



IISALMEN KAUPUNGIN TALOUS JA RAHOITUS

Opas kuntatalouteen

19.5.2025

Sisällys

Sisällys	1
1 Johdanto	2
2 Talous- ja toimintasuunnitelma	2
3 Tilinpäätös	4
4 Talousraportointi	5
5 Tuloslaskelma	6
6 Tase.....	17
7 Rahoitus	20
8 Investoinnit	21
9 Investointien rahoitusvaihtoehdot.....	22
10 Kuntatalouden tasapainon mittaaminen	24
11 Talouden tasapainotuskeinoja	26
11.1 Palvelutarve ja -taso.....	30
11.2 Talouden tasapainotusohjelma.....	31
12 Kuntatalouden kehysarvio.....	33
13 Lähteet.....	35

1 Johdanto

Iisalmen kaupungin talous ja rahoitus on opas kuntatalouteen. Oppaan on tarkoitus toimia luottamushenkilöiden ja työntekijöiden perehdyttämisen välineenä sekä yleisenä tietolähteenä kuntataloudesta kiinnostuneille.

Opas antaa tietoa kuntatalouden lähtökohdista sekä säästö-, sopeuttamis- ja tehostamistoimista talouden tasapainon säilyttämiseksi. Oppaan tekemisen taustalla on aiempi selvitys kuntataloudesta, joka tehtiin kaupunginvaltuuston toivomusponnen 7.12.2020 § 88 johdosta. Aikaisempi selvitys vuodelta 2021 on päivitetty ja samalla nimi on muutettu oppaaksi.

Oppaassa kuvataan, mistä kuntatalous muodostuu, mitkä ovat keskeisimmät kuntatalouteen liittyvät kaupunginvaltuuston päätettävät asiat sekä mitkä ovat kaupungin keskeisimmät tulo- ja menoerät. Selvityksessä kuvataan kaupungin rahoitukseen liittyvät keskeiset asiat sekä investointien rahoitusvaihtoehdot.

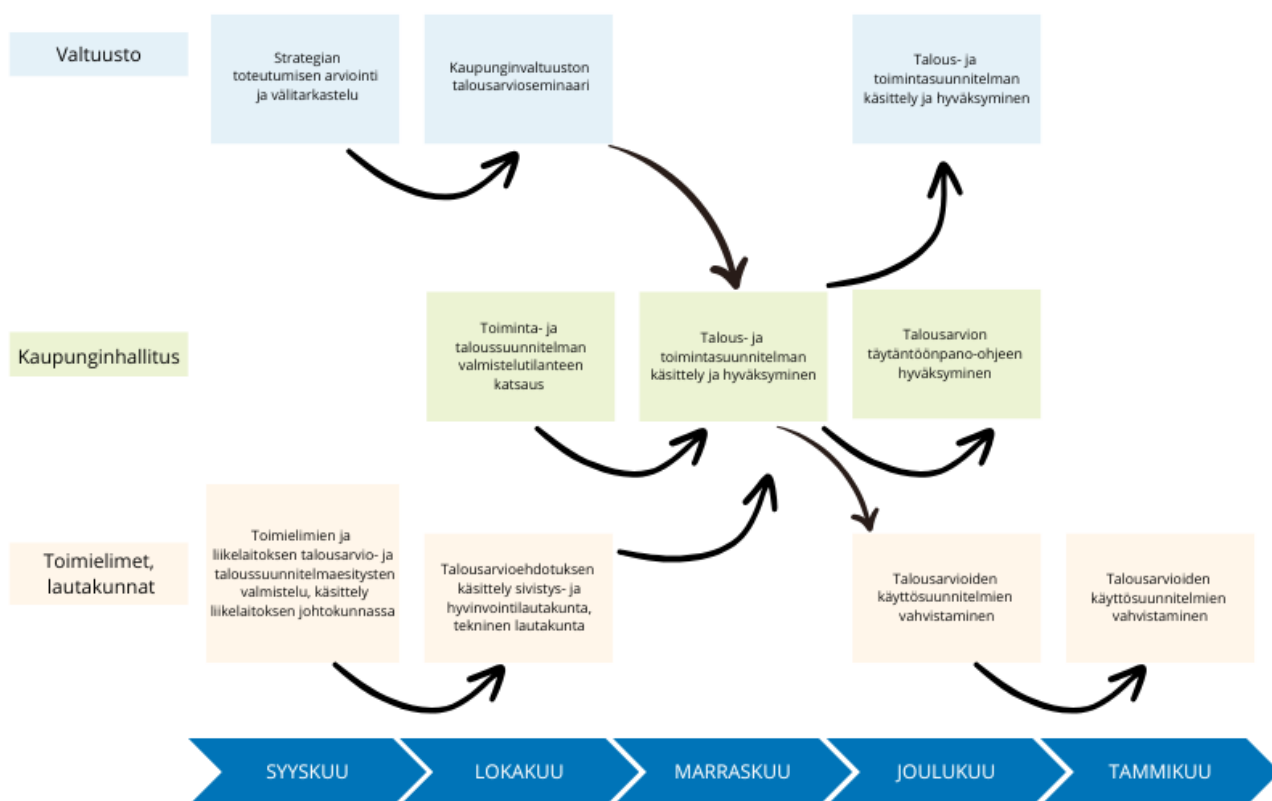
Keskeisimmät kunnallisen päätöksenteon asiakirjat ovat vuosittain laadittava talous- ja toimintasuunnitelma, osavuositarkastus sekä tilinpäätös. Ne antavat luottamushenkilöille tietoa määrärahojen kohdentumisesta ja selvityksen määrärahojen käytöstä.

Talous- ja toimintasuunnitelma määrittää seuraavan vuoden toiminnan ja talouden perusteet, joten sen avulla kaupunginvaltuusto toteuttaa voimassa olevaa kaupunkistrategiaa. Talous- ja toimintasuunnitelman, osavuositarkastuksen ja tilinpäätöksen käsittelyaikataulu päätetään vuosittain kaupunginhallituksen antamassa talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa (joulu- tai tammikuussa).

Iisalmen kaupungin taloustilanne on vakaa ja taustalla 12 ylijäämäistä vuotta. Talous on pysynyt tasapainossa ja toimintakulut on pystytty pitämään kohtuullisina. Taseen kertynyt ylijäämä oli vuoden 2024 lopussa 30,3 milj. euroa. Asukaskohtainen velka oli vuoden 2024 lopussa 4 129 euroa. Kaupungin investointitaso oli 10,9 milj. euroa vuonna 2024 ja merkittävin rakennusinvestointi oli Soinlahden koulun valmistuminen. Vuonna 2023 valmistuivat uusi Uimahalli Saukko sekä Mansikkaniemen koulu.

2 Talous- ja toimintasuunnitelma

Talous- ja toimintasuunnitelma on keskeisin kaupungin toimintaa ja taloutta ohjaava asiakirja. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi vuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Alla on havainnollistava kuva asian valmistelun ajallisesta etenemisestä kunnan päätöksenteossa ja organisatiossa.



Kunnan taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys. Talous ja -toimintasuunnitelmassa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä osoittaa, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Iisalmessa talousarviosta ja siihen sisältyvästä taloussuunnitelmasta käytetään nimitystä talous- ja toimintasuunnitelma.

Suunnitelmien tulee turvata kunnan tehtävien hoitaminen. Toisaalta suunnitelmien on oltava realistisia siten, että kunnan talouden tasapaino voidaan säilyttää tai saavuttaa suunnittelu-kaudella. Talous- ja toimintasuunnitelman laadinnassa on otettava huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet.¹

Talous- ja toimintasuunnitelmalla on kunnassa kolme päätehtävää. Ensiksi niissä asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet; on myös kuvattava palvelutoiminnan ja investointien kokonaisuuden laajuus. Toiseksi talous ja -toimintasuunnitelmaan budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita. Kolmanneksi talous ja -toimintasuunnitelmassa osoitetaan, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.²

Kunnan määrittelemien vastuutahojen velvollisuutena on analysoida toimintaympäristön muutoksia ja tunnistaa talousarvion valmistelun yhteydessä tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida riskien vaikutuksia ja laatia tarvittavat suunnitelmat riskien hallitsemiseksi. Käytännössä

¹ Kuntaliitto 2022.

² Ibid.

sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät vuosittaiseen talousarvio- ja tilinpäätösprosessiin.³

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman tulisi olla selkeä ja tiivis ja sen pitäisi antaa käyttäjälleen (päättöksentekijä, kuntalainen) riittävät tiedot. Lähtökohtana on oltava kaupunkistrategia. Kuntalain talousarvio- ja suunnitelmasäännöksiä tarkoituksena on varmistaa kunnan tehtävien ja talouden oleminen kestäväällä pohjalla ja tasapainossa. Talouden suunnittelun lähtökohtana ovat strategiassa kunnan toiminnalle asetetut pitkän aikavälin tavoitteet, ennakoitujen talouden kehitysnäkymät, arvioitu väestön ja elinkeinojen kehitys sekä toimintaympäristön muutokset.

Kaupungin talousarvioon kuuluvat

1) käyttötalousosa,

2) tuloslaskelmaosa,

3) investointiosa ja

4) rahoitusosa.

Taloussuunnitteluprosessi tulee kytkeä osaksi riskienarviointia. Talousarvion laadinnan yhteydessä tulee analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa kunnan ja kuntakonsernin tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatia tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien tapahtumien tunnistamisen ja arvioinnin tulee siten olla osa tavoitteiden asettamista. Tavoitteiden saavuttamiseksi määritellään toteutettavat toimenpiteet, joiden tuloksellisuutta hallituksen sekä lauta- ja johtokuntien tulee seurata ja arvioida luotettavasti tietoon perustuen riittävän ajantasaisesti.⁴

3 Tilinpäätös

Tilinpäätöksessä annetaan selvitys toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella. Tilinpäätöksessä arvioidaan, miten talous- ja toimintasuunnitelmassa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet.

Kunnan tilinpäätöksen laatimisessa noudatetaan kuntalain sekä sovelletaan kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä. Kuntalaki on kirjanpitolakiin nähden erityislain asemassa. Siltä osin kuin mainittujen lakien säännökset poikkeavat toisistaan noudatetaan kuntalakia.⁵

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kaupunginhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien

³ Ibid.

⁴ Kuntaliitto 2022.

tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Kaupunginhallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen valtuuston käsiteltäväksi. Valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

Kunnan tilinpäätöksen sisältö määritellään kuntalaissa. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee lisäksi laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Lisäksi osakkuusyhteisöistä yhdistellään omistusosuutta vastaava osuus osakkuusyhteisön voitosta tai tappiosta sekä oman pääoman muutoksesta.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kaupungin tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Tilinpäätöksen allekirjoittavat kaupunginhallituksen jäsenet sekä kaupunginjohtaja.

Tilinpäätöksen laadinnassa noudatetaan olennaisuuden periaatetta. Tilinpäätöksessä esitettävä seikka on olennainen silloin, kun sen pois jättämisen tai väärin ilmoittamisen voidaan kohdittavasti odottaa vaikuttavan päätöksiin, joita tiedon käyttäjät tekevät tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen perusteella.

4 Talousraportointi

Kunnat ja kuntayhtymät raportoivat taloustietonsa Valtiokonttorin kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun. Tietopalveluun raportoidaan eri raportointikokonaisuuksissa tilinpäätöstietoa, toteumatietoa sekä arvio- ja ennustetietoa. Kaikkiaan kuntien ja kuntayhtymien raportoitavia kokonaisuuksia on 12. Toteumatietoa kerätään neljä kertaa vuodessa jokaiselta vuosineljännekseltä kumulatiivisesti (KKNR), joten vuoden viimeisin neljännes, joka raportoidaan tilivuotta seuraavana keväänä, on samalla tilinpäätöstietoa.⁶

Mikäli haluat tutustua tarkemmin Iisalmen kaupungin taloustietoihin raporttien kautta, voit kirjoittaa hakukoneeseen Tutkihallintoa.fi ja etsiä tarvitsemasi talousraportit sieltä. Apua tietojen etsimiseen voi pyytää talousjohtajalta tai talouspäälliköiltä.

