteperusteiset menot ja tulot. *Tasapainoperiaate* merkitsee puolestaan sitä, että kunnan tulojen on suunnitelmakaudella katettava menot ja että kunnan maksuvalmiuden tulee olla riittävä. *Täydellisyysperiaateen* mukaan kunnan talousarvioon on otettava mukaan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. *Bruttoperiaate* tarkoittaa, että menot ja tulot päätetään talousarviossa ja -suunnitelmassa bruttomääräisinä, kun taas *nettoperiaate* tarkoittaa, että valtuusto voi päättää menojen ja tulojen erotuksen eli toimintakatteen määrärahana tai tuloarviona. Kunnan *yhtenäisyysperiaate* merkitsee sitä, että valtuusto päättää talousarviosta ja -suunnitelmasta kokonaisuutena samassa käsittelyssä. *Julkisuusperiaateen* mukaan kunnan talousarvio on julkinen asiakirja, johon kenellä tahansa on oikeus tutustua. Suomen Kuntaliitto 1996, 13.

⁷⁷ Hannus & Hallberg 1997, 413.

⁷⁸ Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa. Kuntalaki (395/95).

Kunnan talouden tasapainovaatimuksen oleellisuus ilmenee myös siinä, että sisäministeriö asetti 12.11.1996 toimikunnan selvittämään tarvetta muuttaa kuntien ja kuntayhtymien omaa pääomaa koskevia kuntalain säännöksiä. Eduskunnalle annettiin 26.11.1999 hallituksen esitys kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamiseksi, jossa ehdotetaan kuntalain selkeyttämistä talouden tasapainottamista koskevalla säädöksellä. Sen mukaan valtuuston on talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niitä hyväksyttäessä päätettävä toimista, joilla edellisen vuoden tilinpäätöksen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan. Talouden tasapainottamisen välttämättömyydestä ovat sekä sisäministeriön kuntaosasto, kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta että Kuntaliitto olleet laajasti yhtä mieltä. Tasapainoinen talous on kunnan tehtävien hoidon perusedellytys ja varmistaa sen, että kunnallisveroaste pysyy vakaana eikä kunta velkaannu hallitsemattomasti. Siitä, millaisella säännöspohjalla tähän tavoitteeseen päästään, vallitsee erilaisia käsityksiä.

Kuntalain 65 §:n toisessa momentissa todetaan, että talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytyksen kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Jos tämän säännöksen katsotaan olevan sellaisenaan riittämätön kunnan talouden tasapaino-vaatimuksen turvaamiseksi, on esitetty⁷⁹ kolmea vaihtoehtoa säädöspohjan muuttamiseksi. Ensimmäinen vaihtoehto on taseyhtälön kirjoittaminen lakiin tarkoittaen kunnan oman pääoman suuruuden sitomista käyttöomaisuuden taseessa olevaan arvoon. Toinen vaihtoehto on lakiin otettava säännös, jonka mukaan talousarvio on laadittava siten, että tuotot ylittävät kulut poistojen sisältyessä kuluihin. Säännös johtaa siihen, että mielenkiinto kohdistuu yhteen vuoteen: tuloslaskelman on joka vuosi näytettävä positiivinen tulos eikä aiempien vuosien mahdollisia ylijäämiä huomioida. Kolmas vaihtoehto, johon lakiesityksessä on päädytty, esittää talousarvion ja -suunnitelman laatimista siten, että tuloslaskelman tuotot mukaan lukien tuloksenkäsittelyerät kattaisivat vähintään tilikauden kulut. Jos talousarvion toteutumisvertailussa todetaan arvion toteutuneen suunnitelmien mukaisesti, ei alijäämää synny. Jos talousarvio ei toteudu suunnitelmien mukaisesti ja tilinpäätös on näin ollen alijäämäinen, on valtuuston talousarviossa ja -suunnitelmassa tai sitä hyväksyttäessä esitettävä toimenpiteet, joilla alijäämä ja talousarvion laatimisvuoden arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan.⁸⁰

⁷⁹ Von Martens 2000, 40-41.

⁸⁰ Von Martens 2000, 40-41.

Suomen Kuntaliiton “Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa” on määritelty, että kunnan talous on tasapainossa, jos vuosikate vastaa pidemmällä aikavälillä korvausinvestointeja eli on suunnitelmapoistojen suuruinen. Jos vuosikate on positiivinen mutta pienempi kuin poistot, määritellään kunnan talouden olevan heikossa kunnossa. Jos vuosikate on negatiivinen on kunnan talouden määritelty olevan epätasapainossa. Tasapainoon pääsemiseksi olisi kunnan esimerkiksi korotettava veroprosenttia tai vähennettävä menoja⁸¹. Kunnan tilinpäätöksen alijäämä tulisi uuden kuntalain selkeyttämistä koskevan esityksen mukaan pääsääntöisesti kattaa tulevien vuosien ylijäämillä mm. karsimalla menoja, korottamalla tuloja, myymällä myyntivoittoa tuottavaa käyttöomaisuutta tai realisoimalla rahoitustuottoja tuottavia pitkäaikaisia sijoituksia. Kun lakiesityksessä viitataan niihin toimenpiteisiin, joita valtuuston on tehtävä talousarviossa ja -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä, viitataan sillä alijäämän kattamiseen edellisinä vuosina kertyneellä taseen muulla vapaalla pääomalla ja poikkeustapauksissa peruspääomalla. Poikkeuksellisesti alijäämä voitaisiin kattaa myös peruspääomaa alentamalla. Lakiesityksen mahdollinen haitta on se, että alijäämän kattamista ei edellytetä talousarviovuonna vaan suunnittelukaudella. Tämä mahdollistaa alijäämän kattamisen eli talouden tasapainottamisen siirtämisen suunnittelukauden loppuun, jolloin toimenpiteitä voidaan lykätä eteenpäin ja siten siirtää tulevaisuuteen.⁸²

4.2 Kannattavuus ja eräitä muita sitä lähellä olevia käsitteitä

Kunnallishallinto kohtaa nykypäivän toimintaympäristössään jatkuvasti kasvavia tehokkuusvaatimuksia. Kuntatalouden haaste on järjestää kunnan lakisääteinen palvelutarjonta ja sen rahoitus siten, että kunta omaa taloudellisen liikkumavaran puitteissa realistiset edellytykset toimintaansa⁸³. Paitsi alhaiset tuotantokustannukset, on kunnan kyettävä tarjoamaan myös laadukasta palvelutuotantoa. Päästääkseen näihin tavoitteisiin on kunnalla oltava tehokas johtamisjärjestelmä sekä sitä tukevat ohjaus- ja mittausjärjestelmät⁸⁴. Tällöin

⁸¹ Helin 1998, 7.

⁸² Von Martens 2000, 40-41.

⁸³ Kivelä & Mannermaa 1999, 71.

⁸⁴ Keski-Suni 1995, 13.

tarkastelun alle siirtyvät käsitteet *tuottavuus, taloudellisuus, tehokkuus, kannattavuus, likviditeetti, tuloksellisuus sekä vaikuttavuus*. Kunnan toimintaa kuvaavien tunnuslukujen kehittäminen ei ole kuitenkaan ongelmaton, sillä kunnan toiminnan kannattavuus ei ole yksiselitteinen käsite. Toiminnan tuloksellisuutta ei voida kuvata yhden mittarin avulla, koska kunnan toiminnan onnistuneisuutta mitataan usein siinä, miten hyvin onnistutaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin⁸⁵. Seuraavaksi tarkastellaan kannattavuutta ja eräitä muita sitä lähellä olevia käsitteitä.

Kannattavuus terminä on moniselitteinen ja sen merkitys riippuu siitä, millä tasolla sitä käytetään. Kannattavuutta tutkitaan ja mitataan usealla eri tasolla; kansantalouden, toimialan, yrityksen, investointihankkeen ja yksittäisen tuotteen tasolla⁸⁶. Kannattavuus voidaankin määritellä monella tavalla riippuen siitä, mistä näkökulmasta tutkittavaa ilmiötä tai ominaisuutta tarkastellaan. Yleisesti ottaen kannattavuutta voidaan pitää liiketoiminnan taloudellisena tuloksena, jolloin kannattavuus määritellään yksikön kyvyksi tuottaa voittoa⁸⁷. Tällöin kannattavuus kuvaa sitä, kuinka suuren rahamääräisen voiton yritys kykenee tuottojensa ja kulujensa erotuksena saamaan aikaan. Voitto sinänsä osoittaa kuitenkin vain toiminnan absoluuttisen kannattavuuden eli tuottojen ja kulujen erotuksen. Usein todetaan, että toiminta on sitä kannattavampaa, mitä enemmän se tuottaa voittoa eli mitä suurempi on sen tuottojen ja kulujen erotus. Tärkeämpi kannattavuuskäsite on kuitenkin suhteellisen kannattavuuden käsite. Suhteellisella kannattavuudella tarkoitetaan sitä, että tuottojen ja kulujen erotusta verrataan johonkin toimintaa rajoittavaan tekijään, esimerkiksi pääomaan⁸⁸. Kettusen⁸⁹ mukaan absoluuttisella kannattavuudella tarkoitetaan yrityksen tuottojen ja kulujen erotusta, omistajille jaettavissa olevan voiton määrää, voittoa. Lisäksi hän määrittelee suhteellisen kannattavuuden voiton suhteeksi sijoitettuun rahamäärään, pääomaan. Laajemmin käsitettynä minkä tahansa toimenpiteen antamaa tulosta suhteessa toimintaa rajoittavaan niukkaan tekijään, tavallisimmin käytettävissä olevaan pääomaan.

Kannattavuudesta puhuttaessa on otettava huomioon myös eräät muut sitä lähellä olevat käsitteet. Näitä ovat esimerkiksi tuottavuus, taloudellisuus, tehokkuus,

⁸⁵ Keski-Suni 1995, 13.

⁸⁶ Rantanen 1992, 18.

⁸⁷ Rantanen 1991.

⁸⁸ Rätty 1991, 7-8.

⁸⁹ Kettunen 1989, 103.

tuloksellisuus sekä vaikuttavuus. Tuottavuus käsitteenä kuvaa kunnan reaali-prosessin suorituskykyä tuotantopanosten muuttamisessa tuotannon tuloksiksi. Reaali-prosessin perustavoitteena voidaan pitää pyrkimystä aikaansaada haluttu tuotteiden määrä mahdollisimman vähäisellä resurssien kulutuksella. Toisaalta päämääränä voidaan pitää myös mahdollisimman suuren tuotoksen aikaansaamista käytettävissä olevilla resursseilla⁹⁰. Tuottavuus ilmaistaan useimmiten tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytetyn panoksen välisenä suhteena.

