

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 10/2018

ARTTU2
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

Konserniyhteisöjen taloussuhteet

Suhteiden jäsentelyä ja tietoa ARTTU2-tutkimuskunnista

Pentti Meklin ja Heikki Pukki

RAPORTIN SISÄLTÖ

1	Johdanto	2
2	Suuruuden etujen tavoittelu – toimintojen keskittäminen	2
3	Konsernin sisäiset lainat, takaukset ja liiketoimet	3
3.1	Kuntakonsernien ja emokuntien lainakannat	3
3.2	Emokuntien lainasaamiset tytäryhteisöiltä	5
3.3	Emokuntien nettolainakanta	5
3.4	Lainojen korkotuotot	6
3.5	Emokuntien antamat takaukset tytäryhteisöjen ja muiden puolesta	6
3.6	Kuntakonsernien ja emokuntien oma pääoma	8
3.7	Emokuntien ja tytäryhteisöjen väliset liiketoimet	8
4	Kuntakonsernin talouden tulos ja tasapaino	9
4.1	Kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino	9
4.2	Konsernin, emokunnan ja tytäryhteisöjen yli- ja alijäämät	9
4.3	Kuntakonsernien ja kuntien omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus	11
4.4	Tytäryhteisöjen ylijäämät – ylijäämän käyttö ja voitonjako	12
4.5	Kuntaomistajan vastuu tytäryhteisön epäonnistumisesta	13
4.6	Tytäryhteisöjen alijäämien käsittely	14
5	Tiivistelmä ja päätelmiä	15
	Lähteet	16
	Liitetaulukot	18

Tiivistelmä

Tässä raportissa tarkastellaan emokunnan ja tytäryhteisöjen välisiä taloussuhteita kuntakonsernissa. Taloussuhteet jaetaan kolmeen ryhmään. Konsernin kokonaisedun saavuttamisessa yksi väline ovat keskitetyt, kaikkia konserniyhteisöjä hyödyttävät palvelut. Toisen ryhmän muodostavat tukitoimet, joilla emokunta tukee tytäryhteisöjen toimintaa esimerkiksi lainojen, takausten ja konserniavustusten sekä pääomalainojen avulla. Kolmas tarkasteltava seikka on kuntakonsernin sekä emokunnan ja tytäryhteisön kirjanpidollinen tulos ja sen käsittely.

Konsernirakenteesta pitäisi olla kustannustehokkuutena tai -vaikuttavuutena ilmenevää hyötyä. Yksi kustannustehokkuuden tavoittelun keino on konserniyhteisöille yhteisten palvelujen järjestäminen. Keskitettyjen tukipalvelujen järjestämisestä ja sen tuomista hyödyistä ei ole saatavissa yleisiä tietoja kuntataloustilastosta, mutta useimpien kuntien tilinpäätöksissä tuodaan esiin, että viime vuosina on kiinnitetty erityistä huomiota keskitettyihin tukipalveluihin. Viime vuosien kehityssuunta on tukipalvelujen hankkiminen ylikunnallisilta yhtiöiltä, joita on kehitetty aktiivisesti tämän raportin laatimisen aikana.

Toinen tässä raportissa tarkasteltu kokonaisuus on emokunnan ja tytäryhteisöjen väliset taloudelliset järjestelyt kuten lainajärjestelyt emokunnan ja tytäryhteisöjen välillä. Emokunnat ja tytäryhteisöt voivat ottaa lainaa, mutta emokunnat myös lainaavat huomattavia summia edelleen tytäryhteisöille. Emokuntien antamien takausten määrä ARTTU2-kunnissa on noin kaksi kolmasosaa tytäryhteisöjen ottamista lainoista, mutta takausten määrä, euroa/asukas, vaihtelee paljon kunnittain. Emokunnilla ja tytäryhteisöillä on keskinäisiä liiketoimia, joissa verotuskysymykset saattavat nousta esiin peiteltyyn osingonjaon muodossa.

Kolmas asiakokonaisuus on konsernin kirjanpidollinen tulos sekä sen jakautuminen emokunnan ja tytäryhteisöjen kesken. Vaihtelu yksittäisten kuntien välillä on erittäin suurta. Useammassa kuin joka neljännessä ARTTU2-kuntakonsernissa emokunnan kertynyt ylijäämä on konsernin kertynyttä ylijäämää suurempi. Konsernin huono taloudellinen tila voi johtua joko emokunnan tai tytäryhteisöjen toiminnasta. Luonnollista olisi, että konsernin mahdollisen alijäämän kattaisi ensisijaisesti se yhteisö, jonka toiminnasta alijäämä on syntynyt. Yksi keskeinen kysymys on, pitäisikö emokunnan ylijäämän korvata tytäryhteisöjen alijäämät, kun kuntakonsernin tytäryhteisöt ovat erilaisia. Kuntakonsernin taloussuhteet jättävät mietittävää.