Tilikauden ylijäämä/alijäämä kuvaa kauden aikana syntyneiden tulojen ja menojen erotusta. Tiedot päivitetään Tutkihallintoa.fi verkkosivuille vuosineljänneksittäin. Löydät tilikauden ylijäämän raportit, eli niin sanotut Q4-raportit, Tutkihallintoa.fi nettisivuilta klikkaamalla etusivun kohtaa ”kunnat” ja sen jälkeen ”tilikauden ylijäämä”. Tämän jälkeen klikkaa ”tutustu tarkemmin”, jonka jälkeen näkymään avautuu vaihtoehto tarkastella taseen tilien saldoja, tuloslaskelman tilien saldoja tai ulkoisia investointierittelyitä. Voit klikata näistä vaihtoehtoista haluamasi, ja tämän jälkeen valita pudotusvalikosta kunnaksi Iisalmi.

⁶ Tutkihallintoa.fi

Samalta sivulta, Tutkihallintoa.fi, klikkaamalla ”kunnat”, pääset tarkastelemaan myös muita talouden tärkeitä raportteja. Tällaisia raportteja on muun muassa talouden toteumaraportti sekä tilinpäätösarvio.

Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset ja vesihuollon taseyksiköt raportoivat taloudelliset toteumansa Valtiokonttorille neljä kertaa vuodessa (huhti-, elo- ja lokakuu sekä seuraavan vuoden maaliskuu-huhtikuu). Viimeinen neljännes on myös tilinpäätöskausi. Tilinpäätösarvionsa kunnat ja kuntayhtymät raportoivat Valtiokonttorille tilikautta seuraavassa tammikuussa.

Toiminnan ja talouden raportointiaikataulu tarkennetaan vuosittain talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa. Osavuositarkastus raportoidaan valtuustolle kesäkuun toteutuneiden mukaan. Osavuositarkastus sisältää tuloslaskelman, toimielinkehittämisen talouden toteuman ja investointien toteumaraporttien lisäksi arviot valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta.

5 Tuloslaskelma

Kaupungin tuloista ja määrärahojen käytöstä (menoista) muodostuu tilikausittain laadittava tuloslaskelma. Tuloslaskelmassa kuvataan tilikauden tuloksen muodostuminen. Tuloslaskelmaan kootaan käyttötalousosasta toimintatuotot ja -kulut. Tuloslaskelmaosa on kaupungin kokonaistaloudellinen laskelma, jonka tehtävänä on osoittaa tulo- ja menojen riittävyys palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Tuloslaskelman välituloksina esitetään toimintakate ja vuosikate.

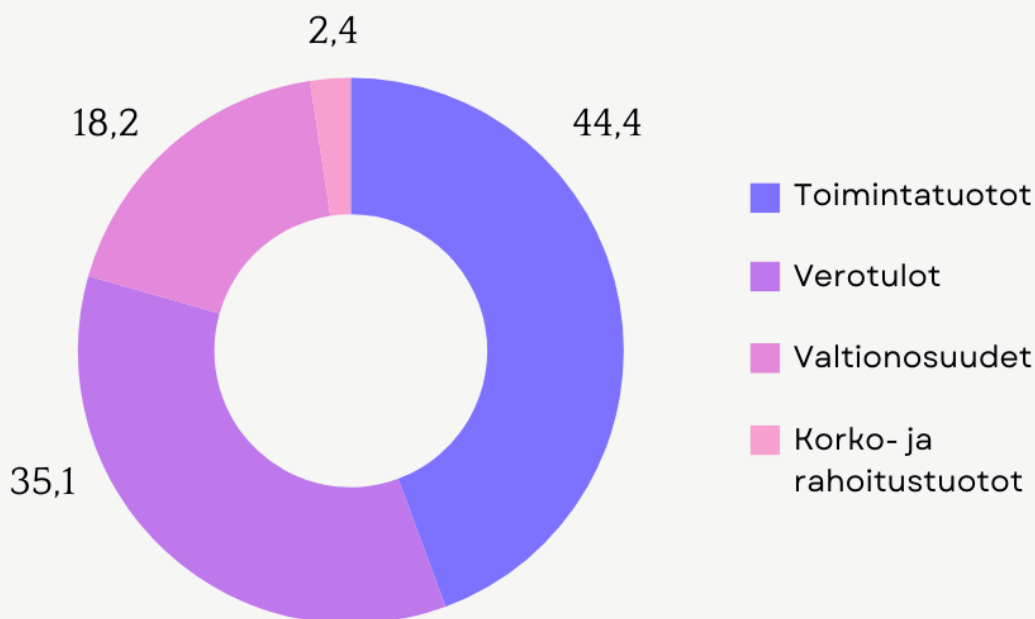
Tuloslaskelmaosan viimeiset rivit muodostuvat tilikauden tuloksesta, tilinpäätössiirroista ja tilikauden yli-/alijäämästä. Talouden tasapainon mittaamisen kannalta tilikauden tulos on keskeinen tunnusluku. Tilikauden tulos kertoo tilikaudelle kohdistuvien tulojen ja menojen erotuksen ja siten tulo- ja menojen riittävyyden menojen kattamiseen.

Iisalmen kaupungin käyttötalous muodostuu toimielimille talous- ja toimintasuunnitelmassa myönnettävistä määrärahoista. Määrärahojen toteumatiedot ilmoitetaan tilinpäätöksen kohdassa ”talousarvion toteumavertailu”. Määrärahat myönnetään toimielimien alaisille vastuualueille.

Käyttötalousosassa asetetaan toiminnan tavoitteet ja budjetoidaan niiden järjestämisen vaatimat menot ja tulot. Määrärahat budjetoidaan bruttoperiaatteella eli menot ja tulot päätetään talousarviossa ja -suunnitelmassa bruttomääräisinä eli tuloja ei vähennetä menoista. Poikkeuksena tästä on uimahalli, jonka käyttötalouden budjetointi toteutetaan nettoperiaatteella eli valtuusto päättää menojen ja tulojen erotuksen (toimintakateen).

TUOTOT RYHMITTÄIN 124,0 MILJ. EUROA

2024



Toimintatuotot

Toimintatuottojen osuus kaikista kaupungin tuloista on 44,4 %. ⁷

Myyntituottoja ovat tulot tavaroista ja palveluista, jotka on tarkoitettu myytäväksi pääsääntöisesti tuotantokustannukset peittävään hintaan.

Maksutuottoja ovat asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksessa.

Maksut jakaantuvat julkis- ja yksityisoikeudellisiin. Julkisoikeudellisia maksuja ovat mm. lakisääteisten pakollisten tehtävien hoitamisesta perittävät maksut ja yksityisoikeudellisia maksuja ovat mm. korvaukset kunnallisista palveluista (esim. pääsyliput ja venepaikat). Kunta voi pääsääntöisesti vapaasti määritellä maksujen tason. Poikkeuksen tekevät esimerkiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksut, jotka määrätään lailla ja asetuksella.

⁷ Iisalmen kaupungin talous- ja toimintasuunnitelma 2025–2027.

Tuet, avustukset ja muut tulonsiirrot valtiolta, Euroopan unionilta tai muulta yhteisöltä merkitään tuloslaskelmaan omaksi ryhmäkseen silloin, kun tuki tai avustus ei ole kunnan suoriteidensa perusteella saama korvaus eikä investoinnin rahoitusosuus. Tällaisia korvauksia ovat muun muassa valtion pakolaisista maksama laskennallinen korvaus sekä EU-tuki kunnan omaan käyttötalouden kehittämisprojektiin.

Muihin toimintatuloihin sisältyvät muut kuin edellä mainitut säännöllisesti kertyvät toimintatulot. Tällaisia ovat muun muassa vuokratulot sekä pysäköintivirhemaksut.

Toimintakulut

Henkilöstökulut sisältävät ennakonpidätyksen alaiset palkat ja palkkiot ja niihin verrattavat kulut sekä välittömästi palkan, palkkion tms. perusteella määräytyvät kulut, kuten eläkekulut, sosiaaliturvamaksut ja lakisääteiset ja vapaaehtoiset henkilövakuutusmaksut. Henkilöstökulujen osuus kaikista toimintakuluista on 45,7 %. ⁸

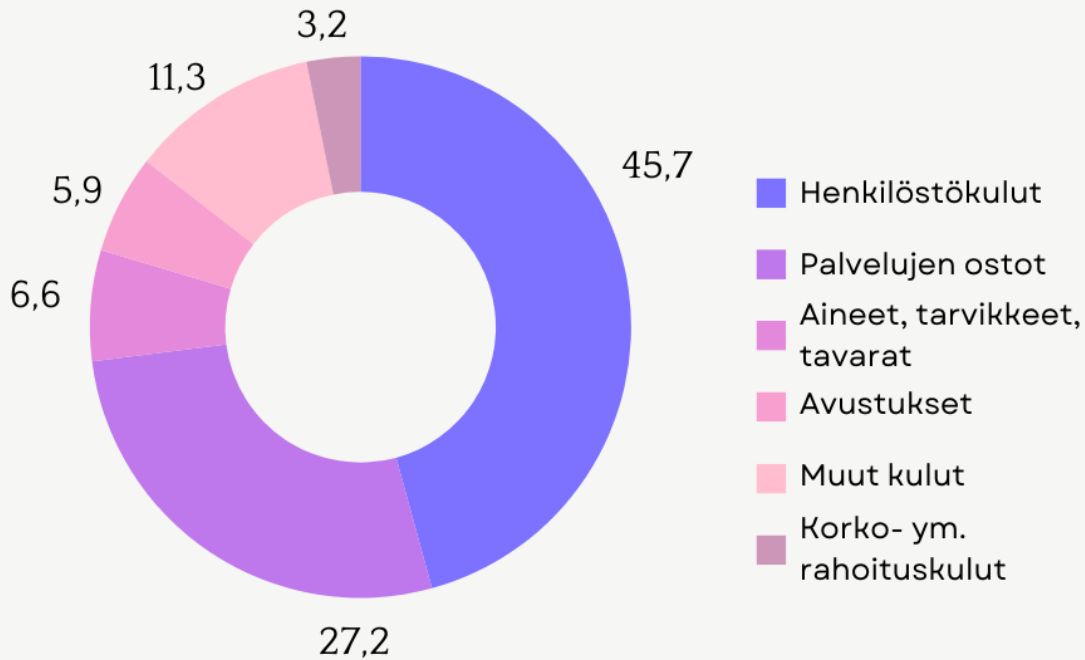
Palvelujen ostot pitää sisällään sekä suoraan asiakkaalle eli kuntalaisille ostetut palvelut, että palvelut, joita kunta käyttää omassa palvelutuotannossaan. Asiakaspalvelut ovat kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja, joita kunta ostaa muilta palvelujen tuottajilta. Muut kuin asiakaspalvelumaksut ovat kunnan palvelutuotannossa käyttämiä palveluja, joita ovat muun muassa toimisto- ja asiantuntijapalvelut, ICT-palvelut sekä puhtaanapito- ja siivouspalvelut. Palvelujen ostojen osuus kaikista toimintakuluista on 27,2 %. ⁹

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

KULUT RYHMITTÄIN 117,5 MILJ. EUROA

2024



Kaupungin kulut on tarkemmin avattu seuraavassa taulukossa.

Palvelujen ostot¹⁰

Kulu	Summa €
Asiakaspalveluostot	13 031
Asiakaspalveluostot kunnilta	910 055
Asiakaspalveluostot kuntayhtymiltä	48 210
Asiakaspalveluostot muilta	1 275 061
Palveluseteli	4 338 428
Asiantuntijapalvelut	1 316 052
Toimistopalvelut	25 357
ICT-palvelut	2 157 843
Rahoitus- ja pankkipalvelut	4 582
Työvoiman vuokraus	19 199
Painatukset, ilmoitukset, markkinointi	312 354

¹⁰ Tilinpäätös 2024.

Kulu	Summa €
Posti- ja kuriiripalvelut	71 757
Vakuutukset	87 254
Jätehuoltomaksut	239 460
Jätevesimaksut	162 391
Siivouspalvelumaksut	937 494
Puhtaanapito- ja pesulapalvelut	684 255
Rakennukset, rakentaminen ja kunnossapito	847 836
Alueiden rakentaminen ja kunnossapito	818 872
Koneet, kalustot ja laitteet	513 744
Majoitus- ja ravitsemispalvelut	244 645
Matkustus- ja kuljetuspalvelut	956 358
Henkilöstön matkakorvaukset	1 617 521
Muut henkilöstökuljetusmaksut	1 414 970
Tavaran kuljetusmaksut	99 464
Sosiaali- ja terveystyöpalvelut	631 691
Koulutus- ja kulttuuripalvelut	296 619
Osuus verokustannuksiin	233 613
Sisäiset ICT-palvelut	472
Muut yhteistoimintaosuudet	261 647
Muut palvelut	771 896
Kustannusten korvaus, päivähoido	42 677
Vartiointi	55 878
Ateriapalvelut	105 491

Aineet, tarvikkeet ja tavarat¹¹

Kulu	Summa €
Toimistotarvikkeet	64 364
Koulutarvikkeet	124 148
Kirjallisuus	518 338
AV-aineisto	217 487

¹¹ Tilinpäätös 2024.