Tuotoksen määrä/panosten määrä -osamäärä ilmaisee sen, miten tehokkaasti tuotannontekijäpanokset on yhdistetty tuotoksen aikaansaamiseksi. Julkisen talouden tuottavuus on usein vaikeammin mitattavissa kuin liiketaloudellinen tuottavuus, koska julkistaloudellisen tuottavuuden mittaamisessa joudutaan käyttämään runsaasti sijaismittoja.⁹¹

Tuotannon vaatimia uhrauksia mitataan tuotannontekijöiden käytetyllä määrällä. Kun reaali-prosessia siirrytään tarkastelemaan taloudellisena prosessina, joudutaan tarkastelemaan myös hintatekijöitä. Tuotannontekijöiden hintojen avulla muutetaan niiden fyysiset yksiköt markkamääräisiksi luvuiksi, jolloin kaikki tuotannontekijät tulevat yhteismitallisiksi. Tällöin tutkittaviksi käsitteiksi saadaan taloudellisuus ja tehokkuus. Toiminnan tehokkuus kuvaa sitä, miten hyvin kunta on kyennyt saavuttamaan asetetut tavoitteensa annetussa ajassa. Toiminnan tehokkuuden mittaaminen voi olla sisäistä eli tuottavuutta koskevaa tai ulkoista eli kannattavuutta koskevaa⁹². Taloudellisuus merkitsee sitä, että asetetut tavoitteet pyritään saavuttamaan mahdollisimman pienin uhrauksin. Toiminnan taloudellisuus kuvaa sitä, kuinka hyvin kunta pystyy hyödyntämään hallussaan olevat taloudelliset panoksensa. Taloudellisuutta mitataan yleensä kansantaloustieteestä tutulla tuotos/panos -osamäärällä. Tällöin suoritetaan vertailua aikaansaadun suoritemäärän ja sen aikaansaamiseksi käytettyjen tuotannontekijöiden määrän välillä. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä pienemmällä panoksella tuotos saadaan aikaan tai vaihtoehtoisesti, mitä suurempi tuotos saadaan aikaan samalla panoksella. Liiketaloustieteessä taloudellisuutta mitataan tuotoksen suhteessa sen aikaansaamiseksi vaadittaviin kustannuksiin eli tuotos/kustannukset -osamäärällä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että mitä taloudellisempaa toiminta on, sitä

⁹⁰ Kettunen 1989, 44.

⁹¹ Taloussanasto 1991.

⁹² Taloussanasto 1991.

kannattavampaa se on. Taloudellisuuden käsite on siten alistettu kannattavuuden käsitteelle.⁹³

Taloudellisuuden ja tehokkuuden vaatimusten toteutuminen vaatii sitä, että tuotos saadaan aikaan mahdollisimman vähäisellä rahamääräisellä uhrauksella eli kustannuksilla. Kettusen⁹⁴ mukaan tuotannontekijöiden hintoina voidaan käyttää monia erilaisia hintoja. Yleisesti ottaen tuotannontekijöiden hinnoittelu perustuu ns. menetetyn hyödyn periaatteeseen. Menetetyn hyödyn periaatteen mukaan tuotannontekijät on mitattava ja hinnoiteltava sen hyötyarvon mukaan, joka niistä olisi saatu parhaassa mahdollisessa vaihtoehtoisessa käytössä. Menetetyn hyödyn periaatetta on kuitenkin vaikea muuntaa johdonmukaiseksi arvostussäännöksi. Tästä johtuen käytännössä tuotannontekijöiden hinnoittelussa käytetään monia eri hintoja markkinahinnoista keinoitekoisiin vakiohintoihin saakka. Kunnallistaloudessa ei toiminnan taloudellisuutta välttämättä pystytä mittaamaan markkamääräisesti. Taloudellisuuden periaate on kuitenkin kunnallistaloudessakin keskeinen, olivatpa tavoitteet asetettavissa markkamääräisesti tai ei. Kunnan on kyettävä järjestämään palvelutarjontansa mahdollisimman alhaisin kustannuksin muistaen kuitenkin myös sen toiminnalle asetetut laadulliset vaatimukset⁹⁵; kunnan palvelutuotannolta edellytetään myös laatua alhaisten yksikkökustannusten lisäksi.

Tuotantoprosessin lopullisen onnistuneisuuden ratkaisevat valmiista tuotteista suoritemarkkinoilla saatavat myyntihinnat. Kuntien kohdalla tämä liiketaloutta koskeva periaate ei kuitenkaan sellaisenaan toteudu. Kunnat eivät pyri tuottamiensa tuotteiden tai palveluiden korkeisiin myyntihintoihin; kunnan toiminnan tavoitteena ei ole aikaansaada voittoa tuotantoprosessista. Voiton sijasta kunnan toiminnan tavoitteena on hyvinvoinnin takaaminen kunnan asukkaille ja kunta veloittaa tarjoamistaan palveluista usein selvästi tuotantokustannuksia alemman hinnan. Tuotantokustannusten kattamiseen kunta voi käyttää asiakkailta veloittavien maksujen lisäksi kunnan jäsenten maksamia veroja. Suoritteiden myyntihinnat ja niiden avulla aikaansaatujen tuottojen suhde tuotantokustannuksiin johtavat liiketaloustieteestä tuttuun kannattavuus-käsitteeseen.

⁹³ Riistama & Jyrkkiö 1989, 28-29.

⁹⁴ Kettunen 1989, 44-45.

⁹⁵ Keski-Suni 1995, 14.

Perinteinen kannattavuus-ajattelu ei sellaisenaan sovellu kunnan toimintaperiaatteeseen. Kunnan toiminnan kannattavuutta ei voida suoraan arvioida palveluista veloittavien maksujen ja niiden vaatimien tuotantokustannusten perusteella. Kunnan toimintaa arvioitaessa on huomioitava kunnan pyrkimys talouden tasapainon säilyttämiseen voiton tavoittelun sijasta. Kannattavuutta arvioitaessa on lisäksi huomioitava kunnan jäseniltään veroina perimänsä tulot. Siinä missä yrityksen sisäistä ja ulkoista tehokkuutta mitataan kannattavuuden avulla, on samaa asiaa julkishallinnossa yleensä mitattu tuloksellisuudella⁹⁶. Kannattavuus-käsitteeseen kunnan toiminnassa sekä kunnan tavoitteena olevaan nollatulokseen perehdytään tarkemmin tutkielman edetessä.

Reaaliprosessin ongelmat heijastuvat sellaisenaan rahaprosessiin tuotannontekijöiden ja suoritteiden hintojen kautta⁹⁷. Perinteisesti likviditeettiä eli maksuvalmiutta on käsitelty osana yrityksen talousprosessia. Likviditeetti voidaan kuitenkin määritellä myös kunnan taloutta koskevaksi käsitteeksi. Kettusen⁹⁸ mukaan likviditeetti määriteltynä kyvyksi suoriutua juoksevista maksuista niiden erääntyessä on joko-tai-käsite. Yrityksellä tällöin joko on valmius suoriutua maksuistaan tai sitten ei. Käytännössä hänen mukaansa puhutaan kuitenkin usein hyvästä tai huonosta likviditeetistä, jolloin viitataan siihen, kuinka varmasti, vaivattomasti ja oikea-aikaisesti yritys pystyy erääntyvistä maksuistaan suoriutumaan. Tämä määritelmä voidaan laajentaa koskemaan myös kunnan maksuvalmiutta.

Tuloksellisuus-käsitteen avulla pystytään arvioimaan sitä, miten hyvin kunta on kyennyt saavuttamaan reaali- tai rahaprosessille asetetut konkreettiset mitattavissa olevat tavoitteet. Tuloksellisuus kertoo sen, että tehdäänkö annetuilla voimavaroilla oikeita asioita ja tehdäänkö niitä oikein. Tuloksellisuuden käsite kunnallistaloudessa on sisällöltään erilainen kuin yritystaloudessa ja sitä voidaan harvoin mitata yksinomaan liiketaloudellisena kannattavuutena sekä harvoin ainoastaan yhden mittarin avulla. Julkishallinnossa pidetään toimintaa tuloksellisena silloin, kun se on yhtäaikaaisesti tuottavaa, taloudellista ja vaikuttavaa.

⁹⁶ Keski-Suni 1995, 49.

⁹⁷ Kettunen 1989, 45.

⁹⁸ Kettunen 1989, 48.

Tuloksellisuutena pidetään toiminnan onnistuneisuutta. Kustannuslaskentaa on käytettävä niiden edellytysten puitteissa, jotka kussakin tilanteessa vallitsevat⁹⁹.

Vaikuttavuus kuvaa sitä, miten hyvin kunta on kyennyt saavuttamaan sille asetetut vaikutustavoitteet.¹⁰⁰ Vaikuttavuudella mitataan kykyä aikaansaada sellaisia suoritteita, jotka edistävät asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Toiminnan vaikuttavuutta arvioitaessa huomiota ei juurikaan kiinnitetä tuotantoprosessiin uhrattaviin tuotantopanoksiin, koska niillä ei sellaisenaan ole välitöntä yhteyttä tavoitteisiin. Vehmanen ja Koskinen¹⁰¹ ovat määritelleet vaikuttavuuden kyvyksi tehdä tavoitteiden kannalta oikeita asioita.

Tarkasteltaessa vaikuttavuus-käsitettä kunnan toiminnan kannalta, voidaan havaita kunnan toiminnan eroavuus yrityksen toiminnasta. Vaikuttavuus mittaa edellä esitetyn määritelmän mukaan kykyä tuottaa sellaisia suoritteita tai palveluita, jotka edesauttavat kunnan itselleen asettamien tavoitteiden saavuttamista. Kunnan taloudellisen toiminnan tavoitteena on talouden tasapainon ylläpitäminen sekä nollatulokseen pyrkiminen. Jos nollatulokseen pyrkiminen asetetaan kunnan toiminnan tavoitteeksi, edellyttäisi vaikuttavuus-periaate pyrkimystä sellaisten suoritteiden tai palvelusten tuottamiseen, jotka edesauttaisivat kyseisen tavoitteen saavuttamista. Kunta ei kuitenkaan voi edetä toiminnassaan näin yksioikoisesti; kunnan velvollisuuksiin kuuluu taata jäsenilleen erilaisia peruspalveluita riippumatta siitä, millaiset näiden palveluiden tuotantokustannusten ja kunnan jäseniltä perimien maksujen väliset suhteet ovat. Toiminnan vaikuttavuutta tarkasteltaessa ei yleensä huomioida toimintaan vaadittavia tuotantopanoksia. Näin ollen kunnan tulisi kiinnittää toimintaansa arvioidessaan enemmän huomiota toimintansa sisäiseen tehokkuuteen ja tuottavuuteen kuin toiminnan vaikuttavuuteen. Toiminnan tehokkuus ja tuottavuus kuuluvat niihin kriteereihin, joihin huomiota kiinnittämällä kunta pystyy edesauttamaan tavoitteena olevaa nollatulosta.

Absoluuttisen ja suhteellisen kannattavuuden lisäksi voidaan kannattavuuden käsitteen kahtiajako suorittaa myös liiketaloudellisen ja yhteiskunnallisen

⁹⁹ Keski-Suni 1995, 14.

¹⁰⁰ Rantanen 1992, 18 ja 27.