1 Johdanto

Tämä raportti on kolmas ARTTU2-tutkimusohjelman kuntakonserneja käsittelevästä raporttisarjasta. Ensimmäisessä raportissa *Kuntien moninaiset kuntakonsernit* (Meklin & Pukki 2018) selvitettiin ARTTU2-kuntakonsernien tytäryhteisöjen ja konsernitilinpäätökseen sisällytettyjen kuntayhtymien ja osakkuusyhteisöjen lukumääriä sekä emokunnan osuutta kuntakonsernin koko taloudesta kuntakokoluokittain ja kuntakohtaisesti.

Toisessa raportissa *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana* (Meklin 2018) tarkasteltiin kuntakonsernin ohjausta, jonka päämääränä on kuntakonsernin kokonaisuus. Mitä tuo kokonaisuus tarkoittaa kirjallisuuden ja lainsäädännön valossa ja miten konsernin kokonaisuus konkretisoituu kuntien talousarvioissa esitetyissä tavoitteissa? Tavoitteiden tarkastelu tuotti mielenkiintoisen kokonaiskuvan.

Tässä raportissa tarkastellaan kuntakonsernin emokunnan ja tytäryhteisöjen välisiä taloussuhteita. Taloussuhteet jaetaan kolmeen ryhmään. Konsernin kokonaisedun saavuttamisessa yksi väline ovat keskitetyt, kaikkia konserniyhteisöjä hyödyttävät palvelut, joilla pyritään tehostamaan koko konsernin toimintaa. Toisen ryhmän muodostavat tukitoimet, joilla emokunta tukee tytäryhteisöjen toimintaa esimerkiksi lainojen, takausten ja konserniavustusten sekä pääomalainojen avulla. Kolmas tarkasteltava seikka on kuntakonsernin, emokunnan ja tytäryhteisön kirjanpidollinen tulos ja sen käsittely.

Raportin aineistona käytetään lainsäädäntöä, kirjallisuutta, ARTTU2-kuntien talousarvioita ja tilinpäätöksiä vuodelta 2016 sekä kuntataloustilastoja. Jo tässä vaiheessa on todettava, että yksityiskohtaisen kuvan saaminen yksittäisistä kunnista edellyttäisi monipuolisemman aineiston käyttöä, mihin tämän hankkeen resursseilla ei ole mahdollisuutta.

Tämän raportin viimeistelyvaiheessa kirjoittajat ovat saaneet arvokkaita kommentteja Kuntaliiton asiantuntijoilta, johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeffiltä, erityisasiantuntija Marja-Liisa Ylitälolta ja projektipäällikkö Jarmo Asikaiselta. Haluamme esittää heille suurkiitokset. Mahdollisista raportin virheistä ja puutteista vastaavat luonnollisesti raportin kirjoittajat.

2 Suuruuden etujen tavoittelu – toimintojen keskittäminen

Kuntakentässä on monenlaista suuruuden tuottamien etujen tavoittelua. Valtakunnan päättäjät ovat vuosikausia uskoneet suuruuden tuomiin etuihin, kun useilla kuntarakennemuutoksilla on pyritty yhdistämään kuntia, pieniä kuntia suuremmaksi ja suuria vielä suuremmaksi. Sekä suuruuden hyödyt että mahdolliset haitat ovat erilaisia kunnan keskeisissä tehtävissä: palvelujen järjestämisessä ja kunnan alueellisen elinvoiman edistämässä. Palvelujen järjestäjinä kunnat ovat myös monitoimialaisia organisaatioita, ja suuruus synnyttää erilaisia vaikutuksia eri toimialoilla.

Suuruuden etuja tavoitellaan myös konsernirakenteella kokonaisuudessaan. Sen yhtenä osana on suuruuden etujen hakeminen

keskittämällä yksittäisiä tehtäviä tai tehtäväryhmiä, joita useat tai kaikki konserniyhteisöt tarvitsevat ja joiden käyttö ei ole paikkaan sidottu. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi useat hallintopalvelut. Onnistuessaan keskittäminen saa aikaan suuruuden ekonomian nimellä tunnettuja hyötyjä. Suuruuden ekonomia aikaansaa mittakaavaetuja, jos samalla resurssilla voidaan tuottaa enemmän suoritteita eli palvelutuotannossa kiinteillä kustannuksilla on suuri osuus. Toiminnan ja suoritteiden määrän laajentuessa kiinteät kustannukset jakautuvat suuremmalle suoritemäärälle ja palvelujen yksikkökustannukset pienenevät. Keskittämisessä kootaan hajallaan olevien yksikköjen resurssit yhteen. Usein nämä hyödyt liittyvät henkilöstöresurssien käyttöön: suuremmassa yksikössä henkilöstö voi erikoistua, jolloin ammattitaito ja palvelun laatu paranevat, sijaisjärjestelyt helpotuvat ja kouluttautumismahdollisuudet paranevat. Keskitetyssä yksikössä kapasiteetin käyttöaste voidaan saada korkeammaksi kuin useassa erillisessä yksikössä. Resurssien kokoaminen yhteen parantaa myös edellytyksiä tuotekehittelylle. Keskittämisellä aikaansaadusta suuruudesta saattaa myös syntyä haittoja, kun koordinoinnin tarve lisääntyy tai keskitetyt yksiköt irtaantuvat koko organisaation ydintehtävästä ja alkavat elää omaa elämäänsä.