Kulu	Summa €
Elintarvikkeet	798 895
Vaatteisto	209 558
Lääkkeet ja hoitotarvikkeet	20 292
Puhdistusaineet ja -tarvikkeet	149 416
Kemikaalit	25 756
Poltto- ja voiteluaineet	185 184
Lämmitys	1 882 802
Sähkö	1 860 259
Vesi	98 139
Kalusto	555 942
Rakennusmateriaali	117 775
Muu materiaali	437 657

Avustuksiin sisältyvät lasten kotihoidon tuki, työmarkkinatuen kuntaosuus, harkinnanvaraiset järjestöavustukset, tapahtumatuki, starttiraha, työllistämisavustukset, nuorten kesätyöllistämisavustukset ja yksityistieavustukset.

Muihin toimintakuluihin sisältyvät muun muassa rakennusten, koneiden ja laitteiden sekä ICT-laitteiden vuokratulot.

Toimintakate

Kunnan tuloslaskelman välituloksena esitetään toimintakate. Toimintakate kertoo, paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Mitä suurempi toimintakate on, sitä enemmän kunnan on saatava toimintaa rahoittavia tuloja verotuloista ja valtionosuuksista.

Verotulot

Kaupungin verotulot muodostuvat kunnallisverosta, yhteisöveron osuudesta ja kiinteistöverosta. Kaupunki päättää itsenäisesti tuloveroprosentistaan ja lain säättämissä rajoissa kiinteistöveron määrästä. Valtio päättää yhteisöveroprosentin ja tulouttaa osan yhteisöverosta kunnille.

Kunnan tulee ilmoittaa veroprosenttinsa vuosittain Verohallinnolle viimeistään marraskuun 17. päivänä seuraavaa varainhoitovuotta varten. Verotuksen käytännön toimeenpano kuuluu valtion viranomaisille. Verotulojen budjetoinnissa voidaan hyödyntää Kuntaliiton kuntien verotulojen ennustekehikkoa. Koko kuntasektoria koskeva kehikko löytyy Kuntaliiton verkkosivuilta.

Verotulojen osuus kaikista kaupungin tuloista on 40 %.¹²

Valtionosuudet

Valtionosuusjärjestelmän kautta valtio osallistuu lakisääteisten kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen. Valtionosuudet ovat merkittävin osa kuntiin kohdistuvaa valtionapujärjestelmää. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisin perustein ja ne maksetaan kunnalle automaattisesti ilman erillistä hakemusta.

Kuntien palvelutuotannon kustannukset ja verotulot poikkeavat paljon toisistaan muun muassa väestön ikärakenteen ja olosuhteiden takia. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta kohtuullisella verorasituksella.

Valtionosuus on kunnille yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty tiettyjen palvelujen järjestämiseen. Kunta päättää itse valtionosuuksiensa kuten verotulojensakin käytöstä ja hyötyä taloudellisesti, jos palvelut järjestetään kustannustehokkaasti.

Valtionosuusrahoitus muodostuu kahdesta osasta:

- 1) valtiovarainministeriön hallinnoimasta **kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta** ja
- 2) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö (jäljempänä "**OKM:n valtionosuus**").

Valtiovarainministeriön hallinnoima peruspalvelujen valtionosuus on näistä taloudellisesti merkittävämpi.

Vaikka hallinnollisen jaon perusteella voisi päätellä toisinkin, niin valtaosa kuntien varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen valtionosuusrahoituksesta määräytyy valtiovarainministeriön hallinnoiman peruspalvelujen valtionosuuden laskentatekijöiden kautta.

Peruspalvelujen valtionosuus koostuu kuntien kustannuserojen sekä tulopohjan tasauksesta. Kustannuserojen laskentaperusteena ovat asukasmäärän ja ikärakenteen lisäksi erilaiset olosuhdetekijät. Tulopohjaa tasataan kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen kautta.

Varsinaisesta peruspalvelujen valtionosuudesta eriyttynä osana kunnille maksetaan myös veromenetysten korvausta.

Valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoitus maksetaan kunnille ja muille rahoituksen saajille yhtenä eränä jokaisen kuukauden 11. päivään mennessä.

¹² Tilinpäätös 2024.

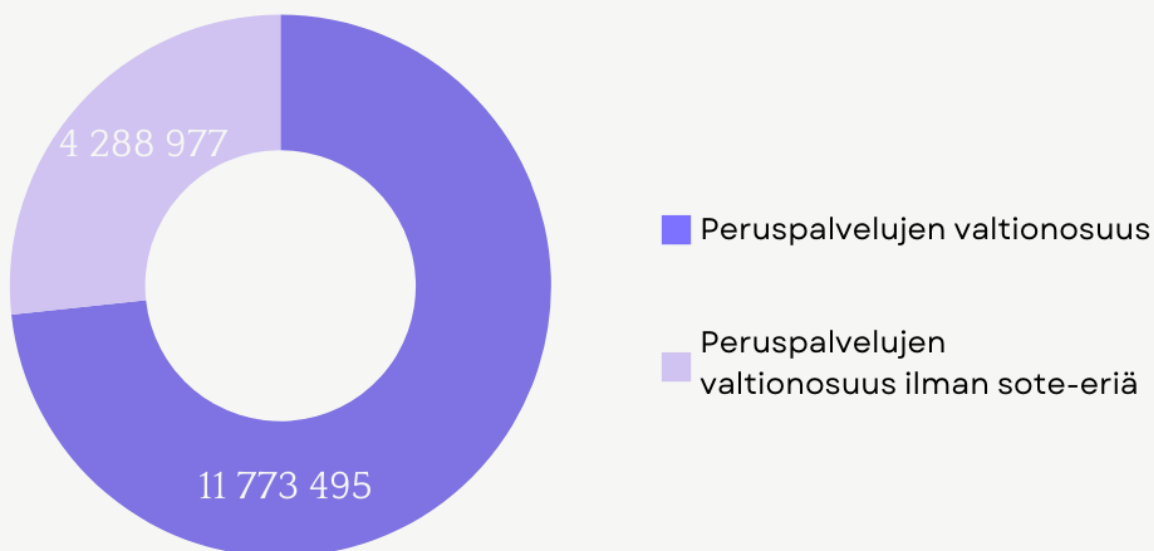
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallista ja se muodostuu kustannuserojen tasauksesta ja verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kustannuserojen tasaus perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin, joita kuvataan järjestelmässä erilaisten valtionosuuskriteereiden avulla.

Iisalmen kaupungille valtionosuuksia kertyi vuonna 2024 21,4 milj. euroa. Hyvinvointialueuudistuksen rahoitusmuutoksista johtuvien sote-erien osuus peruspalvelujen valtionosuusrahoituksesta on merkittävä: peruspalvelujen valtionosuus ilman tasausta ja sote-eriä oli 4,3 milj. euroa ja sote-erien osuus 7,5 milj. euroa.¹³

Verotuloihin perustuva tasaus joko lisää tai vähentää kunnan valtionosuutta riippuen siitä, onko kunnan laskennallinen verotulo keskimääräistä suurempi vai pienempi.

SOTE-ERIEN OSUUS PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDESTA



Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaa seuraavat tehtäväalueet:

- varhaiskasvatus

¹³ Tilinpäätös 2024.

- esi- ja perusopetus
- kirjastot
- yleinen kulttuuritoimi (asukasperusteinen)
- taiteen perusopetus (asukasperusteinen).¹⁴

Peruspalvelujen valtionosuus määräytyy virallisten väestö-/tilastotietojen perusteella. Valtionosuuteen vaikuttavat tekijät ovat väestön ikärakenne, sairastavuus, työttömyys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheys, koulutustausta, syrjäisyys ja työpaikkaomavaraisuus.

OKM:n valtionosuus

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionapurahoitus muodostuu kahden eri valtionosuuslainsäädännön perusteella: Laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009) sekä Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009).¹⁵

OKM:n valtionosuusrahoituksen euromääräisesti merkittävin osa on koulutuksen ylläpitäjille myönnettävä yksikköhintarahoitus

- lukiokoulutukseen
- ammatilliseen koulutukseen ja
- ammattikorkeakouluille.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää perusopetukseen oppilaskohtaista lisärahoitusta ja rahoituksen muuhun opetus- ja kulttuuritoimintaan.

Valtionosuusviranomaiset tekevät talousarviovuoden valtionosuuksia koskevat päätökset edeltävän vuoden lopussa. Ensimmäiset alustavat kuntakohtaiset laskelmat julkaistaan Kuntaliiton verkkosivuilla talousarviovuotta edeltävän vuoden keväällä lukuun ottamatta opetus- ja kulttuuritoimen ylläpitäjäjärjestelmän mukaisia valtionosuuksia (lukio ja ammatillinen koulutus yms. opetusministeriön päätettävänä olevia muita valtionosuuksia, jotka pääosin perustuvat 20.9. tiedonkeruuseen).

Valtionosuuksien osuus kaikista kaupungin tuloista on 20 %.¹⁶

Valtionosuudet ovat poliittisen päätöksenteon väline, mikä tekee niiden ennustamisesta haasteellista. Poliittisilla päätöksillä kuntien rahoitusta voidaan ohjata merkittävästi valtionhallinnon tasolla. Vuonna 2025 on meneillään jälleen uusi valtionosuusuudistus, jonka on määrä tulla voimaan vuoden 2027 alusta. Edellinen valtionosuusuudistus toteutettiin vuoden 2023

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Kuntaliitto 2022.

¹⁶ Tilinpäätös 2024.

alusta, kun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille.

Rahoitustulot ja -menot

Rahoitustuloina budjetoidaan erikseen korkotulot ja muut rahoitustulot. Korkotulona budjetoidaan antolainoista, muista sijoituksista ja talletuksista sekä maksuliikennetileiltä talousarviovuonna saatavat korkotulot suoriteperusteen mukaisesti jaksotettuna. Muina rahoitustuloina budjetoidaan verotilityskorot, osingot ja osuuspääomien korot, viivästyskorot sekä kursivoitot rahoituslainoista ja arvopapereiden luovutusvoitot. Rahoitustulona budjetoidaan myös sisäiset rahoitustulot kuten liikelaitosten ja muiden taseyksiköiden korvaukset peruspääomasta ja niiltä veloitettavat korkotulot sisäisistä lainoista ja yhdystilivelasta.

Rahoitusmenoina budjetoidaan erikseen korkomenot ja muut rahoitusmenot. Korkomenoina budjetoidaan pitkäaikaisista ja lyhytaikaisista lainoista talousarviovuodelta maksettavat korot. Muina rahoitusmenoina budjetoidaan mm. verotilityskorot, viivästyskorot, takaus- ja luottotappioprovisiot samoin kuin muut koron lisäksi rahoituslainasta johtuvat menot. Laina-saamisista aiheutuneet luottotappiot budjetoidaan muihin rahoitusmenoihin sisältyvinä arvonalentumisina.

Lisäksi rahoitusmenoina budjetoidaan arvonalentumiset pysyviin vastaaviin kuuluvien muiden sijoitusten kuin pysyvien vastaavien osakkeiden ja -osuuksien hankintamenosta. Pysyvien vastaavien osakkeiden ja osuuksien (toimialasijoittamisen) arvonalennukset budjetoidaan poistojen ja arvonalentumisten ryhmän erässä Arvonalentumiset. Rahoitusmenona budjetoidaan myös sisäiset rahoitusmenot kuten taseyksiköiden korvaukset peruspääomasta ja niiden suorittamat korot sisäisistä lainoista ja kunnan taseyksiköille suorittama korko yhdystilivelasta.

Vuosikate

Vuosikate tarkoittaa sitä tulorahoitusta, joka jää käytettäväksi juoksevien menojen jälkeen. Vuosikate jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin.

Vuosikate kuvaa siten talouden tasapainoa eli se kertoo tuottojen riittävydestä lyhytvaikutteisten kulujen kattamiseen.

Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen, on kunnan tulorahoitus riittävä.