¹⁰¹ Vehmanen & Koskinen 1997, 26.

kannattavuuden välillä. Liiketaloudellinen kannattavuus määritellään tässä tapauksessa liikelaitokseen kohdistuvien rahamääräisten vaikutusten eli tuottojen ja kulujen erotukseksi. Yhteiskunnallinen kannattavuus puolestaan on yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten eli hyötyjen ja haittojen erotus. Sekä liiketaloudellisen kannattavuuden että yhteiskunnallisen kannattavuuden määritelmässä kysymyksessä on saatujen myönteisten tekijöiden (tuotot tai hyödyt) ja tehtyjen uhrausten (kustannukset tai haitat) erotuksesta. Yhteiskunnallisesti kannattava toiminta on tämän määritelmän mukaisesti hyvinvoinnin tms. ylläpitoa tai lisäystä.¹⁰²

Kannattavuuden voittoa kuvaavia määritelmiä ei sellaisenaan voida käyttää kuvaamaan kunnan toimintaa ja talouden tasapainoa. Kun yrityksen toiminnan tavoitteena on maksimoida voittonsa, voidaan kunnan toiminnan tavoitteena pitää tuloksen optimointia¹⁰³. Kunta ei pyri toiminnassaan aikaansaamaan voittoa vaan kunnan kannalta optimaalisena tuloksena voidaan pitää nollatulosta. Kunnan toiminnan voidaan katsoa olevan kannattavaa mikäli kunnan tulot ovat suuremmat kuin kunnan toimintamenot. Tällöin kunta ei joudu kattamaan toimintamenojaan lainarahoituksella, joka rasittaisi kunnan taloutta ja siirtäisi kunnan tämän hetken menoja tulevaisuuden veronmaksajien maksettaviksi.

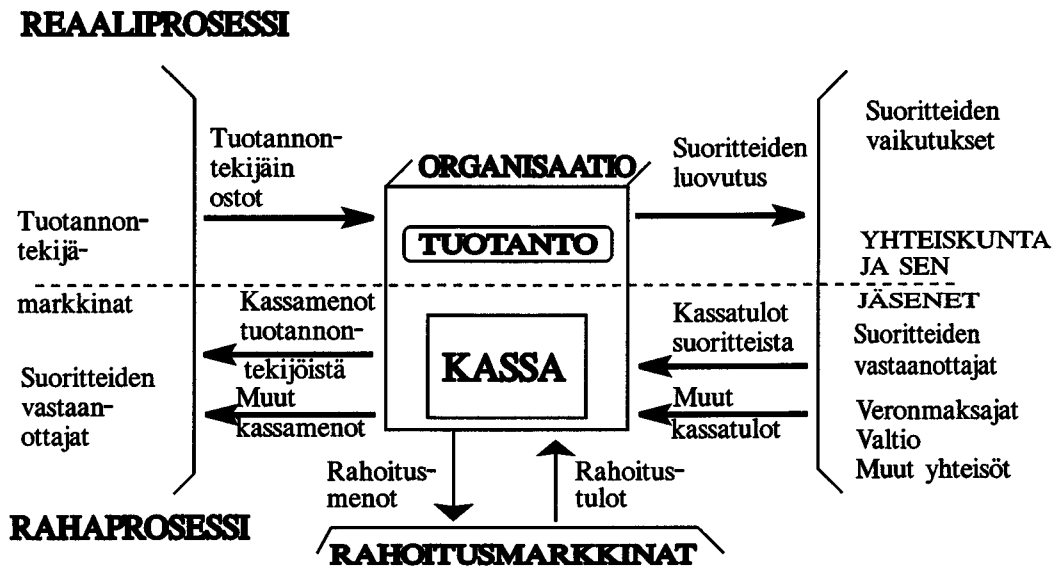
4.3 Kunnan talousprosessi

Kunnan tuotannontekijöiden hankintaa, yhdistämistä ja suoritteiden luovutusta voidaan kuvata reaali-prosessilla. Toisin kuin yrityksellä, ei kunnalla ole varsinaisia suoritemarkkinoita vaan toiminnan rahoitus on järjestettävä muulla kuin varsinaisella suoritteiden myynnillä. Kunnan toiminnan rahoitus toimii ns. pakkoperiaatteella, joka merkitsee sitä, että kunnan tarvitsema rahoitus kerätään veroina kunnan jäseniltä. Reaali-prosessin puolella pakkoperiaatetta vastaava periaate on ns. ilmaisperiaate, joka merkitsee sitä, että kunnan tuottamat suoritteet luovutetaan ilmaiseksi tai tuotantokustannukset selvästi alittavaan hintaan. Kunnan talousprosessia voidaan kuvata seuraavanlaisella kuviolla¹⁰⁴.

¹⁰² Meklin 1987, 18-21.

¹⁰³ Tuusa 1997, 6.

¹⁰⁴ Hallipelto 1995, 16.



Kuvio 6. Kunnan talousprosessi.

Kunnan toiminnan rahoitus kerätään pääosin verotuloina sekä valtionosuuksina ja -avustuksina. Lisäksi kunta saa tuloja ns. toimintatulo-rahastuksesta, joka tarkoittaa niitä myynti- ja maksutuloja, jotka vastaavat kunnan tuotantokustannuksia sekä pääomansijoituksista eli pääomamarkkinoilta hankittavasta lainarahoituksesta. Meno syntyy siinä vaiheessa, kun kunnan ostama hyödyke siirtyy kunnan hallintaan. Menon suuruus määräytyy silloin, kun se maksetaan kassasta. Menon ja kassamenon välisen ajan on voimassa ostovelka. Vastaavasti kun kunnan maksullinen suorite luovutetaan kunnan taloudellisten rajojen ulkopuolelle, syntyy kunnalle tulo. Suoritteesta saatavaa maksua kutsutaan kassatuloksi ja tulon ja kassatulon välistä erotusta kutsutaan myyntisaatavaksi. Muiden tuloryhmien kuin maksullisten suoritteiden myynnin osalta ei vastaavaa jonkin suoritteen luovutuksesta johtuvaa reaali-prosessin tapahtumaa synny. Tämä aiheuttaa ongelman kunnan toiminnan kuvaamisen kannalta, sillä esimerkiksi verotulojen yhteyttä tuotettuihin palveluihin ei voida osoittaa. Pääoman hankkimisen osalta voidaan todeta, että kunta pystyy hankkimaan pääomaa vain vieraan pääoman ehdoin. Se korvaus, jota kunta maksaa käyttöönsä saamastaan pääomasta, on teknillisesti meno, sillä kunnan toiminnan taloudellisten tavoitteiden vuoksi korkoja ei voida pitää voitonjakoeränä. Tämän lisäksi kunta voi toimia myös itse sijoittajana pääomamarkkinoilla. Kunnan saama korvaus sijoittamalleen pääomalle on

vastaavasti kunnalle tuloa. Kunnan menojen maksamisen ja tulojen kertymisen muodostaman rahaprosessin keskus on kunnan kassa.¹⁰⁵

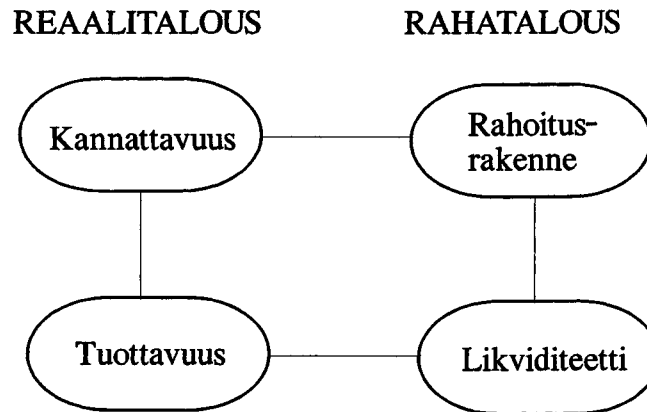
Kunnan toiminnan tuottavuus on selkeästi reaali prosessiin liittyvä ominaisuus. Tuottavuus kuvaa siis sitä, kuinka tehokkaasti kunta kykenee yhdistämään tuotannontekijämarkkinoilta hankkimansa tuotantopanokset saadakseen aikaan mahdollisimman suuren tuotoksen. Rahaprosessi on reaali prosessin kuvausta markkamääräisinä kassan kautta tapahtuneina rahan liikkeinä sekä kunnan ja rahamarkkinoiden välillä tapahtuneiden rahamääräisten toimenpiteiden kuvausta. Kannattavuus käsitteenä liittyy nimenomaan rahaprosessin kuvaukseen eli kunnan kyseessä ollessa voidaan katsoa kannattavuuden kuvaavan sitä, miten tehokkaasti kunta kykenee tuloillaan suoriutumaan toimintamenojensa kattamisesta. Tuottavuus kuvaa siis suoraan reaali prosessia mutta kannattavuus kuvaa sitä ainoastaan välillisesti rahaprosessin kautta. Molemmat toiminnan mittarit kuvaavat omalla tavallaan toiminnan tehokkuutta mutta tuottavuus käsitteenä on lähempänä varsinaista tuotannollista toimintaa. Kannattavuuteen vaikuttaa myös muita tekijöitä, kuten esimerkiksi tuotannontekijöiden hintataso¹⁰⁶.

Kunnan taloustavoitteet voidaan jakaa sekä reaali taloutta että rahataloutta koskeviksi tavoitteiksi. Kuten kunnan talousprosessia kuvaava kuvio antaa ymmärtää, kytkeytyvät reaali- ja rahaprosessi kiinteästi toisiinsa. Tämä käy ilmi myös kunnan taloustavoitteita kuvaavasta kuvioista¹⁰⁷. Kuvio on alunperin laadittu kuvaamaan yrityksen taloustavoitteita mutta samat taloustavoitteet voidaan laajentaa koskemaan myös kuntaa.

¹⁰⁵ Hallipelto 1995, 15-17.

¹⁰⁶ Rantanen 1991, 10.

¹⁰⁷ Neilimo & Uusi-Rauva 1997, 19.

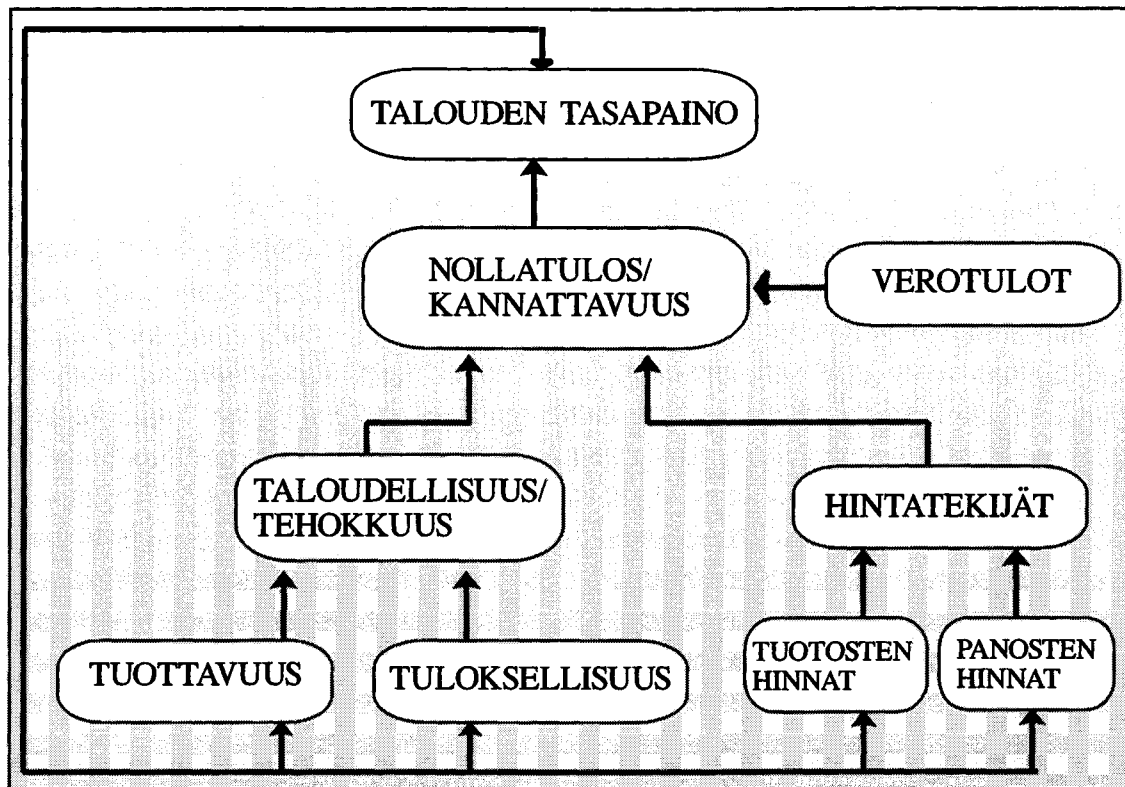


Kuvio 7. Kunnan taloustavoitteet.