Poistot

Investointien kirjanpitoarvoa alennetaan vuosittain suunnitelman mukaisilla poistoilla kaupunginvaltuustossa hyväksytyn poistosuunnitelman mukaisesti. Suunnitelman mukaisilla poistoilla tarkoitetaan pysyvien vastaavien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden kirjaamista kuluksi vuosittain niiden taloudellisen pitoajan kuluessa. Taloudellinen pitoaika on ajanjakso, jolloin omaisuuden katsotaan vaikuttavan palvelutuotantoon. Taloudellinen pitoaika on yleensä lyhyempi kuin hyödykkeen tekninen pitoaika.

Poistot ovat vuonna 2025 9 milj. euroa (TA 2024: 8,6 milj. euroa). Poistojen kasvuun vaikuttaa investointihankkeiden valmistuminen.

Perusparannusmeno (esim. rakennuksen saneerauskustannus) lisätään poistamattomaan hankintamenuun, jollei erilliseen poistosuunnitelmaan ole erityistä syytä.

Mikäli perusparannus pidentää olennaisesti alkuperäisen investoinnin taloudellista pitoaikaa, määritellään perusparannusmenolle ja myös alkuperäiselle investoinnille uusi poistoaika.

Suunnitelman mukaiset poistot aloitetaan pääsääntöisesti käyttöönottovuokautta seuraavan kuukauden alusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun rakennus valmistuu, alkavat poistot vasta rakennuksen käyttöönottovaiheessa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen (2016) kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto suosittelee poistoaikojen alarajojen käyttämistä, ellei pidemmän poistoaajan käyttämiselle ole erityisistä hyödykekohtaista perustetta.

lismessa hyödykekohtaista poistoaikaa on sovellettu mm. Raatihuoneeseen, Kulttuurikeskukseen ja Palloiluhalliin. Poistoaikaan voi vaikuttaa myös sovellettava poistomenetelmä. Poistoaika valitaan normaalisti lyhyemmäksi kuin on se aika, jona hyödykettä käytetään palvelutuotannossa.

Kaupungin poistosuunnitelma vahvistetaan vuosittain talous- ja toimintasuunnitelman käsittelyn yhteydessä (suunnitelman viimeisellä sivulla).

Tilikauden tulos

Vuosikate kertoo tuottojen riittävydestä lyhytvaikutteisten kulujen kattamiseen. Tilikauden tulos huomioi lisäksi pitkävaikutteisten menojen tilikaudelle kuuluvan osuuden eli poistot sekä satunnaiset erät. Tilikauden tulos on siten tilikaudelle jaksetettujen tulojen ja menojen erotus, joka lisää tai vähentää kunnan vapaaehtoisia varauksia tai omaa pääomaa.

Tilinpäätössiirrot

Budjetoitavia tilinpäätössiirtoja ovat erät, joiden toteutuminen on arvioitavissa talousarviota laadittaessa. Tällaisia eriä ovat muun muassa investointivarauksen purkaminen ja siihen liittyvä poistoeron muodostaminen koskien talousarviovuonna toteutettavia investointihankkeita. Myös aiemmin toteutuneisiin investointeihin liittyvä poistoeron purkaminen budjetoidaan tilinpäätössiirtoina. Rahastojen suunnitelmanmukaiseen käyttöön perustuva pääoman purkaminen rahastosiirtona budjetoidaan tilinpäätössiirtona.

Tilikauden ali- ja ylijäämä

Kuntien kirjanpidossa yli- tai alijäämä lasketaan liikelatouden periaatteiden mukaisesti kyseiselle tilikaudelle jaksetettujen tulojen ja menojen eli tuottojen ja kulujen erotuksena. Ylijäämää

syntyy, kun tuotot ovat suuremmat kuin kulut. Tilikauden ylijäämä ei ole sama asia kuin kassassa olevat rahat.

Tilikauden ali-/ylijäämään vaikuttavat vapaaehtoisesti kirjattavat tuloksenkäsittelyerät eli varusten, poistoeron ja rahastojen muutokset, minkä vuoksi tilikauden ali-/ylijäämä ei ole paras mahdollinen talouden tasapainon mittari. Tuloksenkäsittelyerät ovat ns. kirjanpidollisia eriä, joissa raha ei liiku.

Vuosikate, poistot ja investoinnit

Vuosikatteen, poistojen ja investointien suhdetta tarkastellaan usein kuntataloudessa talouden tasapainon näkökulmasta. Vuosikate tunnuslukuna osoittaa, kuinka paljon kunnalle jää varaa investointeihin ja lainan takaisinmaksuun. Lähtökohtana on, että vuosikatteen pitäisi kattaa poistot.

Jos kunta ei pysty kattamaan vuosikatteellaan poistoja, tekee se alijäämää. Jos kunta ei ole juuri investoinut eikä investoi esimerkiksi säästötoimenpiteistä johtuen ja käyttöomaisuus on lähes poistettu eikä lainoja ole, selviää kunta hyvinkin pienellä vuosikatteella. Vastaavasti nopealla tahdilla investoiva kunta tarvitsee hyvän vuosikatteen selvitäkseen ylijäämäisenä.

Kun kunta investoi, ei investoinnilla ole suoraa käyttötalousvaikutusta. Tämä tarkoittaa, että investoinnin hankintamenoa ei kirjata tulosvaikutteiseksi kuluksi tuloslaskelmaan, vaan kirjaus tehdään kunnan taseeseen. Esimerkiksi vuonna 2025 rakennetun kiinteistön, jonka hankintahinta on ollut 5,0 M€, vaikutus ei näy tilikauden 2025 tuloslaskelmassa.

Tulosvaikutus kohdistuu poistoina tuloslaskelmaan rakennuksen poistoaikana. Kiinteistön rakennuskustannus maksetaan siten tilikautena 2025 pankkitililtä, jolloin sillä on suora vaikutus kunnan maksuvalmiuteen. Maksuvalmiuden ylläpitämiseksi kunta joutuu ottamaan usein lainaa. Kirjanpidossa vaikutus tuloslaskelmaan toteutuu seuraavan 30 vuoden aikana, jolloin kiinteistö poistetaan taseesta tulosvaikutteisina poistoina.

Kunnan rahoituslaskelmassa kuvataan tarkemmin sitä, miten toiminta on rahoitettu. Rahoituslaskelmassa esitetään erikseen tulorahoituksen ja investointien nettomäärä sekä lainojen muutokset. Kun vuosikatteella ei pystytä rahoittamaan investointeja, kunta joutuu ottamaan lainaa ja velkaantuu.

6 Tase

Tase kuvaa kaupungin omaisuus- ja pääomaeriä tilikauden päättymishetkellä ryhmiteltynä luonteensa mukaisesti omaisuus- ja pääomaeriin. Taseesta laskettavat tunnusluvut kuvaavat kunnan omavaraisuutta, vakavaraisuutta, rahoitusvarallisuutta ja velkaisuutta. Taseen sisältöä määrittelee kirjanpitolaki ja -asetus.

Taseen peruseriaate on yksinkertainen. Siinä on kaksi puolta, joista toinen kertoo kunnan varallisuuden ja toinen sen, millä varallisuus on rahoitettu. Puoliskojen loppusummat ovat yhtä

suuret. Varallisuus -puolen nimi on vastaavaa ja rahoitus -puolen nimi vastattavaa. Varallisuutta voivat olla muun muassa rahat, saamiset, arvopaperit, kalusto, kiinteistöt. Varallisuus on listattu siten, että ylimpänä ovat vaikeimmin rahaksi muutettavat erät ja alimpana likvidit rahavarat.

Varallisuus voidaan rahoittaa kahdella tavalla: omalla rahoituksella tai lainalla. Oma rahoitus kantaa nimeä oma pääoma ja laina nimeä vieras pääoma. Nämä ovat vastattavaa -puolen tärkeimmät erät.

Taseen vastaavaa ja vastattavaa -puolilla olevia omaisuuseriä ei voi laskea yhteen. Tämä tarkoittaa, ettei esimerkiksi sijoitussalkussa ja taseen ylijäämä -tilillä olevia varoja voi laskea yhteen arvioitaessa kaupungin vakavaraisuutta.

Taseen vastaavaa puolella olevat sijoitukset ja pankkitilivarat kertovat, kuinka paljon kaupungilla on suoraan rahaksi muutettavaa omaisuutta. Rahaksi muutettavan omaisuuden katteena ovat taseen vastattavaa puolella olevat erät, joita ei voi muuttaa suoraan rahaksi.

Vastaavaa

Pysyvät ja vaihtuvat vastaavat

Pysyviin vastaaviin kuuluvat aineettomat ja aineelliset hyödykkeet sekä sijoitukset (osakkeet ja osuudet). Vaihtuviin vastaaviin kuuluvat saamiset, rahoitusarvopaperit (rahastosijoitukset) sekä rahat ja pankkisaamiset. Aineellisiin hyödykkeisiin kuuluvat kaupungin omistuksessa olevat maa- ja vesialueet, rakennukset sekä kiinteät rakenteet ja laitteet.

Kaupungilla on yhteensä n. 2 400 ha metsää, josta Katajamäki (Kajaani) 1 037 ha, Iiranta (Hanhilampi, Partala ja Tervälampi) 296 ha, Ohenmäki 133 ha, Saunaniemi ja Paloisvuori 183 ha, Kaatopaikka, Poskimäki, Pihlajaharju, Jordan, ajoharjoittelurata, Soinlahti, Suursuo sekä muita pienempiä alueita yhteensä n. 800 ha.

Kaupunki on ulkoistanut sijoitustoiminnan ammattimaiselle omaisuudenhoitajalle täyden valtakirjan omaisuudenhoitosopimuksella perustuen Iisalmen kaupunginvaltuuston hyväksymään sijoitussuunnitelmaan. Kaupungin sijoitukset koostuvat Danske Bankin rahastosijoituksista. Rahasto-osuuksia voidaan tarvittaessa myydä ja muuttaa rahaksi lyhyellä varoitusaajalla. Sijoitussalkun arvonkehityksestä annetaan erillinen sijoitusraportti puolivuositain.

Sijoitusvarat on kirjattu taseessa kohtaan rahoitusarvopaperit-muut arvopaperit. Mikäli rahastosijoitukset myydään, siirtyvät varat rahoihin ja pankkivaroihin. Tämä parantaa maksuvalmiutta ja vähentää lainanottomatarvetta. Tulostaikutteisesti kirjataan myyntipäivän tilanteessa sijoitusten myyntivoitto tuotoksi tilikaudelle ja vastaavasti myyntitappio kuluksi tilikaudelle. Koko myytävää summaa ei kirjata tuloslaskelmaan tuloksi tai menoksi.

Kaupungin pankkitilit ovat Pohjois-Savon Osuuspankissa, Danske Bankissa, Nordea Pankissa ja Säästöpankki Optiassa. Pääpankkina toimii Pohjois-Savon Osuuspankki, jossa on kaupungin konsernitili maksuliikenteen hoitamista varten.

Vastattavaa

Oma pääoma

Oma pääoma on se osa kaupungin pääomasta, jolla ei ole takaisinmaksuvelvollisuutta, toisin kuin vieraalla pääomalla. Oma pääoma koostuu kaupungin peruspääomasta, muusta omasta pääomasta, edellisten tilikausien ylijäämästä, poistoerosta, pakollisista varauksista ja toimeksiantojen pääomista (rahastot). Oma pääoma on kaupungin puskuri riskejä vastaan. Oman pääoman määrä kertoo kaupungin vakavaraisuudesta.

Omavaraisuusaste tunnuslukuna mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää 70 %:n omavaraisuutta. 50 %:n tai sitä alempi omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. Iisalmen kaupungin omavaraisuusaste vuonna 2024 oli 53 %.

Taseen kertynyt ylijäämä osoittaa, paljonko kunnalla on kertynyttä ylijäämää tulevien vuosien liikkumavarana, taikka paljonko on kertynyttä alijäämää, joka on katettava tulevina vuosina. Taseen kertynyt ylijäämä vahvistaa kaupungin omaa pääomaa ja vakavaraisuutta. Kaupungin taseeseen kertynyt ylijäämä tilanteessa 31.12.2024 on 30,3 milj. euroa. Taseen kertynyt ylijäämä ei ole suoraan rahaksi muutettavaa likvidiä varallisuutta.

Mikäli kaupungille kertyy taseeseen alijäämää, tulee se kattaa neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Iisalmen kaupunki on perustanut kolme oman pääoman rahastoa kaupunginvaltuuston päätöksillä. Rahastoja perustetaan tilanteissa, joissa kaupungin varallisuutta halutaan kohdentaa tiettyihin käyttötarkoituksiin ja rahaston varat halutaan pitää erillään muusta taloudellisesta toiminnasta. Rahaston käyttö on aina sidottu tiettyyn tarkoitukseen. Rahaston käyttöä ohjaavat kaupunginvaltuuston hyväksymät rahaston säännöt.

Rahaston käyttö/purkaminen ei vaikuta tilikauden tulokseen, mutta vahvistaa tilikauden ylijäämää tai vähentää alijäämää. Rahastovarot kirjataan tuloslaskelmaan rahastojen vähenykseksi, mikä parantaa tulosta kertaluonteisesti. Rahastojen käyttö ei vaikuta maksuvalmiuteen eli raha ei liiku pankkitilillä.

Kaupungin taseessa olevat oman pääoman rahastot	Rahaston pääoma, TP 2024
Investointi- ja kehittämisrahasto , josta rahoitetaan kaupungin pitkävaikutteisia kehittämis- ja investointihankkeita.	11,4 milj. euroa
Vahinkorahasto , josta korvataan kaupungille aiheutuneita kertaluonteisia vahinkoja tai vastuita, joita ei ole vakuutuksin katettu,	3,1 milj. euroa

Kaupungin taseessa olevat oman pääoman rahastot	Rahaston pääoma, TP 2024
vakuutuskorvauksen ylittävä osa sekä erityisin perustein oikeudenkäynteihin liittyviä kuluja ja velvoitteita.	
Opintorahasto , josta tuetaan iisalmelaisia opiskelijoita apurahoin ja stipendein.	0,2 milj. euroa

Vieras pääoma

Vieras pääoma sisältää kaupungin lyhyt- ja pitkäaikaiset vastuut. Vieraan pääoman rahoitukseen sisältyy takaisinmaksuvelvollisuus.

Suhteellinen velkaantuneisuus (%) tunnuslukuna kertoo, kuinka paljon kaupungin käyttötu-loista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Suhteellinen velkaantuneisuus on oma-varaisuusastetta käyttökelpoisempi tunnusluku kuntien välisessä vertailussa, koska pysyvien vastaavien ikä, niiden arvostus tai poistomenetelmä ei vaikuta tunnusluvun arvoon. Mitä pie-nempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella.

Iisalmen kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus 31.12.2024 oli 94 %.

Kunnan lainakannalla tarkoitetaan korollista vierasta pääomaa. Asukaskohtainen lainamäärä -tunnusluku lasketaan jakamalla lainakanta kunnan asukasmäärällä. Asukaskohtainen laina-määrä -tunnusluku on keskeinen mittari, jolla kuntia verrataan keskenään. Iisalmen asukas-kohtainen lainamäärä oli vuoden 2024 lopussa 4 129 eur/asukas.

Iisalmen kaupungin investoinnit on rahoitettu kokonaisuudessaan vieraan pääoman ehtoisella rahoituksella (lainarahoituksella). Irtaimen omaisuuden osalta ajoneuvojen, ICT-, monitoimi- ja puhelinlaitteiden sekä eräiden muiden koneiden ja laitteiden osalta käytetään leasing-rahoi-tusta.

7 Rahoitus

Toiminnan rahoitusta tilikauden aikana tarkastellaan rahoituslaskelman ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Rahoituslaskelmassa esitetään erikseen tulorahoituksen ja investointien nettomäärä ja rahoitustoiminnan eli anto- ja ottolainauksen, oman pääoman ja maksuvalmiu-den muutosten nettomäärä. Näiden kahden nettomäärän erotus tai summa osoittaa kunnan rahavarojen muutoksen tilikaudella.

Rahoituslaskelma osoittaa, kuinka paljon kunnan toiminnan ja sen investointien rahavirta on ylijäämäinen tai alijäämäinen. Rahoituksen rahavirralla osoitetaan, miten alijäämäinen toimin-nan ja investointien rahavirta on rahoituksellisesti katettu tai miten ylijäämä on käytetty.

Toiminnan ja investointien rahavirta

Toiminnan ja investointien rahavirran positiivinen (ylijäämäinen) määrä ilmaisee sen, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Negatiivinen (alijäämäinen) määrä ilmaisee sen, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä taikka ottamalla lisää lainaa.

Toiminnan ja investointien rahavirta -välituloksen tilinpäätösvoiton ja neljän edellisen vuoden kertymän avulla voidaan seurata investointien omarahoituksen toteutumista pitemmällä aikavälillä. Omarahoitusvaatimus täyttyy, jos kertymä viimeksi päättyneenä tilinpäätösvoittona on positiivinen. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi.

Lainakannan muutokset

Lainakannalla tarkoitetaan pitkä- ja lyhytaikaista korollista vierasta pääomaa. Se lasketaan vähentämällä koko vieraasta pääomasta saadut ennakot sekä osto-, siirto- ja muut velat.

Rahoituslaskelmassa kuvataan talousarviovuoden aikana otettavien pitkäaikaisten lainojen määrä, lainojen lyhennykset sekä lyhytaikaisten lainojen muutos. Näistä muodostuu lainakannan muutos eli euromäärä, jonka verran kaupungin lainamäärä vähenee tai kasvaa talousarviovuoden aikana.

8 Investoinnit

Talous- ja toimintasuunnitelman investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kustannusarviot ja niiden jaksottuminen investointimenona suunnitelmavuosille sekä investointiin saatavat rahoitusosuudet ja muut tulot. Investointimenona budjetoidaan pysyviin vastaaviin aktivoitavien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden hankintamenot sekä sijoitukset osakkeiden ja osuuksien hankintaan.

Investointiosassa valtuusto hyväksyy kustannusarviot, määrärahat ja tuloarviot hankkeille. Jos investointeja rahoitetaan esimerkiksi leasingilla tai elinkaarimallilla, vuokratuloja ei merkitä investointiosaan vaan käyttötalousiin. Talousarviossa aktivointirajaksi on määritetty 10 000 € eli vähintään 10 000 €:n hankinnat käsitellään investointimenona ja kirjataan poistoaikanaan tuloslaskelmaan vuosittain kuluksi. Poistot investoinneista lasketaan kaupunginvaltuuston hyväksymän poistosuunnitelman mukaan tasapoistoina.

Investointisuunnitelman valmistelu toteutetaan pääosin teknisellä toimialalla, josta esitys tuodaan kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätettäväksi vuosittain. Investointimäärärahat ovat valtuustoon nähden sitovia toimialatasolla, ellei yksittäisen projektin tai projektiryhmän osalta ole erikseen muuta mainittu. Määräraha- ja käyttötarkoituksista päättää ao. lautakunta niiltä osin, kun määräraha ei ole valtuustoon nähden sitova.

Kunnan toiminnan tavoite on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Myös kunnan varallisuutta tulee hoitaa tavoitteen toteuttamiseksi – investointeja voidaan pitää varallisuuden hoidon ilmentymänä. Kasvukunnissa on kehitettävä perusinfraa, väestöä menettävissä kunnissa taas sopeutusinvestointien pitäisi korostua. Kaikissa kunnissa on isoja peruskorjaustarpeita.¹⁷

Kun kunnan varoja ohjataan kohteeseen, jonka odotetaan tuovan työtä ja toimeentuloa kuntalaisille, päätökset ovat yleensä kannatettavia. Päätöksenteon on aina perustuttava avoimuuteen, riittäviin selvityksiin ja mm. tarve- ja hankesuunnitelmiin.¹⁸

Periaatteessa kunta ei tarvitse lisää lainaa, jos vuosikate on nettoinvestointien suuruinen. Mikäli ennestään on poistoja, vuosikatteen tulee olla erityisen hyvällä tasolla. Kun velan määrä ja investointitarpeet vaikuttavat vuosikatetavoitteeseen, pitkällä aikavälillä kunnan tulisi suunnitella, mikä osa investoinneista voidaan rahoittaa tulorahoituksella, paljonko voidaan ottaa lainaa ja minkälaista lainakantaa ylläpitää.¹⁹

Kaiken kaikkiaan investointien perustelujen tai liian velan määrittely ei ole yksiselitteistä. Kuntien investointitarpeet ja velkaantuminen näyttävät kuitenkin lähivuosina jatkuvan. Yksittäistapauksissa voi olla tarpeen tarkemmin kiinnittää huomiota velkakestävyysperiaatteisiin.²⁰

9 Investointien rahoitusvaihtoehdot

Iisalmen kaupunki selvitti vuonna 2018 yhteistyössä Inspira Oy:n kanssa investointien hankinta- ja rahoitusmalleja liittyen kaupungin koulu-, päiväkotij- ja uimahalli-investointeihin. Selvityksessä tarkasteltiin investointien hankinta- ja toteutusmalleina perinteistä hankintaa (kaupunki investoinnin toteuttajana) sekä kiinteistösijoittajavetoista toteutusta. Rahoitusmalleista tarkastelussa olivat lainarahoitus, leasingrahoitus sekä vuokramalli.

Hankinta- ja toteutusmallien soveltuvuus ja keskeiset eroavaisuudet

Perinteinen toteutusmalli	Kiinteistösijoittajarahaus (vuokramalli)
- sopii kaiken kokoisiin hankkeisiin - mahdollistaa parhaan kilpailutilanteen, jossa kaiken kokoiset toimijat pystyvät tarjoamaan kilpailutuksessa (riippuen hankkeen koosta) - lopputulos riippuu tilaajan onnistumisesta mm. suunnittelun toteuttamisessa sekä urakoiden kilpailutuksessa ja rakennustöiden valvonnassa	- sopii kaiken kokoisiin hankkeisiin - uudisrakennushankkeessa sijoittaja vastaa suunnittelusta ja rakennuttamisesta - sijoittajalle on siirretty investoinnin kustannus- ja aikataulupätevyyteen sekä kiinteistön käytettävyyteen liittyviä riskejä - sijoittaja kantaa teknisen ja taloudellisen jännösarvoriskin

¹⁷ Kuntaliitto 2020b.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Perinteinen toteutusmalli	Kiinteistösijoittajarahaus (vuokramalli)
	- sijoittaja pyrkii kattamaan pääomavuokralla kaikki tekniset- ja taloudelliset jäännösarvoriskit

Rahoitusmallien keskeiset erot rahoituksen hinnan ja muiden ehtojen suhteen

Lainarahaus	Leasingrahoitus	Kiinteistösijoittaja
- marginaaliltaan ja kustannuksiltaan edullisin rahoitusmalli - korkoriski jää tilaajan vastuulle, suojautuminen mahdollista kiinnittämällä korko osittain tai kokonaan - lyhennysohjelma on tilaajan valittavissa ja sitä on mahdollista muuttaa tarpeen mukaan - kirjataan kirjanpidossa taseen vieraaseen pääomaan ja vaikuttaa asukaskohtaiseen lainamäärään	- marginaaliltaan hieman lainarahoitusta kalliimpi vaihtoehto, lisäksi varainsiirtovero omistuksen vaihtuessa (tai leasingrahoittajan vaihtuessa) - korkoriski jää tilaajan vastuulle, suojautuminen mahdollista kiinnittämällä korko osittain tai kokonaan - lyhennysohjelma on kiinteä, 20 vuoden tasaerälainaa vastaava lyhennysohjelma 30–40 % jäännösarvoon - kirjataan käyttötalouden kuluksi tuloslaskelmaan, uusien säännösten mukaan lasketaan mukaan vastuisiin ja asukaskohtaiseen lainamäärään	- kiinteistösijoittajan tuottovaatimus määräytyy markkinatilanteen mukaan, rahoituskustannukset ovat tilaajan nostamaa laina- tai leasingrahoitusta kalliimpia - kohde jää sijoittajan omistukseen vuokrasopimuskauden jälkeen (tilaajalla on sovittaessa mahdollisuus jatkaa vuokrasopimusta) - kirjataan käyttötalouden kuluksi tuloslaskelmaan, uusien säännösten mukaan lasketaan mukaan vastuisiin ja asukaskohtaiseen lainamäärään

Inspiran selvityksessä käytiin läpi kaupungin päiväkot-, koulu- ja uimahallihankkeiden kokonaisuus. Kyseisten hankkeiden tavoitteet, ominaisuudet ja koko huomioiden selvityksen johtopäätöksenä oli, että perinteinen toteutusmalli tukee parhaiten kyseisten hankkeiden tavoitteita. Myös vuokramalli nähtiin mahdollisena vaihtoehtona.