Kuten aiemmin on todettu, on julkisen talouden kiristymisen kiinnittänyt entistä enemmän huomiota myös kunnan toiminnan sisäiseen tehokkuuteen, tuottavuuteen ja kannattavuuteen. Kunnan taloustavoitteen käsitteenä kannattavuus voidaan ymmärtää pyrkimyksenä talouden tasapainon tukemiseen eli tavoitteena voidaan pitää nollatulosta ja positiivista vuosikatetta. Kunnan sisäisen toiminnan tehokkuus ilmenee kunnan toiminnan tuottavuutena. Tällöin tarkastelun kriteereiksi nousevat mm. työntekijäkohtaisen tuloksen tarkastelu ja kunnan tuottamien suoritteiden määrä tietyssä annetussa ajassa¹⁰⁸.

Seuraavassa kuviossa olen pyrkinyt havainnollistamaan edellä käsiteltyjen käsitteiden yhteyttä kunnan talouden tasapainon luomisessa.

¹⁰⁸ Neilimo & Uusi-Rauva 1997, 18.



Kuvio 8. Kunnan talouden tasapainoon vaikuttavat tekijät.

5 TALOUDEN TUNNUSLUKUJA

5.1 Tuloslaskelman tunnuslukuja

Tilinpäätössuosituksen mukaan tuloslaskelmasta on esitettävä eräitä tunnuslukuja. Tässä muodossaan tunnuslukuja on käytetty Pieksämäen maalaiskunnassa vuosien 1997 – 1999 tilinpäätöksissä, sitä aiempiin vuosiin vertailtavuus ei kirjanpito- ja tilinpäätösjärjestelmän muuttumisesta johtuen ole mahdollista. Pieksämäen maalaiskunnan tuloslaskelma vuodelle 1999 on liitteenä 4.

Tuloslaskelman perusteella laskettaviksi tunnusluvuiksi on esitetty kolme lukua: toimintatuottojen prosentuaalista osuutta toimintakuluista, vuosikateprosenttia sekä vuosikatteen määrää yhtä kunnan asukasta kohden. Seuraavassa käsitellään kyseisiä lukuja kuten myös muita tuloslaskelman eriä Pieksämäen maalaiskunnan tuloslaskelmaan tukeutuen.

5.1.1 Toimintatuotot, toimintakulut ja toimintakate

Toimintatuotot/toimintakulut % -tunnusluku osoittaa paljonko toiminnan kuluista saadaan katetuksi palvelusuoritteiden myynti- ja maksutuotoilla sekä muilla varsinaisen toiminnan tuotoilla. Saatu prosenttiosuus vähennettynä sadasta osoittaa paljonko toimintakuluista rahoitetaan verotuloina ja valtionosuuksina. Toimintatuottojen prosenttiosuuteen toimintakuluista vaikuttaa toimintojen organisointi. Mikäli kunnalla on liiketoimintaa ja se on näytetty talousarviossa ns. bruttoperiatteen mukaisesti, on tunnusluku parempi. Myös opetustoimen organisointi näkyy luvuissa koska palvelujen ylläpitäjäkunta saa valtionavut ja sellaisella kunnalla, jolla ei ole esimerkiksi omia oppilaitoksia, ei vastaavasti ole opetustoimeen kohdistuvia menojaan¹⁰⁹.

Toimintatuotot/ Toimintakulut %	1999	1998	1997
	26.3	24.4	25.5

Taulukko 6. Pieksämäen maalaiskunnan toimintatuotot/
toimintokulut % vuosina 1997- 1999.

Vuoden 1999 osalta prosenttiluku osoittaa, että Pieksämäen maalaiskunnan toimintakuluista 26,3 prosenttia saadaan katettua palvelusuoritteiden myynti- ja maksutuotoilla. Näin ollen 73,7 prosenttia toimintakuluista rahoitetaan verotuloina ja valtionosuuksina. Prosentuaalisesti Pieksämäen maalaiskunta pystyi kattamaan toimintakuluistaan enemmän palvelusuoritteiden myynti- ja maksutuotoilla vuonna 1999 kuin mitä se on pystynyt kahden aiemman vuoden aikana. Muutos vuodesta 1998 oli 1,9 prosenttiyksikköä.

Toimintakate –tunnusluku kertoo sen, paljonko toimintamenoista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Toimintakate lasketaan vähentämällä toimintakuluista toimintatuotot. Markkamääräisesti mitattuna on verotuloilla ja valtionosuuksilla katettavaksi jäävä määrä lisääntynyt tasaisesti vuodesta 1997 lähtien. Vertailtaessa toimintatuotot/toimintakulut% -tunnuslukua

¹⁰⁹ Helin 1997, 26 – 27.

toimintakatteeseen, voidaan havaita kunnan pystyvän tällä hetkellä kattamaan suhteessa suuremman osan toimintakuluistaan palvelusuoritteiden myynti – ja maksutuotoilla kuin aiempina vuosina. Vuonna 1997 toimintakuluista katettiin valtionosuuksin ja verotuloin 74,5 prosenttia eli 90,1 miljoonaa markkaa. Vuonna 1998 valtionosuuksin ja verotuloin katettiin 75,6 prosenttia eli 93,1 miljoonaa markkaa ja vuonna 1999 73,7 prosenttia eli 96 miljoonaa markkaa.

Toimintakate	1999	1998	1997
	-96,0	-93,1	-90,1

Taulukko 7. Pieksämäen maalaiskunnan toimintakate vuosina 1997 – 1999.

5.1.2 Verotulot ja valtionosuudet

Toimintakatteen jälkeen tuloslaskelmassa eritellään verotulot, valtionosuudet ja arvonnäisäveron takaisinperintä.

Verotulokohdan erittely	Tilinpäätös 1998	Taloussarvio 1999	Tilinpäätös 1999	Poikkeama 1999	Poikkeama % 1999
Ansiotulovero	58,032,999	60,329,000	58,402,258	-1,926,742	-3.2
Yhteisövero	21,101,745	12,500,000	17,116,196	4,616,196	36.9
Kiinteistövero	2,555,637	2,500,000	2,581,102	81,102	3.2
Koiravero	69,000	71,000	65,950	-5,050	-7.1
Yhteensä	81,759,381	75,400,000	78,165,506	2,765,506	3.7

Taulukko 8. Pieksämäen maalaiskunnan verotulojen erittely tilinpäätöksessä 1998-1999.

Verotulojen toteutuminen budjetoitua suurempana johtui lähes yksinomaan yhteisöverosta, jonka kohdalla poikkeama oli 36,9 prosenttia. Myös kiinteistövero toteutui hiukan budjetoitua suurempana poikkeaman ollessa 3,2 prosenttia. Sen sijaan ansiotuloverot eivät toteutuneet budjetoidusti. Ansiotuloverojen kohdalla

poikkeama oli -3,2 prosenttia eli 1,9 miljoonaa markkaa. Valtionosuudet Pieksämäen maalaiskunnassa toteutuivat vuonna 1999 budjetoidusti. Valtionosuuksien määrä on noin 19 prosentin tasolla kunnan koko tulorahoituksesta.

Vuonna 1999 yhteisövero toteutui budjetoitua suurempana. Yhteisöveron muutos on kuitenkin uhka kunnan taloudelle: vuonna 2000 menetys tulee olemaan noin 4,4 miljoonaa markkaa. Vuoden 1999 hyvä tulos luo kuitenkin pohjaa yhteisöveron muutoksesta selviämiseksi. Mikäli verontasausjärjestelmä lisäksi säilyy entisellään eli kahden vuoden viiveellä suurin osa verotulomenetyksestä tulee tasausjärjestelmän kautta kunnalle, on kunnalla taloudellisen tilanteen tiukkenemisestä huolimatta edellytykset selviytyä tulevista vuosista horjuttamatta kunnan talouden tasapainoa.

5.1.3 Vuosikate

Vuosikate ilmoittaa kuinka paljon kunnan tilinpäätösvuoden tulorahoituksesta jää investointien ja muiden pitkävaikutteisten menojen kattamiseen. Pitkällä aikavälillä vuosikatteen tulee kattaa poistot ja lainanlyhennykset. Jos vuositasolla investoidaan enemmän kuin vuosikate mahdollistaa, on kate otettava rahastoista tai lainoituksella. Tulorahoitusta kuvaava vuosikate sisältää myös korkoerät. Velkaantuminen syö lisääntyvinä korkokustannuksina vuosikatetta ja heikentää tulorahoituksen osuutta. Vuosikate liittyy sekä tuloksen muodostumiseen että rahoituksen riittävyyteen. Tuloslaskelmassa vuosikatteen on katettava poistot eli pitkävaikutteisten tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuneet kustannukset.

Kuntien vuosikatteista ei ole tarkoituksenmukaista laatia vertailevia listoja koska lukujen taustalla olevia erilaisia kuntia ja niiden tarpeita ei voida vuosikatteen perusteella järkevällä tavalla vertailla. Kunnat tarvitsevat vuosikatetta rahoittaakseen investointinsa ja lyhentääkseen lainojaan. Jos kunnalla ei ole paljon velkaa, ei vuosikatetta tarvita lainojen lyhennyksiin. Tämän lisäksi myös eri kuntien investointitarpeissa on suuria eroja.

Vuosikatetta on pidetty kunnan talouden tasapainoa kuvaavana mittarina ja keskeisenä lukuna arvioitaessa kunnan talouden tilaa. Suomen Kuntaliitto¹¹⁰ on määritellyt vuosikatteen riittävyydelle seuraavat arviointikriteerit.

VUOSIKATTEEN RIITTÄVYYDEN ARVIOINTIKRITEERIT	
Ylijäämäinen/vahvistuva talous	Vuosikate - pitkäaikaisten lainojen lyhennykset - korvausinvestoinnit > tai = kuin 0
Tasapainossa oleva talous	Vuosikate vastaa suunnitelma- poistoja eli on korvausinvestointien suuruinen
Heikkenevä talous	Vuosikate on positiivinen, tilikauden tulos negatiivinen
Kriisitalous	Vuosikate on negatiivinen

Taulukko 9. Vuosikatteen riittävyyden arviointikriteerit kunnan taloudessa.