Perinteinen toteutusmalli mahdollistaa kyseisten hankkeiden osalta tilaajan vahvan roolin suunnittelussa. Perinteinen toteutusmalli ja vuokramalli kiinnostivat markkinakartoituksen perusteella rakennusliikkeitä eniten. Jaettu urakka mahdollistaa myös pienempien rakennusliikkeiden osallistumisen. Vuokramallissa on mahdollista siirtää osa riskeistä sijoittajalle.

Johtopäätöksenä todettiin myös, että taselainalla ja leasingrahoituksella on mahdollista saavuttaa alhainen rahoituskustannus. Kaupungin investointisuunnitelman toimeenpano ja investointien rahoitus on toteutettu edellä kuvattujen johtopäätösten perusteella. Rahoitusmuotona on käytetty taselainaa eli vieraan pääoman ehtoista rahoitusta. Leasingrahoitusta ei rakennushankkeissa ole toistaiseksi käytetty.

Inspiran selvityksen johtopäätöksiä hyödynnetään myös tulevaisuuden investointien toteutuksessa ja rahoitussuunnittelussa. Tarvittaessa selvitys voidaan toteuttaa kohdennetusti investointisuunnitelman eri kohteisiin.

10 Kuntatalouden tasapainon mittaaminen

Kuntataloutta voidaan mitata ja tarkastella useasta eri näkökulmasta. Perinteinen tarkastelutapa liittyy liikekirjanpitoon ja sen yleisiin periaatteisiin. Tulkinnan lähtökohtana on tällöin kunnan tuloslaskelma ja tulojen riittävyys suhteessa menoihin. Mittarin kuvaama talouden tasapaino on tällöin tuloslaskelmaan jaksoitettujen tulojen ja menojen välillä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tasapainoon sisältyy vain se osa kunnan tuloista, joka kuuluu yksittäiselle tilikaudelle. Vastaava tilanne on myös menojen kohdalla. Tuloslaskelmalähtöisessä tulkinnassa tuloslaskelma on relevantti, validi ja luotettava mittari, sillä ymmärrys kunnan talouden tasapainosta syntyy mittarin perusteella.²¹

Tuloslaskelmalähtöisessä tulkinnassa tulkitaan pelkästään mittarin tulosta. Kun mittarin tulos on alijäämäinen, on kunnan talous epätasapainossa. Alijäämäisen tuloslaskelman kunnan talous voidaan tasapainottaa hankkimalla lisää tuottoja tai supistamalla kuluja. Ylijäämäisen tuloslaskelman kunnassa mittarin tulos indikoi tehokkaasti järjestettyjä palveluja, kunnan resurssien riittävyyttä ja kuntalaisten oikeudenmukaisuuden toteutumista.²²

Liikekirjanpidon tulkintaympäristössä kunta määritellään entiteetiksi. Tällöin kunnan kontekstuaaliset tekijät, kuten väestönkehitys tai elinkeinorakenne, eivät ole relevantteja. Nämä kuntakohtaiset tekijät eivät myöskään näy tulkinnassa kunnan talouden tasapainosta. Mittari on luotettava, soveltuva ja toimiva kontekstista riippumatta. Tulkinnat kunnan talouden tasapainosta eivät eroa kasvavan tai supistuvan talouden kunnissa. Liikekirjanpidon tulkintaympäristössä tulkinta kunnan talouden tasapainosta on staattinen ja se kuvaa menneisyyttä, edellisvuoden tilikautta. Mittarin tuloksesta kuitenkin tehdään päätelmiä kunnan talouden tasapainotilan nykyisyydestä. Tällöin tulkinnan aikaperspektiivi on lyhyt.²³

Kuntatalouden tasapainoa voidaan tarkastella myös kuntalaisen kokeman tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tämän näkökulman mukaan kuntatalous on tasapainossa, kun kuntalaisten palvelutarve on tyydytetty ja kuntalaiset ovat saaneet vastiketta maksamilleen verorahoille. Tulkintaan liittyy myös oikeudenmukaisuuden vaatimus: Lakisääteisten palvelujen toteuttaminen tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti vahvistaa kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Kukin kuntalainen on oikeutettu yhdenmukaisiin palveluihin ja tällöin kunnan talouden tasapaino voidaan saavuttaa huolehtimalla näistä palveluista.²⁴

²¹ Sinervo, Lotta-Maria.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Kunnan tavoitteena on järjestää palveluja kuntalaisille käytössä olevin resurssein, mistä voidaan päätellä, että kunnan talouden tasapainossa on ensisijaisesti kyse kunnan resurssien riittävyydestä kunnan velvoitteiden hoitoon pitkällä aikavälillä. Vastikelähtöistä tulkintaa tasapainosta on vaikea kytkeä käytäntöön. Teoreettisessa mielessä voidaan analysoida kuntalaisten saamaa vastiketta, mutta käytännössä tällaista tasapainoa ei voi saavuttaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö näkökulma kuntalaisten saamasta vastikkeesta olisi tärkeä. Tarvelähtöisen tulkinnan voidaan tietyssä mielessä ajatella sisältyvän tulkintaan resurssien riittävyydestä. Myös tuloslaskelmalähtöisessä tulkinnassa on relevanttiuden kanssa ongelmia, sillä mittarin tulos ei suoranaisesti kuvaa resurssien riittävyyttä. Tämän vuoksi mittarin tuloksen tulkinnassa on huomioitava myös muita tekijöitä.²⁵

Kunnan talouden tasapainon mittaaminen

1

Perinteinen malli

Lähtökohta kunnan tuloslaskelmassa ja tulojen riittävyydessä suhteessa menoihin. Näkökulmana liikekirjanpito ja sen yleiset periaatteet. Tulkinta perustuu ainoastaan mittariin. Kun mittarin tulos on alijäämäinen, kunnan talous on epätasapainossa. Mittarin ongelmana on se, että sillä mittarin tulos ei suoranaisesti kuvaa resurssien riittävyyttä.

2

Kuntalaisten kokeman tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulma

Kuntalaisten kokeman tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulman avulla mittaamisessa kunnan talouden tasapaino määrittyy eri tavalla kuin perinteisen mallin avulla mittaamisessa. Tämän näkökulman mukaan kunnan talous on tasapainossa, kun kuntalaisten palveluntarve on tyydytetty ja kuntalaiset ovat saaneet vastiketta maksamilleen verorahoille. Vastikelähtöistä tulkintaa tasapainosta on kuitenkin vaikea kytkeä käytäntöön.

Olennainen tekijä kunnan talouden tasapainon mittaamisessa on väestönkehitys.

Yksi olennaisista tekijöistä kunnan talouden tasapainon tulkinnassa on kunnan väestönkehitys. Kunnilla on erilaiset resurssit, joten myös tasapaino tarkoittaa eri asioita eri kunnissa. Väestönkehitys vaikuttaa kuntalaisten palvelutarpeeseen eli niihin tekijöihin, mihin kunta resursseja tarvitsee. Kasvavan talouden kunnassa palvelujen tarve on luonnollisesti erilainen kuin supistuvan talouden kunnassa. Kunnan talouden tasapaino ei ole staattinen ilmiö. Voimakkaasti kasvavan talouden kunnassa talouden tasapainon saavuttaminen voi edellyttää huomattavaa kumulatiivista ylijäämää. Kunnan tulorahoituksen tulisi riittää palvelujen ja investointien rahoittamiseen, mutta myös lainojen takaisinmaksuun.²⁶

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Resurssien riittävyteen vaikuttaa keskeisesti se, mihin resurssien tulisi riittää. Tämä edellyttää pohdintaa, onko kunnan huolehdittava vain lakisääteisistä tehtävistä vai pitääkö resurssien riittää myös kunnan itse itselleen ottamien tehtävien hoitoon. Tällöin kyse on myös laajemmin hyvinvointiyhteiskunnan ja sen sisällön määrittelemisestä.²⁷

Tasapainoiseen kuntatalouteen kuuluu myös se, että kunnan tarjoama palveluvalikoima on sekä laajuudeltaan että määrältään riittävä suhteessa kunnassa olevaan palvelutarpeeseen. Käytännössä tämä edellyttää palvelujen tarvekartoituksia säännöllisin väliajoin, sillä palvelutarve muuttuu väestönkehityksen mukaan. Palvelutarpeen muutokset vaativat myös vaikeita päätöksiä palvelujen supistamisesta. Tällaisissa tilanteissa syntyy tasapaino-ongelmia, kun yritetään ylläpitää väestönkehityksen vähentämällä resursseilla liian suurta palvelukapasiteettia.²⁸

Kunnan talouden tasapainossa on ensisijaisesti kyse kunnan resurssien riittävydestä pitkällä aikavälillä. Tuloslaskelman alijäämä tai ylijäämä on kuvaus menneestä tilikaudesta ja samoin taseeseen kumuloitunut ali- tai ylijäämä on tietoa menneiltä tilikausilta. Tasapainoiseen kuntatalouteen kuuluu kuitenkin tasapainon saavuttaminen ja ylläpitäminen pitkällä aikavälillä. Käytännössä tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että tulkinnessa ei voi keskittyä yhden tilikauden antamaan tietoon kunnan talouden tasapainosta. Ali- ja ylijäämien osalta on tarkasteltava kumulatiivisia tunnuslukuja, jolloin voidaan nähdä pidemmän aikavälin kehitystä. Toiseksi kumulatiivisten tilinpäätöstietojen huomioimisen lisäksi on tulkinnessa otettava huomioon myös ne muutokset, joita on tapahtunut kunnan velvollisuuksissa esimerkiksi viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana.²⁹

11 Talouden tasapainotuskeinoja

Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2020 “Kunnan talous kuntoon -mutta miten?” -oppaan, johon on koottu talouden tasapainotuskeinoja. Tasapainotuskeinot on koottu esimerkinomaisesti eri kuntien talouden tasapainottamisesityksistä ja ne esitetään tässä oppaassa suorina lainauksina. Alla olevat toimenpiteet³⁰ on esitetty vaihtoehtoina tulevaisuuden päätöksentekoon ja niiden mahdollinen toteuttaminen vaatisi erilliset päätökset.

Henkilöstö: Henkilöstömenot ovat kunnan suurin menoerä, johon kunta pystyy itse vaikuttamaan mm. hyvällä johtamisella ja henkilöstöpolitiikkaa kehittämällä. Pysyvät säästöt eivät toteudu ilman henkilöstövaikutuksia.

Henkilöstömenoissa voi säästää esimerkiksi hyödyntämällä eläköitymistä, vähentämällä lyhyitä sijaisuuksia, yhdistämällä ja monipuolistamalla tehtäväkuvia, kannustamalla

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Kuntaliitto 2020b.

muuttamaan lomarahat vapaiksi, turvautumalla tarvittaessa henkilöstön lomautuksiin sekä kilpailuttamalla ja ulkoistamalla tuki- ja muita palveluita.

Uuden henkilön rekrytointitilanne on tärkeä. Rekrytoinnin vaikutuksia on aina arvioitava pitkällä aikavälillä. Kunta-alan työntekijöiden työurat ovat pitkiä ja siitä syystä rekrytoinnin kokonaisvaikutus tulee arvioida huolellisesti ennen rekrytoinnista päättämistä.

Kunnan toiminnan tuottavuutta tulee parantaa siten, että koko kunnan tasolla tarkasteltuna henkilöstökustannukset kehittyvät maltillisesti. Työntekijöiden osa-aikatyön mahdollisuuksia kehitetään ja työtehtäviä suunnitellaan työkyvyn edellyttämälle tasolle. Panostukset työhyvinvointiin ja työkyvyn ylläpitoon ovat keskeisiä työstä poissaolojen minimoimiseksi ja työssä jaksamiseksi nykyistä pidempään.

Tilahallinto: Kokonaisvaltainen tilahallintostrategia on osa kunnan palveluverkkostrategiaa. Vastaavatko toimitilat palvelurakennetta nyt ja tulevaisuudessa? Kuinka otetaan huomioon resurssitehokkuus, eli kuinka tilat ns. salkutetaan, mitä kehitetään, mistä voidaan luopua kustannusten hallitsemiseksi?

Kunnan toimitilojen käytön tulee olla joustavaa. Myös ratkaisujen toteuttaminen voi olla joustavaa, esimerkiksi tilamoduuleita hyödyntäen. Peritään sisäistä ja ulkoista vuokraa, joiden määräykset saatetaan kohdalleen. Kiinteistöhoitoa ja kiinteistökannan ylläpitoa kehitetään talouden tasapainottaminen huomioiden. Nostetaan tila- ja tonttitehokkuutta.