Uusi kirjanpitojärjestelmä ja kuntalaki mahdollistavat negatiivisen vuosikatteen laadinnan talousarviossa. Helinin¹¹¹ mukaan tämä on kunnan talouden ja tasapainoisen talouden kannalta huono ratkaisu. Negatiivinen vuosikate tarkoittaa käytännössä kunnan talouden ongelmien siirtämistä tuleville vuosille. Miinusmerkkinen vuosikate ei tue talouden tasapainoinen hakua eikä sukupolvien välistä tasapaino -periaatetta. Jatkuvan negatiivisen vuosikatteen kunta on tilanteessa, jossa vuotuisten menojen ja tulojen tasapainottaminen ei enää riitä talouden vakauttamiseen¹¹². Velkaantumisen hallitsemiseksi kunnan on saatava menonsa tulojaan pienemmiksi usean vuoden ajaksi. Tavallisesti tämä edellyttää voimakkaita säästötoimia; toiminnan supistamista tai karsimista. Toiminnan supistaminen tai karsiminen merkitsevät yleisesti ottaen suoraan kunnan tarjoamien palveluiden ainakin väliaikaista heikentymistä, jolloin kunta ei pysty vastaamaan sen toiminnalle asetettuihin laatuvaatimuksiin.

¹¹⁰ Suomen Kuntaliitto 1998.

¹¹¹ Helin 1997, 34 – 36.

¹¹² Hallipelto 1995, 36 – 37.

Vuosikateprosentti kertoo, kuinka paljon kunnan tulorahoituksesta jää pitkävaikutteisten menojen rahoittamiseen. Vuosikateprosentin ja poistoprosentin tulisi muutaman vuoden tarkastelujaksolla vastata keskiarvoina toisiaan.

	1999	1998	1997
Vuosikateprosentti	5.1	8.8	10.1
Poistoprosentti	3.4	3.2	3.0

Taulukko 10. Pieksämäen maalaiskunnan vuosikate- ja poistoprosentti vuosina 1997-1999.

Vuosikatteen riittävyttä ei vuosikateprosentti pysty kuvaamaan johtuen eri kuntien erilaisista investointitarpeista ja lainamääristä. Vuosikate kunnan asukasta kohden korreloi voimakkaasti vuosikateprosenttiin. Vuosikatteen asukasta kohden tulisi muutaman vuoden jaksolla olla vähintään suunnitelmapoistojen määrä asukasta kohden. Tämä tavoite on Pieksämäen maalaiskunnan kohdalla toteutunut tarkasteltaessa vuosikatetta ja suunnitelmapoistoja vuosina 1997 – 1999 kuten alla olevasta taulukosta voidaan havaita.

	1999	1998	1997
Vuosikate mk/asukas	1 141	1 953	2 174
Suunnitelmapoisto mk/asukas	752	667	614

Taulukko 11. Pieksämäen maalaiskunnan vuosikate ja suunnitelmapoisto asukasta kohden vuosina 1997 – 1999.

5.1.4 Tilikauden tulos ja tilikauden yli- / alijäämä

Tilikauden tulos on tilikaudelle jaksotettujen tulojen ja menojen erotus, joka lisää tai vähentää kunnan omaa pääomaa. Tilikauden tuloksen jälkeen esitettävät erät ovat tuloksenkäsittelyeriä. Varauksiin, rahastoihin tai ylijäämään voidaan varoja liittää vain ylijäämäisen tuloksen perusteella.

	1999	1998	1997
Tilikauden tulos Mmk	15.5	8.8	3.6

Taulukko 12. Pieksämäen maalaiskunnan tilikauden tulos vuosina 1997-1999.

	1999	1998	1997
Tilikauden ylijäämä Mmk	5.5	8.8	3.6

Taulukko 13. Pieksämäen maalaiskunnan tilikauden ylijäämä vuosina 1997-1999.

Tilikauden tulos on parantunut vuodesta 1997 vuosittain. Vuosina 1997 ja 1998 kunnan tilikauden tulos on sama kuin tilikauden ylijäämä eli kunnalla ei ole ollut poistoerojen, varauksien tai rahastojen lisäyksien tai vähennysten mukaisia tuloksenkäsittelyeriä. Vuonna 1999 kunta sen sijaan siirsi kehittämis- ja elinkeinorahastoon 10 miljoonaa markkaa, minkä mahdollisti 15,5 miljoonan markan tilikauden tulos. Näin ollen tilikauden ylijäämä vuonna 1999 oli 5,5 miljoonaa markkaa.

5.2 Rahoituslaskelman tunnuslukuja

Rahoituslaskelma kuvaa kunnan toiminnan rahoitusta, esittää rahan lähteet ja rahankäytön. Pieksämäen maalaiskunnan rahoituslaskelma vuosille 1998 – 1999 on liitteenä 5.

5.2.1 Tulorahoitus ja investoinnit

Kunnan rahoituslaskelmassa esitetään ensin tulorahoitus eli rahojen lähteet. Tulorahoituskohtaan siirretään tuloslaskelman vuosikate. Vuosikate eli rahoitustulos liittyy sekä kunnan tuloksen muodostumiseen että rahoituksen riittävyteen. Rahoituslaskelmassa vuosikatteen riittävyttä arvioidaan ensisijassa investointien ja lainanlyhennysten suhteen.

	1999	1998	1997
Investoinnit Mmk	10.0	8.4	11.8

Taulukko 14. Pieksämäen maalaiskunnan investoinnit vuosina 1997 – 1999.

Pieksämäen maalaiskunta on investoinut voimakkaasti vuodesta 1997 lähtien, joskaan kunnan toiminnassa ei ole ollut enää nähtävissä 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alkuvuosien mukaisia investointiboomeja. 1990-luvun puolivälin investointien kannalta rauhallisten vuosien jälkeen ovat investoinnit kasvaneet: vuonna 1997 kohteena oli kunnan vuokratalojen peruskorjaukset, vuonna 1998 vanhustentalon ja Nenonpellon koulun peruskorjaukset sekä vuonna 1999 vesihuoltohankkeet haja-asutusalueilla, teollisuushallin rakentaminen ja peruskorjaushankkeet.

Investointien tulorahoitusprosentti kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta kertoo prosenttiosuuden, joka on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli käyttöomaisuuden myynnillä, lainoilla tai toimintapääomalla.

	1999	1998	1997
Investointien tulorahoitus - %	71.7	150	124.1

Taulukko 15. Pieksämäen maalaiskunnan investointien tulorahoitusprosentti 1997-1999.

Pääomamenojen tulorahoitusprosentti osoittaa vuosikatteen prosentuaalisen osuuden investointien omahankintamenon, antolainojen nettolisäyksen lainanlyhennysten yhteismäärästä.

Pääomamenojen tulorahoitusprosentti	1999	1998	1997
	60,9	77,4	102,7

Taulukko 16. Pieksämäen maalaiskunnan pääomamenojen tulorahoitusprosentti 1997-1999

5.2.2 Pitkäaikaiset lainat ja maksuvalmius

Tunnusluku rahoitusjäämä/rahoitustarve saadaan vähentämällä tulorahoituksesta investointimenot, lainananto ja lainanlyhennykset ja lisäämällä rahoitusosuudet investointimenoihin, käyttöomaisuuden myynti ja antolainojen lyhennykset sekä muiden pitkäaikaisten saamisten muutos.

Rahoitusjäämä/ rahoitustarve Mmk	1999	1998	1997
	10.1	-0.2	4.6

Taulukko 17. Pieksämäen maalaiskunnan rahoitusjäämä/rahoitustarve 1997-1999.

Kunnan maksuvalmiutta kuvataan kassan riittävyytenä päivissä eli luku ilmaisee sen, monenko päivän maksut voidaan kattaa kassavaroilla. Kassavaroihin lasketaan rahoitusomaisuuteen merkityt lyhytaikaiset sijoitukset, talletukset ja maksuliikennetilien varat. Pieksämäen maalaiskunnan kassavarat 31.12.1999 olivat 10 miljoonaa markkaa ja kassasta maksut vuoden 1999 aikana 149.6 miljoonaa markkaa. Kunnan maksuvalmius on parantunut vuonna 1999 kahdesta aiemmasta vuodesta: kun maksuvalmius vuoden 1998 tilinpäätöksessä oli 0,2 päivää, oli se vuoden 1999 tilinpäätöksessä 24,4 päivää.

	1999	1998	1997
Kassan riittävyys päivissä	24.4	0.2	0.1

Taulukko 18. Pieksämäen maalaiskunnan maksuvalmius 1997-1999.

Rahoituslaskelmaa täydentäviksi tiedoiksi tilinpäätöksessä ilmoitetaan yleensä asukasmäärä, veroäyri, kantokykyluokka, kokonaismenot, käyttömenot jne. Pieksämäen maalaiskunnan rahoituslaskelmaa täydentävät tiedot vuosilta 1997 – 1999 esitetään liitteessä 6.

5.3 Taseen tunnuslukuja

Taseen tunnusluvut kuvaavat kunnan rahoitusrakennetta, jolla tarkoitetaan rahoituksen lähteiden eli pääoman jakautumista omaan ja vieraaseen pääomaan. Pieksämäen maalaiskunnan tase ja tase-erät vuosille 1998 ja 1999 on esitetty liitteessä 7.

Omavaraisuus-prosentti mittaa kunnan vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä tähtäimellä. Kuten seuraavasta taulukosta ilmenee, on Pieksämäen maalaiskunnan omavaraisuus-prosentti kohentunut tasaisesti vuodesta 1997 lähtien ollen 66,2 prosenttia vuonna 1999.

Omavaraisuusprosentti	1999	1998	1997
	66.2	58.7	51.2

Taulukko 19. Pieksämäen maalaiskunnan omavaraisuusprosentti vuosina 1997-1999.

Oman pääoman sidottujen erien osuus –prosentti kuvaa kunnan taserakenteen vakautta. Oman pääoman sidottuina erinä käsitellään tässä kunnan peruspääomaa sekä edellisten tilikausien yli-/alijäämää ja tilikauden yli-/alijäämää. Sidottujen omien pääomien erien osuus taseen loppusummasta on kunnissa keskimäärin noin 60 prosenttia. Kuntien keskiarvoon verrattuna Pieksämäen maalaiskunnan prosenttiluku on alhaisempi ollen vuonna 1999 45,5 prosenttia.

Oman pääoman sidottujen erien osuus -prosentti	1999	1998	1997
	45.4	48.8	48.2

Taulukko 20. Pieksämäen maalaiskunnan oman pääoman sidottujen erien osuus –prosentti vuosina 1997 – 1999.

Tunnusluku rahoitusvarallisuus asukasta kohden kuvaa sitä, kattavatko rahoitusomaisuus ja pitkäaikaiset sijoitukset vieraan pääoman.

Rahoitusvarallisuus mk / asukas	1999	1998	1997
	-1862	-3564	-4621

Taulukko 21. Pieksämäen maalaiskunnan rahoitusvarallisuus asukasta kohden vuosina 1997 – 1999.

Suhteellinen velkaantuneisuus -prosentti kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Suhteellinen velkaantuneisuus on kuntasektorilla keskimäärin 30 prosenttia, minkä luvun alapuolella Pieksämäen maalaiskunta on ollut vuodesta 1997 lähtien. Vuonna 1999 luku painui kunnan osalta ensimmäisen kerran alle 20 prosentin ollen vuoden 1999 tilinpäätöksessä 19,6 prosenttia.

Suhteellinen velkaantuneisuus	1999	1998	1997
-prosentti	19.6	20.1	24.7

Taulukko 22. Pieksämäen maalaiskunnan suhteellinen velkaantuneisuus -prosentti vuosina 1997 – 1999.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tavoitteena oli tutkia kuntien liikekirjanpitoon siirtymisen innovatiivisuutta. Innovatiivisuuden käsitettä lähestyttiin liikekirjanpidon tuottaman informaation kautta; tutkielman tavoitteena oli pohtia sitä, tuottaako liikekirjanpito kunnan päätöksentekijöiden kannalta aiempaa tarkoituksenmukaisempaa informaatiota kunnan toimintaa ja taloutta koskevan päätöksenteon tueksi sekä sitä, toiko liikekirjanpito mukanaan uusia keinoja mitata kunnan talouden tasapainoa. Tutkielmassa käsiteltiin liikekirjanpidon soveltuvuutta kuntasektorille. Lisäksi tutkielmassa pohdittiin sitä, pystyykö liikekirjanpito vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin eli sitomaan kunnan toiminnan ja talouden yhteen, antamaan oikean kuvan kunnan taloudesta, osoittamaan kunnan taloudellisen tuloksen muodostumisen ja rahoitustarpeen kattamiskeinot sekä parantamaan vertailtavuutta muihin talousyksiköihin.

Kunnan on toimintaansa suunnitellessaan ajateltava toimintansa vaikutuksia myös yhteiskunnallisen kannattavuuden näkökulmasta. Yritykset pyrkivät tilinpäätöksessään kertomaan liiketoimintansa tuloksen; paljonko yritys on tuottanut voittoa, paljonko se jakaa osakkeenomistajille, minkä verran maksetaan verottajalle jne. Kunnan toiminnan tavoitteena ei ole tuottaa voittoa vaan turvata kuntalaisten peruspalvelut mahdollisimman tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan avulla. Kunnan on kyettävä järjestämään lakisääteinen palvelutarjontansa ja sen rahoitus siten, että sillä on realistiset mahdollisuudet toimintaansa taloudellisen liikkumavaran puitteissa. Kunnan toimintaa ei voida määritellä hyväksi pelkästään alhaisten tuotantokustannusten perusteella; kunnan on kyettävä tarjoamaan myös laadukkaita palveluita. Kunnan on mahdollista tehdä ns. hyvä tulos karsimalla menoja, supistamalla palveluita ja pitämällä kuitenkin verotulot korkealla. Näin saavutettu tulos ei kuitenkaan kerro sitä, miten hyvin kunta on hoitanut perustehtävänsä ja huolehtinut kuntalaisten tarvitsemista palveluista.

Liikekirjanpidon avulla ei voida asettaa yrityksiä ja kuntaa samalle viivalle koska tilinpäätös kertoo kummankin kohdalla eri asioista. Yrityksen kannalta tuloslaskelman viimeinen rivi on tärkeä koska yritys pyrkii voitolliseen tulokseen, jakaa voittoa osakkeenomistajille ja sitä verotetaan tuloksen perusteella. Yrityksen toiminnan tavoitteena on maksimoida voittonsa, kunnan taloudellisen toiminnan

tavoitteena voidaan pitää pikemminkin tuloksen optimointia. Kunnan tilinpäätöstä tulkittaessa on huomioitava toiminnan eri lähtökohdat: kunta ei pyri tuottamaan voittoa eikä sitä veroteta tuloksen perusteella. Kuntien ja yritysten tilinpäätöksiä ei tulisikaan verrata toisiinsa. Kunnan kannalta kannattava tulos saavutetaan silloin, kun kunnan talous on tasapainossa ja kuntalaisten peruspalvelut on hoidettu sekä palvelun järjestäjiä että palvelun käyttäjiä tyydyttävällä tavalla. Kannattavuuden perusmääritelmää ei voida soveltaa kuntasektorilla; kunnan kannattava tulos on nollatulosta, joka tukee talouden tasapainoa ja näin ollen kunnalle tärkeää sukupolvien välistä tasapainoperiaatetta. Kunnan toiminnan on oltava taloudellista ja tehokasta sen pyrkiessä kohti tasapainoista taloutta ja nollatulosta. Nollatuloksen saavuttamiseen vaikuttavia tekijöitä on useita: siihen vaikuttaa toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäksi kunnan toimintaan vaikuttavat hintatekijät sekä verotulot. Saavuttaessaan nollatuloksen kunta pystyy kattamaan toimintamenoja tuloillaan ilman lainarahoitusta.

Liikekirjanpito ei kuvaa kunnan onnistumista palveluiden järjestämisessä eli kunnan toiminnan tuloksellisuutta. Yrityksessä epäonnistuminen suoritteiden tuotannossa heijastuu yrityksen kannattavuuteen; huonot tuotteet eivät mene kaupaksi. Kunnan toiminnan kohdalla tilanne ei ole näin yksiselitteinen. Liikekirjanpidon esittämä tulos voi olla hyvä mutta kunta saattaa tuottaa kuntalaisia tyydyttämättömiä palveluita ja huolehtia palveluiden järjestämisestä epätaloudellisesti. Liikekirjanpito kuvaa kunnan onnistumista perustehtävässään siis varsin rajallisesti.

Uuden kuntalain tavoitteena oli vahvistaa taloussuunnittelun merkitystä ja kytkeä talousarvio kiinteästi pidemmän aikavälin taloussuunnitteluun. Kunnan kokonaistalouden tasapainottamisessa taloussuunnitelmalla on keskeinen merkitys. Talousarviossa ja –suunnitelmassa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet määritellään niin, että kunnan edellytykset hoitaa tehtävänsä tulevat turvatuksi. Tasapainoinen talous on perusedellytys sille, että kunta pystyy hoitamaan tehtävänsä. Talouden tasapainoisuus edistää sukupolvien välistä tasapainoperiaatetta koska talouden ollessa tasapainossa ei kunnalla ole paineita huolehtia palveluiden tarjonnasta velkarahoituksen avulla. Lainarahoitus rasittaa kunnan taloutta ja siirtää kunnan tämän hetken menoja tulevaisuuden veronmaksajien maksettaviksi. Kunnan tarjoamien palveluiden kattaminen velkarahoituksella sotii sukupolvien välistä tasapainoperiaatetta vastaan; tämän

periaatteen vaatimus on, että kukin sukupolvi huolehtii omien kustannustensa kattamisesta siirtämättä niitä tulevaisuuden sukupolvien vastuulle. Kunnan tulisi pystyä kattamaan toimintamenoja toimintatuloillaan. Kokonaan eri kysymys on siinä, minkälaisia ja minkä suuruisia investointeja kunnan tulisi tehdä sukupolvien välisen tasapainoperiaatteen puitteissa. Investointien rahoittamisessa on lainarahoituksella keskeinen rooli. Investointien hyöty kohdistuu monesti pitkälle aikavälille ja näin ollen myös tulevaisuuden veronmaksajat hyötyvät tämän hetken investoinneista. Kunnan on kuitenkin suunniteltava investointinsa siten, että niiden toteuttaminen on mahdollista kunnan taloudellisen tilanteen huomioiden.

Kuntalain mukaisesti kunnan taloudellinen toiminta raportoidaan tilinpäätöksessä, johon kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Rahoituslaskelma esitetään tilinpäätöksen liitetiedoissa pakollisena informaationa, joka täydentää tuloslaskelman, taseen ja niiden liitetietojen antamaa kuvaa kunnan tulorahoituksen riittävydestä, investoinneista, sijoituksista ja pääomarahoituksesta. Liikekirjanpidon avulla on mahdollista nähdä se, noudattaako kunnan toiminta sukupolvien välistä tasapainoperiaatetta. Liikekirjanpito tarjoaa tunnuslukuja, joiden avulla pystytään kontrolloimaan talouden tasapainoista hoitamista.

Vuosikatetta pidetään kunnan talouden tasapainoa kuvaavana mittarina ja keskeisenä lukuna arvioitaessa kunnan talouden tilaa. Kunnan talouden katsotaan olevan tasapainossa jos kunnan vuosikate vastaa suunnitelmapoistoja eli on korvausinvestointien suuruinen. Kunnan talouden ollessa ylijäämäinen riittää kunnan vuosikate suunnitelmapoistojen lisäksi myös pitkäaikaisten lainojen lyhennykseen. Heikkenevän talouden tunnusmerkkejä on tilikauden tuloksen negatiivisuus kunnan vuosikatteen ollessa positiivinen. Kunnan talouden voidaan katsoa olevan kriisissä ja vaativan tiukempia toimenpiteitä mikäli vuosikate on negatiivinen. Negatiivinen vuosikate merkitsee käytännössä kunnan talouden ongelmien siirtämistä tuleville vuosille ja näin ollen se sotii sukupolvien välistä tasapainoperiaatetta vastaan.

Kunnan taloutta kuvaavia tunnuslukuja lasketaan kunnan tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja taseesta. Kunnan tuloslaskelman perusteella laskettavista tunnusluvuista tärkeimpiä talouden tilan kuvaajia ovat toimintatuottojen prosentuaalinen osuus toimintakuluista, vuosikateprosentti sekä vuosikatteen määrä

yhtä kunnan asukasta kohden. Rahoituslaskelman tunnuslukuja ovat mm. investointien tulorahoitusprosentti ja pääomamenojen tulorahoitusprosentti, rahoitusjäämä/rahoitustarve sekä kassan riittävyys päivissä. Taseen tunnuslukuja ovat mm. omavaraisuusprosentti, rahoitusvarallisuus yhtä kunnan asukasta kohden sekä suhteellista velkaantuneisuutta kuvaava prosenttiluku.

Tunnuslukuja voidaan kritisoida siitä, että ne kertovat vääjäämättä menneestä ajasta. Siinä vaiheessa, kun tunnusluvut lasketaan tuloslaskelman, rahoituslaskelman tai taseen tiedoista, ovat ongelmat jo konkretisoituneet käytännössä. Tunnuslukujen tuomana positiivisena seikkana voidaan pitää sitä, että kunnalla on kuitenkin käytössään edellisvuoden talouden tilan kuvaus tunnuslukujen muodossa. Esimerkiksi yhden vuoden negatiivinen vuosikate voi toimia signaalina kunnan talouden ohjaajille siitä, että lisää toimenpiteitä tarvitaan, jotta kunnan talous saataisiin tasapainoon. Tunnuslukuja seurattaessa on kuitenkin aina muistettava, että ne kuvaavat nimenomaan kunnan talousprosessia, ei kunnan onnistumista sen varsinaisessa toiminnassa eli lakisääteisten palvelujen järjestämisessä.