Korjausvelan hallinta on tärkeää. Peruskorjaukset mahdollistavat kiinteistöjen pidemmän käytön. Vajaalla käytöllä olevia kiinteistöjä (esimerkiksi koulujen liikuntatilat) tulisi pyrkiä vuokraamaan eteenpäin. Toimenpiteitä voivat olla myös sisäilmaongelmien syntymisen ehkäiseminen, katuvalojen led-tekniikkaan siirtyminen sekä alueurakoiden sopimuksien kilpailuttaminen.

Tilahallinto ei kuitenkaan voi olla erillään kunnan muusta toiminnasta, vaan tilaratkaisujen on palveltava kunnan kokonaisuuden ja kuntalaisten intressejä.

Koulutus: Sopeuttamistoimet liittyvät palveluverkon optimointiin, toimintatapojen tarkasteluun ja kustannusten hallintaan. Perusopetuksessa kouluverkkoa pyritään tehostamaan ja asetetaan tuntijako valtakunnalliselle minimitasolle. Mikäli kunnassa on lukio, oppilasmäärän riittävydestä myös tulevaisuudessa tulee varmistua ja opettajien vuosittaista työaikaa kehitetään säästöjen aikaansaamiseksi.

Kunta voi toimia kumppanina oppisopimuskoulutuksissa, joihin valitaan oppilaat kuntouttavassa työtoiminnassa jo olevista henkilöistä. Lisäksi kunta voi laajentaa ja lisätä kuntouttavan työtoiminnan ryhmiä. Omistajaohjausta koulutuskuntayhtymissä ja yhtiöissä voidaan vahvistaa – sijoitetun pääoman tuoton tulisi olla vähintään 3 %. Tulopuolella tavoitteena kurssimaksutuottojen lisääminen.

Talous ja rahoitus: Kaiken kaikkiaan säästötoimia tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. On huolehdittava, ettei kunnan kokonaiskustannusten tason nousu ylitä yleistä kustannustason nousua. Vuosikatteen tulee kattaa poistot ja vuosikatteen sekä nettoinvestointien tulee pitkällä aikavälillä olla tasapainossa.

Näiden lisäksi tulee tehdä yksilöidympiä ratkaisuja, kuten tehostaa kunnan hankintoja, toimintaprosesseja, vaikuttavuutta ja kokonaistaloudellisuutta sekä huolehtia osakeyhtiöiden osingoista saatavista tuloista. Investoinneissa ja velkarahoituksessa on tarpeen vertailla ja priorisoida vaihtoehtoja sekä niiden prosesseja, vaikuttavuutta ja riskienhallintaa. Kertaluonteiset erät (esim. kiinteistöjen myynnit) täydentävät pysyvien säästöjen vaikutusta.

Verotus: Kunnalla on toki mahdollisuus korottaa kunnallisveroa, mutta potentiaali on rajallinen erityisesti niillä kunnilla, joilla kunnallisvero on jo valmiiksi korkealla tasolla. Kun efektiivinen kunnallisvero on keskimäärin vain noin 60 % nimellisestä, veronkorotuksista ei aina ole ennakoon oletettua hyötyä.

Sen sijaan kiinteistöveron määräytymisen optimaalisuus voidaan varmistaa ja korottaa kiinteistöveroa lakisääteisen liikkumavaran puitteissa.

Konserni: Kunnan konserniohje on pidettävä ajan tasalla, lisäksi konsernin sisäinen työnjako ja sen toimivuus on varmistettava. Omistajaohjausta voidaan vahvistaa muun muassa yhtiöjärjestysten sekä liiketoiminnan ymmärryksen kautta. Energia- ja vesilaitosten ja muiden vastaavien organisaatioiden käyttömaksujen tasosta tulee huolehtia, jotta varmistetaan verkostojen ylläpito ja huollot. Tarvittaessa voidaan toteuttaa omaisuuden myyntejä tai uudelleenorganisointia. Omistajaohjausta voidaan tehostaa tarvittaessa myös yhtiöjärjestysmääräyksiä.

Elinvoima ja työllisyys: Elinvoiman ja työllisyyden edistäminen vaatii usein kuntaa laajempaa yhteistyötä. Iisalmi on Ylä-Savon seutukunnan keskuskaupunki ja sillä on merkittävä rooli seudun elinvoiman ylläpitäjänä. Kaupungin tulee tunnistaa ja panostaa omiin vahvuustekijöihin, erityispiirteiden houkuttelevuuteen ja brändin luomiseen. Toimivat palvelut ja vetovoimainen kaupunkimaine auttavat elinkeinoelämää osaavan työvoiman rekrytoinnissa, mikä puolestaan pitkällä aikavälillä tuottaa kaupungille lisää verotuloja.

Investoinneissa ja kaupunkisuunnittelussa on aina hyvä huomioida myös vaikutukset kaupungin vetovoimaan sekä elinkeinoelämään ja sen tulevaisuuden kehittymiseen kaupungin elinvoimaisuuden näkökulmasta. Kaupungilla tulee olla houkuttelevia tontteja tarjolla niin teollisuuden kuin kaupan alan toimijoille, jotta yritykset voivat sijoittaa toimintojaan Iisalmeen ja laajentaa niitä toiminnan kasvaessa. Myös joillain kaupungin omilla investoinneilla voidaan merkittävästikin vauhdittaa elinkeinoelämän kasvuedellytyksiä. Palvelurakenteen kehittämisessä tulee huomioida myös yksityisten palvelujen rooli. Uusien yritysten alkutaivalta tuetaan aktiivisella yritysneuvonnalla ja myös toimivia yrityksiä autetaan kehittämisrahoituksen hakemisessa ja sitä kautta uusien työpaikkojen luomisessa.

Kaupunki hallinnoi myös useita kehittämishankkeita, joilla pyritään tukemaan ja vauhdittamaan alueen kehittymistä ja elinkeinoelämän menestystä. Hankkeiden tulee aina olla kaupunkistrategiaa tukevia ja niiden tavoitteet osaltaan linjassa kaupungin muun toiminnan kanssa, mutta hankerahoituksen kautta resurssointiin saadaan merkittävää vipuvaikutusta n. 20–30 % omarahoitusosuudella loppurahoituksen tullessa EU-rahastoista tai eri ministeriöiltä.

Työikäisen väestön nopea väheneminen tulevina vuosina tarkoittaa käytännössä, että alueelle tarvitaan merkittävästi lisää muuttajia kotimaasta ja ulkomailta työpaikkojen säilyttämiseksi. Maahanmuuttopalveluiden kehittämiseen kannattaa laittaa panoksia, jotta kotouttaminen onnistuisi mahdollisimman hyvin ja alueelle tulevat työllistyvät nopeasti. Myös pitkäaikaistyöttömien palveluihin ja vaikeasti työllistyvien aktivointiin kannattaa panostaa, jotta kunnan työmarkkinatuen osuutta saadaan pienennettyä. Erilaisilla työllistämisen tuilla voidaan kannustaa työnantajia rekrytoimaan myös vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä sekä nuoria vasta uransa alussa olevia entistä enemmän. Työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuminen on koettu tärkeäksi, koska kuntien rooli tulee jatkossa kasvamaan työllisyyden hoidossa.

Tuloksellisuus ja tuottavuus: Tuloksellisuuden ja tuottavuuden kehittäminen kuuluu jokaisen työhön. Siksi kunnassa tulee kehittää eri toimialoille seurattavat tuloksellisuuden ja tuottavuuden mittarit. Tuottavuutta parannetaan työn sisältöä ja työmenetelmiä kehittämällä sekä työhyvinvointia lisäämällä.

Toimintoja voidaan myös digitalisoida ja automatisoida. Valtuusto, kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat kunnan ja kuntakonsernin johtamisesta. Kunnan toiminnot on hoidettava taloudellisesti ja niin, että vastuu tavoitteiden toteuttamisesta ja tuloksellisuudesta on selkeä. Kunta keskittyy sille kuuluvien lakisääteisten ja asukkaille tärkeiden peruspalvelujen järjestämiseen. Mikäli kunnan väkimäärä vähenee, on talouden kasvu pääosin tuottavuuden kasvun varassa, mikä usein edellyttää merkittävää ja menestyvä yritystoimintaa.

Tutkihallintoa.fi-sivustolla voi tarkastella kuntien, kuntayhtymien ja valtion tietoja. Palvelun kunnat-osiosta löytyy mm. kuntien tilanneseuranta (väestörakenne, sosiaali- ja terveystaloudet, valtionosuudet), kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja sekä yleistä tietoa kuntataloudessa. Tutkihallintoa.fi-sivusto on hyvä tietolähde kuntataloudesta kiinnostuneille.

Laatu ja vaikuttavuus: Kunnan vastuulla on taloudellinen, ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. Kunta voi vaikuttaa kykyynsä jatkossakin tarjota laadukkaat peruspalvelut asukkailleen. Palveluverkkoa voidaan myös kehittää tiiviimmäksi ja joustavammaksi siten, että palvelujen laatu ei laske ja saavutettavuus ei olennaisesti kärsi.

Järjestelyjen toimivuutta voidaan varmentaa esimerkiksi asiakastyytyväisyysmittauksilla ja tavoittelemalla tiettyä tyytyväisyystasoa. Eri toimialoille on tarpeen kehittää mitattavia laadun ja vaikuttavuuden mittareita, jotta palvelutarpeen kasvua voidaan ennaltaehkäistä.

11.1 Palvelutarve ja -taso

Kuntatalouden kehitykseen vaikuttavat monet tekijät. Näitä ovat muun muassa väestö- ja palvelurakenteen muutokset, asukasluvun muutokset, kuntien tehtävissä tapahtuvat muutokset, kuntia koskeva lainsäädäntö ja muu normisto, kuntien asema työmarkkinoilla sekä kansantaloudellinen toimintaympäristö.

Kuntatalouden lyhyen aikavälin ennusteissa korostuvat harjoitettava suhdannepolitiikka, valtion budjettipolitiikka sekä kunnan omat päätökset. Kuntatalouden pitkän aikavälin kehityksessä keskeiseen asemaan kohoavat yleisen talouskehityksen ohella kunnan omat strategiset päätökset.

Talouden tasapainotuskeinoja voidaan tarkastella eri näkökulmista.

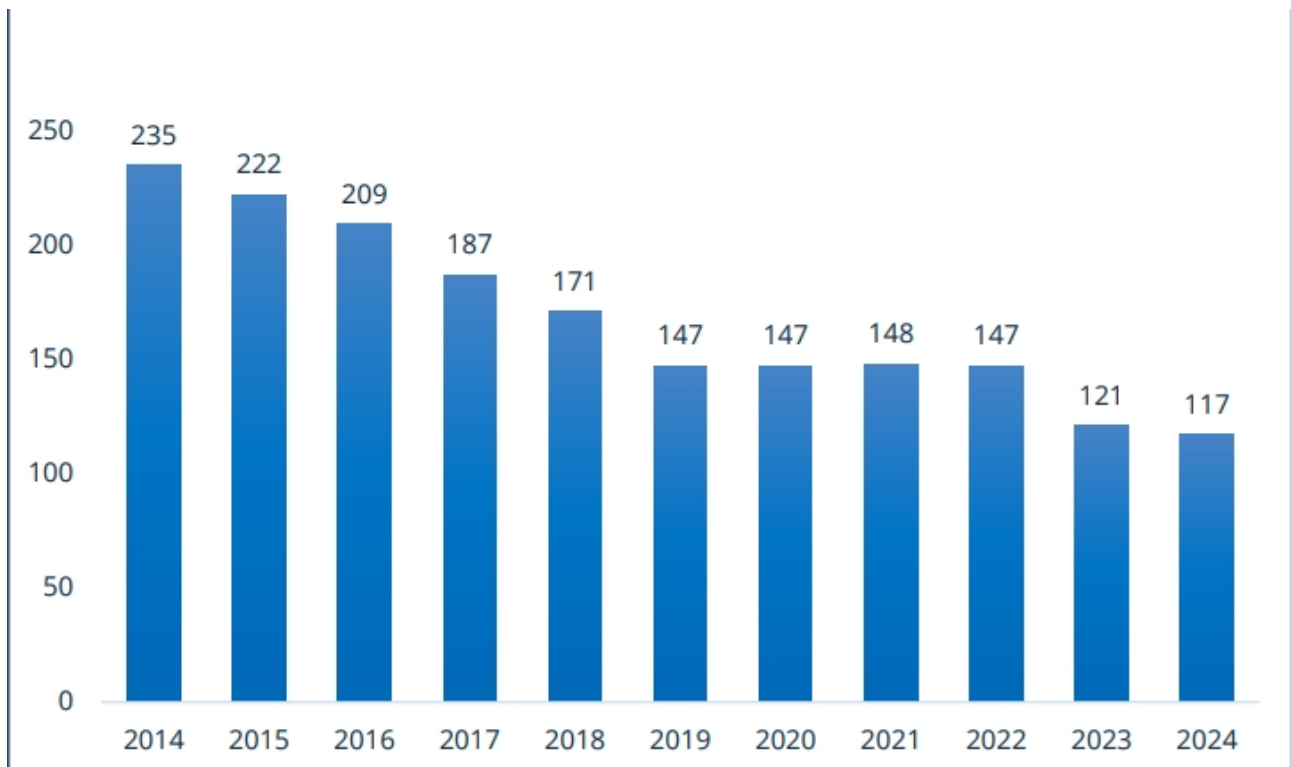
1) Millainen palveluverkko kaupungilla on? Kuinka monessa toimipisteessä palveluja tarjotaan? Toimipisteiden määrä vaikuttaa kokonaiskustannuksiin. Palveluverkon tulisi muodostua palvelutarpeen mukaan.