Kirjanpidon uudistuksen yhtenä tavoitteena oli kuntien taloudellisen tilanteen vertailukelpoisuuden lisääminen. Tähän tavoitteeseen ei liikekirjanpito ole tuonut merkittävää parannusta. Kuntien vuosikatteista voidaan laatia listoja mutta vuosikatteiden vertailun mielekkyyttä on syytä epäillä. Kuntien toiminnassa on suuria eroja; joillakin kunnilla on laajamittaista liiketoimintaa, kun taas joidenkin kuntien toiminnasta liiketoiminta muodostaa vain pienen osan. Kunta tarvitsee vuosikatetta rahoittaakseen investointejaan ja lyhentääkseen lainojaan. Kunnalla, jolla on paljon liiketoimintaa, tulisi olla parempi vuosikate kuin kunnalla, jolla liiketoimintaa on vähän: laajamittainen liiketoiminta vaatii usein myös laajamittaisia investointeja. Sama pätee kunnan lainojen lyhentämiseen: kunta, jolla on paljon velkaa, tarvitsee suuremman vuosikatteen kuin kunta, jolla velkaa on vähän tai ei lainkaan. Kunnan vuosikatteen tarve vaihtelee runsaasti riippuen kunnan investointitarpeesta ja pääomamenoista. Kuntia ei tulisikaan asettaa paremmuusjärjestykseen tunnuslukujen perusteella; liikekirjanpito ei tarjoa välineitä sen paremmin kuntien taloudellisen toiminnan vertailuun kuin varsinaisen toiminnan eli palveluiden laadun mittaamiseen.

Kirjanpidon uudistusta voidaan pitää askeleena oikeaan suuntaan. Kaikilta osin liikekirjanpitoon siirtyminen ei ole kuitenkaan kyennyt vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin. Talousyksiköiden keskinäinen vertailtavuus ei ole merkittävästi parantunut liikekirjanpitoon siirtymisen myötä. Lisäksi on suhtauduttava varauksellisesti liikekirjanpidon tarjoamaan informaatioon, kun kyseessä on kunnan varsinaisen toiminnan eli palveluiden tuotannon tarkastelu. Liikekirjanpidon yhtenä tavoitteena oli kunnan toiminnan ja talouden yhteensitominen; tämän tavoitteen voidaan katsoa osittain täyttyneen mutta järjestelmä vaatii edelleen pohdintaa tämän tavoitteen osalta.

Tarkasteltaessa liikekirjanpidon tuomia muutoksia kunnan taloudellisen tilan raportoinnin ja taloudellisen tuloksen osoittamisen kannalta, on muutoksia pidettäviä myönteisinä. Kuntien liikekirjanpidon mukaisesti laatima tuloslaskelma antaa peruskuvan kunnan taloudellisesta tuloksesta. Erillinen rahoituslaskelma kuvaa kunnan rahoitustarvetta sekä sen kattamiskeinoja ja tase kunnan omavaraisuus- ja velkaisuusastetta. Liikekirjanpito on myös parantanut kunnan talouden tasapainon mittaamista vuosikatteen muodossa ja näin ollen kunta pystyy paremmin vastaamaan sukupolvien välisen tasapainoperiaatteen vaatimuksiin. Liikekirjanpitoon siirtymistä voidaankin pitää kokonaisuutena oikeansuuntaisena ratkaisuna.

LÄHTEET

Hallipelto, Aatos. 1995. Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito. Ykkös-Offset Oy, Vaasa.

Hallituksen esitys 192/1994 kuntalaiksi.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka. 1993. Kunnallislaki. WSOY, Juva.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka. 1997. Kuntalaki. WSOY, Juva.

Harjula, Heikki & Laakso, Riitta. 1996. Kunnan hallintomenettely. Oy Edita Ab, Helsinki.

Helin, Heikki. 1998. Kunnallistalous 1990-luvulla: Vuoristorataa valtion tahdissa. Tilastokeskuksen Kuntapuntari 6/98. Yliopistopaino, Helsinki.

Helin, Heikki. 1997. Kunnallistalouden vahvat vuodet takana päin. Kuntalehti 19/1997.

Hosiaislouma, Aatto. 1969. Kunnallistalous I. Suomen Kunnallisliitto, Helsinki.

Hwang, Yuhchang & Patton, James M. 1992. An Economic Analysis of Interperiod Equity in Governmental Financial Reporting. Research in Governmental and Nonprofit Accounting, Vol.7, 3-23.

Kettunen, Pertti. 1989. Yritys ja yhteiskunta. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Keski-Suni, Jorma. 1995. Tehokas kustannuslaskenta. Operatiivinen laskentatoimi ja kannattavuusajattelu kunnallishallinnossa. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. 1996. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta. Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. 1996. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. 1996. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Helsinki.

Kivelä, Susanna & Mannermaa, Mika. 1999. Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kivistö, Arja. 1981. Julkisyhteisöjen hallinnollinen kirjanpito. Valkeakosken kirjapaino, Valkeakoski.

Kivistö, Arja. 1984. Julkishallinnon laskentatoimi. Weilin+Göös, Jyväskylä.

Kivistö, Arja. 1989. Julkishallinnon laskentatoimi. 3.uud.painos. Weilin+Göös, Espoo.

Kuntalaki (395/95).

- Korpelainen, Kari & Lampikoski, Kari. 1997. Innovatiivisuus muutosvoima. WSOY, Juva.
- Lüder, Klaus. 1997. Accounting and Financial Reporting of Local Governments in Germany and Continental Europe: Ongoing Changes of Principles and Practices. Seminario Contabilidad pública a las Administraciones Locales, Barcelona.
- Meklin Pentti. 1987. Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa. Tampereen yliopisto, väitöskirja.
- Neilimo, Kari & Uusi-Rauva, Erkki. 1997. Johdon laskentatoimi. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Näsi, Salme. 1979. Julkistalouden laskentatoimen perustehtävät, puitteet ja systematiikka. Tampereen yliopiston yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja.
- Näsi, Salme. 1997. Liikelaskennan soveltuvuus julkisen hallinnon laskentatoimeksi. Esitelmä, joka on pidetty Taloustutkijoiden XIV kesäseminaarissa Jyväskylässä.
- Pieksämäen maalaiskunta. Kunnalliskertomus 1990.
- Pieksämäen maalaiskunta. Kunnalliskertomus 1991.
- Pieksämäen maalaiskunta. Kunnalliskertomus 1993.
- Pieksämäen maalaiskunta. Kunnalliskertomus 1994.
- Pieksämäen maalaiskunta. Kunnalliskertomus 1996.
- Pieksämäen maalaiskunta. Toimintakertomus 1997.
- Pieksämäen maalaiskunta. Toimintakertomus 1998.
- Pieksämäen maalaiskunta. Toimintakertomus 1999.
- Rantanen, Hannu. 1991. Tuottavuuden ja kannattavuuden välisistä yhteyksistä. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Tuotantotalouden osaston tutkimusraportti.
- Rantanen, Hannu. 1992. Tuottavuudesta ja eräistä sitä lähellä olevista käsitteistä. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Tuotantotalouden osaston tutkimusraportti.
- Rhenman, Eric. 1964. Företagsdemokrati och företagsorganisation. Thule, Tukholma.
- Riistama, Veijo & Jyrkkiö, Esa. 1989. Operatiivinen laskentatoimi. Amer-yhtymä Oy Weilin+Göös kirjapaino, Espoo.
- Räty, Päivi. 1991. Kannattavuus. Mestari-Offset Oy, Vantaa.
- Suomen Kaupunkiliitto. 1989. Uudistuvan kunnan ohjausjärjestelmät. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Suomen Kuntaliitto. 1996. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja –suunnitelma (suositus). Helsinki.

Suomen Kuntaliitto. 1998. Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmalli. Helsinki.

Taloussanasto 1991.

Tamminen, Rauno. 1993. Tiedettä tekemään!. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Tuusa, Pirjo. 1997. Positiivinen vuosikate ja nollatulos hallitsevat kunnissa. Kuntalehti 18/1997.

Vehmanen, Petri. 1992. Johdon laskentatoimi ja rahoituksen laskentatoimi - ehdotus terminologian tarkistamiseksi. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1/1992, 77-85.

Vehmanen, Petri & Koskinen, Kai. 1997. Tehokas kustannushallinta. WSOY, Porvoo.

Von Martens, Christel. 2000. Alijäämän kattamisvelvollisuus - kuntien talouden tasapainottamisvaatimus. Kuntalehti 1/2000.

Liite 1.

KUNNAN TULOSLASKELMA

Toimintatuotot		
Myyntituotot	_____	
Maksutuotot	_____	
Tuet ja avustukset	_____	
Muut tuotot	_____	+
Toimintakulut		_____
Henkilöstökulut	_____	
Palvelujen ostot	_____	-
Aineet, tarvikkeet ja tavarat		_____
Ostot tilikauden aikana	_____	
Varastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	+/- _____	
Avustukset	_____	
Muut kulut	_____	-

Toimintakate		=====
Verotulot		_____
Valtionosuudet		_____
Arvonlisäveron takaisinperintä		_____

Käyttökate		=====
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkotuotot	_____	
Muut rahoitustuotot	_____	
Korkokulut	_____	
Muut rahoituskulut	_____	+/-

Vuosikate		=====
Poistot käyttöomaisuudesta ja muista pitkävaikutteisista menoista		-

Satunnaiset tuotot ja kulut		
Satunnaiset tuotot	_____	
Satunnaiset kulut	_____	+/-

Tilikauden tulos		=====
Poistoeron lisäys (-) tai vähennys (+)		+/-
Varausten lisäys (-) tai vähennys (+)		+/-
Rahastojen lisäys (-) tai vähennys (+)		+/-

Tilikauden ylijäämä (alijäämä)		=====

Liite 2.

KUNNAN RAHOITUSLASKELMA

Tulorahoitus			
Vuosikate			
Satunnaiset erät		_____	
Pakollisten varausten muutos		_____	
		_____	_____
Investoinnit			
Käyttöomaisuusinvestoinnit			
Rahoitusosuudet investointimenoihin		_____	
Käyttöomaisuuden myyntituotot		_____	
		_____	_____
Pitkäaikaisten saamisten muutokset			
Antolainojen vähennys			
Antolainojen lisäys		_____	
Pitkäaikaisten saamisten lisäys/vähennys		_____	
		_____	_____
Pitkäaikaisten lainojen vähennys			_____

Rahoitusjäämä/Rahoitustarve			_____
Pääomarahoitus			
Pitkäaikaisten lainojen lisäys			
Lyhytaikaisten lainojen lisäys/vähennys		_____	
Oman pääoman lisäys/vähennys		_____	
		_____	_____
Toimintapääoman muutos			
Toimintapääoman muutos			
Vaihto-omaisuus, lisäys/vähennys			
Lyhytaikaiset saamiset, lisäys/vähennys		_____	
Rahat ja pankkisaamiset, lisäys/vähennys		_____	
Toimeksiantojen varat, lisäys/vähennys		_____	
Toimeksiantojen pääomat, lisäys/vähennys		_____	
Korottomat lyhytaikaiset velat, lisäys/vähennys		_____	
		_____	_____

Liite 3.