2) Millainen palvelutaso kaupungilla on? Tarjotaanko lakisääteisiä palveluja ns. minimitasoisena vai onko palvelutasoa tietoisesti nostettu? Palvelun perustaso on yleensä sidottu lakiin, asetuksiin ohjeisiin ja suosituksiin. Palvelutasolla on suora vaikutus kustannuksiin.

Edellä mainittuja näkökulmia ei voi erottaa toisistaan, koska niiden välillä vallitsee kiinteä riippuvuussuhde. Kustannusrakenne on riippuvainen siitä, kuinka monessa toimipisteessä palveluita tarjotaan ja millainen palvelun taso on. Tämä riippuvuussuhde on olemassa tarkasteltaessa kaupungin kaikkia palveluja eri toimialoilla.

Palvelutarve muodostuu kaupungin demografisten tekijöiden mukaan. Keskeinen tekijä palvelutarpeen muodostumisessa on ikärakenne eli lasten, ikäihmisten ja työikäisten määrä. Palvelutarve muodostuu lakisääteisistä palveluista, esimerkiksi perusopetuksesta ja varhaiskasvatuksesta.

Vuonna 2024 lisäalassa syntyi 117 lasta (2023: 120). Alla on kuvattu syntyvyyden kehitystä lisäalassa vuosina 2014–2024.



Syntyvyyden lasku näyttää olevan huomattavasti nopeampaa kuin aiemmin on ennustettu. Ikäluokan pieneneminen vaikuttaa nopeasti palvelukysyntään varhaiskasvatuksen puolella vähentäen palveluseteli- ja kotihoitotukimenoja. Ikäluokan pieneneminen tulee näkymään myös lapsille ja nuorille suunnatussa kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden kysynnässä.

Iisalmessa toteutettiin vuonna 2023 perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluverkkoselvitys. Selvityksen perusteella kaupunginvaltuusto päätti tietyistä muutoksista varhaiskasvatuksen palveluverkkoon. Lisäksi kaupunginvaltuusto päätti, että perusopetuksen palveluverkkoa tarkastellaan oppilasmäärän perusteella. Koulun opetuksen jatkamista tarkastellaan, kun oppilasmäärä laskee 3 vuotena alle 25 oppilaan 1-6 -luokkien koulujen osalta ja 3 vuotena alle 20 oppilaan 1-4 -luokkien koulujen osalta. Runnin koulu toimii kuitenkin vähintään vuokra-ajan loppuun saakka.

Lähtökohtaisesti ei rakenneta uusia kouluja vaan ylläpidetään korjaamalla entisiä rakennuksia. Pyritään huoltokorjauksilla jatkamaan olemassa olevien koulurakennusten käyttöikä.

11.2 Talouden tasapainotusohjelma

Iisalmen kaupungin taloustilanne on vakaa ja talous kestää muutamia alijäämäisiä vuosia. Tarvetta ”äkkijarrutukseen” ei ole. Oikea-aikaisen talouden tasapainottamisen tavoitteena on kääntää talouden kehityssuunta siten, että talouden tasapaino saavutetaan viimeistään vuonna 2027: Tavoite tarkoittaa sitä, että tulot kattavat menot eikä alijäämää synny.

Ennakoitu alijäämä/sopeutustarve vuosille 2025–2027 on n. 2 milj. euroa/v (yhteensä 6,3 milj. euroa). Talouden kehityssuunnan muuttuminen johtuu hyvinvointialueuudistuksen

aiheuttamasta verotulo- ja valtionosuusjärjestelmän muutoksesta (tulopohjan muutos) sekä toimintakulujen kasvusta.

Iisalmen kaupunkistrategian toiminta-ajatuksena on huolehtia asukkaiden hyvinvoinnista sekä vahvistaa koko seudun kilpailukykyä ja vetovoimaa. Kestävä, tasapainoinen kuntatalous, jossa tulot kattavat menot, mahdollistaa kaupunkistrategian mukaisen toiminnan kehittämisen ja palveluiden tarjonnan.

Varmistaakseen kaupunkistrategian toteutumista käynnistettiin vuonna 2024 talouden tasapainotusohjelman laatiminen. Talouden tasapainotusohjelma 2024-2026 hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2024. Talouden tasapainotusohjelma toimii talous- ja toimintasuunnitelman valmistelun lähtökohtana.

Kuntalain mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Taloudeltaan kestävä kunta järjestää lakisääteiset palvelut kustannusvaikuttavasti nykyisille asukkailleen ja varautuu järkevästi sellaiseen tulevaisuuteen, jonka pohjana on realistinen näkymä väestörakenteesta ja sen palvelutarpeesta.³¹

Kestävän talouden kunnassa investoinnit ja päätökset palveluverkosta mitoitetaan suhteessa realistiseen tulevaisuudenkuvaan – oli suuntana sitten vahva kasvu tai hallittu supistuminen. Kestävän talouden kunnassa rahaa jää myös kunnan ja alueen kehittämiseen.³²

Kunnan toiminnan perustavoite on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Myös kunnan varallisuutta tulee hoitaa niin, että tämä tavoite toteutuu. Tällöin korostuvat kunnan elinvoima- ja omistajapolitiikka. Tehokas omistajapolitiikka määrittelee kullekin omistukselle tavoitteet, tehokkaan ja taloudellisen käytön sekä arvon turvaamisen periaatteet.

33

Investointeja voi osaltaan pitää varallisuuden hoidon ilmentymänä. Investoinneilla ja investointikyvyllä on suuri merkitys kunnalle ja koko kansantaloudelle. Kunnat ovat investoineet kuntien taloutta ja tehokkuutta edistävään infrastruktuuriin ylläpitäen kasvua ja työllisyyttä. Näin tulee olla myös jatkossa. Investointitarpeet, investointien aikahorisontti, mahdollisuudet omarahoitussuuteen, lainan tarve ja muut vastaavat tekijät vaihtelevat kunnittain. Investointien ajureina ovat välttämättömyys esimerkiksi kasvun tai peruskorjausten hoitamiseksi mutta nykyään yhä useammin myös sääntelyn ja muiden ulkopuolisten tekijöiden vaatimukset.³⁴

³¹ Kuntaliitto 2022b.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

Investointien ja velan merkitys on erilainen kasvavalle ja väestöään menettävälle kunnalle. Kasvava kunta tarvitsee investointeja palvelukysyntään vastaamiseksi, supistuvan kunnan päälimmäisenä tarpeena ovat sopeutusinvestoinnit. Kummassakaan tapauksessa pelkkä velkamäärä ei kerro kaikkea. On tarkasteltava velan merkittävyyttä, lainanhoitokykyä ja velkakestävyyttä: Mikä on tausta, jolla velka hoidetaan? Voiko velkaa hallita? Millaisia vaikutuksia investoinneilla ja velalla tavoitellaan? Investointipäätösten sekä tulo- ja velkarahoitusosuuksien tulisi perustua huolelliseen arvioon väestökehityksestä, palvelutarpeista ja palveluverkosta mutta myös vastuiden hoitamiseen tarvittavasta tulopohjasta. Kun investointi on perusteltu, myös tarvittava velka on perusteltu.³⁵

Toiminnan täydentämistä ja uudistamista tulisi jatkuvasti pohtia: esimerkiksi, miten kunta ja elinkeinoelämä voivat tukea toisiaan. Jatkossa kuntien toiminnassa korostuvat todennäköisesti yhteistyö ja kumppanuudet eri osapuolten kanssa. Hyvä ja monipuolinen yhteistyö edistää investointeja, rahoituksen käyttöä ja alueen menestystä.³⁶

Vaihtoehtoisten toteutus- ja rahoitusmallien käyttöä on tarkasteltava kunta- ja hankekohtaisesti siten, ettei synny uusia tai tarpeettomia riskejä. On myös muistettava, että vuokraamiseen perustuvat ratkaisut vastuiden seurannassa rinnastetaan velkavastuuihin. Moniin hankkeisiin kunnilla on käytettävissä myös esimerkiksi Euroopan unionin rahoitus- ja tukimekanismeja.³⁷

Aktiivinen riskien seuranta ja hallinta on merkittävä osa velan hallintaa. Rahoitusmarkkinoiden ja korkojen liikkeet ovat keskeisiä tekijöitä, mutta mittavassa investoinnissa rahoituskustannus voi olla vain yksi elementti. Kustannuksiin vaikuttavat monet taustatekijät: esimerkiksi budjet-tirajoitteet, investointien priorisoinnin intressit, sääntelyn vaatimukset, kestävän kehityksen näkökohdat ja tarvittavan rahoitusrakenteen pituus. On siis tarpeen tarkastella kaikkia kustannuksia, joita hanke toteuttamisaikanaan aiheuttaa. Lisäksi tulisi arvioida mahdolliset oheisvaikutukset, myös tulot. Tätä kautta saadaan apua erilaisten toteutus- ja rahoitusratkaisujen arviointiin.³⁸

12 Kuntatalouden kehysarvio

Valtiovarainministeriö laatii kuntatalousohjelman, jonka painopisteenä on kuntatalouden kehysnäkökymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelu. Kuntatalousohjelmassa kuvataan kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen uusimman käytössä olevan tiedon pohjalta. Kuntatalousohjelma toimii kuntien taloussuunnittelun apuvälineenä.

Vuoden 2025 alusta kunnille siirtyi työ- ja elinkeinopalvelujen järjestämisvastuu. Näihin uusiin tehtäviin myönnettiin valtionosuusrahoitusta osana peruspalvelujen valtionosuutta.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Tavoitteena uudistukselle on parantaa työllisyyttä ja vähentää työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia.

Kuntatalouden lainakannan ennustetaan kasvavan edelleen, taustalla ovat kuntien mittavat investointitarpeet. Toimintakulujen ennakoidaan kasvavan edelleen tuloja nopeammin, mikä aiheuttaa painetta veronkorotuksiin.

Valtiovarainministeriön kuntatalousohjelman mukaan kuntatalouden näkymät vuosille 2025-2028 ovat haastavat. Kunnilta edellytetään aktiivisia toimia talouden tasapainottamiseksi ja uusien tehtävien hoitamiseksi.

Lisätietoja:

<https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/monen-muuttujan-summa>

13 Lähteet

Heimberg, Unna: Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:51.

Iisalmen kaupunki: Tilinpäätös 2024.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, työ- ja elinkeinoministeriö: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Kuntaliitto 2020.

Korhonen, Minnamaria & al.: Kunnan talous kuntoon – mutta miten? Kuntaliitto 2020b.

Korento, Sari & Ylitalo, Marja-Liisa: Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Kuntaliitto 2022.

Korento, Sari & al.: Isot reformit ja kuntatalous: Sote lähtee ja työllisyyden hoito tulee – mitä kunnassa tulee tietää uudistusten kynnyksellä? Kuntaliitto 2022b.

Sinervo, Lotta-Maria: Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere 2011. [Saatavilla osoitteessa: [Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä - Trepo](#)].

Valtiovarainministeriö: Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. [Saatavilla osoitteessa: [Kunnan peruspalvelujen valtionosuus - Valtiovarainministeriö](#).]

Valtiovarainministeriö: Kuntatalousohjelma vuosille 2025–2028. Helsinki 2024.