KUNNAN TASEKAAVA

VASTAAVAA

**KÄYTTÖMAISUUS JA MUUT
PITKÄAIKAISET SJOITUKSET**

Aineettomat hyödykkeet
Aineettomat oikeudet _____
Muut pitkävaikutteiset menot _____
Ennakkomaksut _____

Aineelliset hyödykkeet
Maa- ja vesialueet _____
Rakennukset _____
Kiinteät rakenteet ja laitteet _____
Koneet ja kalusto _____
Muut aineelliset hyödykkeet _____
Ennakkomaksut ja kesken-
eräiset hankinnat _____

Käyttöomaisuusarvopaperit ja
muut pitkäaikaiset sijoitukset
Osakkeet ja osuudet _____
Joukkovelkakirjalainasaamiset _____
Lainasaamiset _____
Muut sijoitukset _____

ARVOSTUSERAT _____

TOIMEKSIANTOJEN VARAT
Valtion toimeksiannot _____
Muut toimeksiantojen varat _____

VAIHTO-JA RAHOITUSOMaisuUS
Vaihto-omaisuus
Aineet ja tarvikkeet _____
Keskeneräiset tuotteet _____
Valmiit tuotteet _____
Muu vaihto-omaisuus _____
Ennakkomaksut _____

Saamiset
Myyntisaamiset _____
Sijoitukset rahamarkkina-
instrumentteihin _____
Joukkovelkakirjalainasaamiset _____
Lainasaamiset _____
Siirtosaamiset _____
Muut saamiset _____

Rahoitusomaisuusarvopaperit
Osakkeet ja osuudet _____
Muut arvopaperit _____

Rahat ja pankkisaamiset _____

VASTATTAVAA

OMA PÄÄOMA

Peruspääoma _____
Muu oma pääoma _____
Edellisten tilikausien yli-/alijäämä _____
Tilikauden yli-/alijäämä _____

VARAUKSET
Kertynyt poistoero _____
Vapaaehtoiset varaukset _____
Investointivaraukset _____
Pakolliset varaukset _____

ARVOSTUSERAT _____

TOIMEKSIANTOJEN PÄÄOMAT
Valtion toimeksiannot _____
Muut toimeksiantojen pääomat _____

VIERAS PAAOMA
Pitkäaikainen
Joukkovelkakirjalainat _____
Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta _____
Lainat julkisyhteisöiltä _____
Lainat muilta luotonantajilta _____
Saadut ennakot _____
Ostovelat _____
Muut pitkäaikaiset velat _____

Lyhytaikainen
Joukkovelkakirjalainat _____
Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta _____
Lainat julkisyhteisöiltä _____
Lainat muilta luotonantajilta _____
Saadut ennakot _____
Ostovelat _____
Siirtovelat _____
Muut lyhytaikaiset velat _____

=====

Liite 4.

PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNNAN TULOSLASKELMA 1998 JA 1999

	1999 mk	1998 mk
Toimintatuotot	24,567,654.17	24,341,322.51
Myyntituotot	11,210,173.77	10,968,076.11
Maksutuotot	4,386,242.40	4,205,036.37
Tuet ja avustukset	1,723,903.24	1,591,698.66
Vuokratuotot	6,599,727.86	6,674,315.65
Muut tuotot	647,606.90	902,195.72
Toimintakulut	120,570,119.50	117,444,139.65
Henkilöstökulut	53,168,838.75	50,886,310.53
Palvelujen ostot	50,383,020.64	50,161,779.68
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	7,233,737.62	7,280,299.64
Avustukset	7,952,187.13	7,019,256.84
Vuokrat	1,116,765.78	1,418,252.98
Muut kulut	715,569.58	678,239.98
Toimintakate	-96,002,465.33	-93,102,817.14
Verotulot	78,165,506.31	81,759,380.59
Valtionosuudet	29,809,765.00	31,048,784.62
Arvonlisäveron takaisinperintä	-5,845,006.00	-5,785,678.00
Käyttökate	6,127,799.98	13,919,670.07
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkotuotot	255,998.00	272,278.70
Muut rahoitustuotot	1,711,126.11	866,502.48
Korkokulut	-791,658.88	-1,113,238.94
Muut rahoituskulut	-42,502.80	-1,402,239.96
Vuosikate	7,260,762.41	12,542,972.35
Poistot käyttöomaisuudesta ja muista pitkävaikutteisista menoista	-4,785,782.00	-4,373,481.00
Satunnaiset tuotot ja kulut		
Satunnaiset tuotot	13,595,621.20	800,000.00
Satunnaiset kulut	-618,550.00	-136,054.00
Tilikauden tulos	15,452,051.61	8,833,437.35
Poistoeron lisäys (-) tai vähennys (+)		
Varausten lisäys (-) tai vähennys (+)		
Rahastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	-10,000,000.00	
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	5,452,051.61	8,833,437.35

Liite 5.

PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNNAN RAHOITUSLASKELMA 1998 JA 1999

Kunnan/kuntayhtymän toiminta	1999 mk	1998 mk
Tulorahoitus	20,444,453.64	14,100,613.05
Vuosikate	7,260,762.41	12,542,972.35
Satunnaiset erät	13,345,921.20	663,946.00
Rahastojen muutos	0.00	-306,306.30
Pakollisten varausten muutos	-162,229.97	1,200,000.00
Investoinnit	-9,998,487.36	-8,360,215.25
Käyttöomaisuusinvestoinnit	-11,468,588.69	-9,224,958.53
Rahoitusosuudet investointimenoihin	-1,345,064.37	804,658.67
Käyttöomaisuuden myyntituotot	125,036.96	60,084.61
Pitkäaikaisten saamisten muutokset	763,634.41	1,158,904.36
Antolainojen vähennys	373,213.53	423,513.36
Antolainojen lisäys	0.00	0.00
Pitkäaikaisten saamisten lisäys/vähennys	390,420.88	735,391.00
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-1,117,171.31	-7,431,161.08
Rahoitusjäämä/Rahoitustarve	10,092,429.38	-531,858.92
Pääomarahoitus	1,804,269.69	-1,230,217.56
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	1,804,269.69	1,200,200.00
Lyhytaikaisten lainojen lisäys	0.00	-2,430,417.56
Oman pääoman lisäys/vähennys	0.00	0.00
Toimintapääoman muutos	11,896,699.07	-1,762,076.48

Liite 6.

PIEKSÄMÄEN MAALAISKUNNAN RAHOITUSLASKELMAA TÄYDENTÄVÄT TIEDOT 1998 JA 1999

	1999	1998
Asukasmäärä 31.12.	6,364	6,422
Äyrinhinta penniä / veroprosentti	18.00	18.00
Kantokykyluokka	3	3
Kokonaismenot	153,886,499	145,100,199
Käyttömenot	135,120,193	127,438,029
Investointimenot	11,468,589	9,224,959
Rahoitusmenot (sis. satunnaiset menot)	7,297,717	8,437,211
Verotulot	78,165,506	81,759,381
Maksut sisältäen myyntitulot	24,524,072	20,168,803
Valtionosuudet	29,809,765	31,048,785
Pitkäaik.vieras po (sis. nostamattomat lainat)	16,533,851	15,846,753
Rahastot	17,093,695	2,693,695
Yli- / alijäämä		
tilivuodelta	5,452,052	8,833,437
aikaisemmilta vuosilta	5,257,095	823,657
Vakavaraisuus	12,468,440	-2,036,041
(= rahastot - pitkäaikainen vpo +/- yli/alijäämä)		
Lainanhoitokate	4.22	1.6
(vuosikate+korkokulut) / (korkokulut/lyhennykset)		
Vuosikate verorahoituksesta %	6.72	11.12
Vakavaraisuus mk/asukas	1,959	-317

PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNNAN TASE 1998 JA 1999

	1999	1998
VASTAAVAA		
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET		
Aineettomat hyödykkeet	326,260.66	295,517.62
Muut pitkävaikutteiset menot	326,260.66	295,517.62
Aineelliset hyödykkeet	83,360,250.18	78,687,118.26
Maa- ja vesialueet	4,751,130.47	4,770,093.91
Rakennukset	10,540,608.54	10,557,948.20
Kiinteät rakenteet ja laitteet	51,400,766.11	51,578,328.46
Koneet ja kalusto	10,361,808.98	9,728,424.98
Muut aineelliset hyödykkeet	2,057,608.47	1,075,036.90
Ennakkomaksut ja kesken- eräiset hankinnat	4,248,327.61	977,285.81
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	17,842,375.03	18,155,931.82
Osakkeet ja osuudet	16,316,060.11	16,193,419.37
Lainasaamiset	1,526,314.92	1,962,512.45
ARVOSTUSERÄT	21,654.27	21,654.27
TOIMEKSIANTOJEN VARAT	17,250,299.66	22,328,181.15
Valtion toimeksiannot	17,224,003.60	22,305,369.88
Muut toimeksiantojen varat	26,296.06	22,811.27
VAIHTO-JA RAHOITUSOMAISUUS	16,043,842.83	5,757,629.81
Vaihto-omaisuus	103,885.47	89,070.30
Aineet ja tarvikkeet	103,885.47	89,070.33
Saamiset	5,933,943.09	5,583,950.31
Myyntisaamiset	2,259,650.22	2,056,736.83
Lainasaamiset	436,197.53	763,634.41
Siirtosaamiset	2,378,626.31	1,942,392.79
Muut saamiset	859,469.03	821,186.28
Rahat ja pankkisaamiset	10,006,014.27	84,609.20
VASTAAVAA	134,844,682.63	125,245,932.96

PIEKSÄMÄEN MAALAIKUNNAN TASE 1998 JA 1999

	1999	1998
VASTATTAVAA		
OMA PÄÄOMA	77,978,593.13	62,526,541.49
Peruspääoma	50,175,752.04	50,175,752.01
Muu oma pääoma	17,093,694.70	2,693,694.70
Edellisten tilikausien yli-/alijäämä	5,257,094.78	823,657.43
Tilikauden yli-/alijäämä	5,452,051.61	8,833,437.35
VARAUKSET	1,037,770.03	1,200,000.00
Pakolliset varaukset	1,037,770.03	1,200,000.00
ARVOSTUSERÄT	10,540,970.91	10,558,310.57
TOIMEKSIANTOJEN PÄÄOMAT	16,261,844.48	21,642,637.55
Valtion toimeksiannot	15,647,824.62	21,034,719.21
Muut toimeksiantojen pääomat	614,019.86	607,918.34
VIERAS PÄÄOMA	29,025,504.11	29,318,443.35
Pitkäaikainen	15,334,400.96	14,428,152.74
Lainat rahoitus - ja vakuutuslaitoksilta	2,385,069.69	1,102,225.00
Lainat julkisyhteisöiltä	12,949,331.27	13,325,927.74
Lyhytaikainen	13,691,103.15	14,890,290.61
Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta	239,235.00	208,191.00
Lainat julkisyhteisöiltä	960,215.01	1,210,408.85
Saadut ennakot	565,019.82	343,854.33
Ostovelat	5,094,500.24	6,683,992.99
Siirtovelat	6,816,590.21	6,416,799.75
Muut lyhytaikaiset velat	15,542.87	27,043.69
VASTATTAVAA	134,844,682.63	125,245,932.96