Kiinnostus kuntien ja kuntakonsernien palvelujen keskittämiseen on lisääntynyt viime vuosina, vaikka keskittämiskehitystä on ollut jo pitempään. Suomen Kuntaliitto julkaisi vuonna 2016 kuntakonsernien hallinnon tukipalveluista valaisevan esiselvityksen (Hallinnon tukipalvelut kuntakonserneissa 2016), jossa monipuolisesti kuvataan hallintopalvelujen järjestämistä. Kootua tilastotietoa palvelujen keskittämisestä kuntakonserneissa ei valitettavasti ole saatavilla. Kuntien tilinpäätöksissä selostetaan usein lyhyesti palvelujen keskittämisen tilannetta kunnassa ja kuntakonsernissa. Alla on pari esimerkkiä tilinpäätösinformaatiosta suurissa ARTTU2-kunnissa.

- **Oulun kaupungissa** on (TP 2016, 95) erotettu konserniohjaus ja konsernipalvelut. Konserniohjaus -yksikön tehtävä on huolehtia kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja jaostojen päätösvalmistelusta, konsernin yhteisöjen omistajaohjauksesta, kaupungin toimintaan ja poliittisen päätöksentekoon liittyvän hallinnon järjestämisestä sekä henkilöstöpolitiikasta. Konserniohjauksen tehtävät on jaettu kaupunginjohtajan, talousjohtajan ja henkilöstöjohtajan kesken. Konsernipalvelut -yksikön tehtävänä puolestaan on toimia ylimmän johdon määrittelemässä asiantuntija- ja ohjaustehtävissä ja järjestää keskitetyt asiantuntijapalvelut kaupunkikonsernille. Palveluryhmät Oulussa ovat lakipalvelut, hallinnon ja henkilöstön asiantuntijat, asianhallinta, työllisyyspalvelut, viestintä, talous, rahoitus, kaupunkistrategia, tietojohdaminen, tietohallinto sekä yhteisötoiminta vuoden 2016 loppuun saakka.
- **Hämeenlinnan kaupungin** (TP 2016, 101) konsernipalvelujen vastuualueeseen kuuluvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupungin johto, talous- ja hallintopalvelut, henkilöstöpalvelut, kehittämispalvelut ja omistajaohjaus. Lisäksi konsernipalvelujen kokonaisuuteen kuuluvat keskusvaalilautakunta ja tarkastuslautakunta. Hämeenlinna on keskitettyjen konsernitoimintojen ja konsernipalvelujen käyttö -otsikon alla toisaalla kuvannut (TP 2016,37) konsernipalvelujen

käyttöä: ”Kaupunkikonsernin yksiköt käyttävät konsernitiliä sekä sijoitus- ja laina-asioissa talous- ja hallintopalvelujen asiantuntemusta. Hankinnoissa avustaa seudullinen hankintayksikkö, oikeudellisissa asioissa käytetään kaupunginlakimiesten konsultointia ja tietohallinnossa avustaa konsernin tietohallinto. Henkilöstöpalvelut avustaa tarvittaessa palkka-, rekrytointi- ja henkilöstöasioissa. Omistajaohjauksen vastuualue huolehtii kaupungin konserniyhteisöjen yleisestä tuesta.”

Eryteisesti asukasluvultaan suurimpien kuntien kuntakonserneissa on keskitettyjä palveluja. Konsernissa usein erotetaan konserniohjaus ja konsernipalvelut. Konserniohjauksella pyritään ohjaamaan konserniyhteisöjen konsernin kokonaisedun suuntaan sekä toimimaan tehokkaasti ja samassa tahdissa. Tämä on konsernissa luonnollista ja välttämätöntä toimintaa. Konsernipalveluissa taas järjestetään keskitetysti palveluja, jotka yleensä ovat yhteisiä emolle ja tytäryhteisöille ja joissa keskittämisen oletetaan tuovan etua.

Vaikka puhutaankin konsernipalveluista, voidaan palvelut tuottaa usealla tavalla. Konsernit eivät läheskään aina tuota keskitettyjä palveluja konserniyhteisöille. Hallinnon tukipalvelut kuntakonserneissa -selvityksessä (2016, 18–27) palvelujen järjestämismallit on jaettu kolmeen ryhmään:

- Kuntien omatoiminta, jossa palvelut voidaan järjestää palvelukeskuksissa tai perustaa liikelaitos.
- Kuntien väliset yhteistyömallit, joita ovat periaatteessa olla vastuukuntamalli, kuntayhtymä tai kuntien omistama yhtiö.
- Lisäksi on joukko valtakunnallisia tukipalvelun tuottajia kuten KuntaRekry Oy ja Kuntahankinnat Oy.

Keskitettyjen konsernipalvelujen järjestäminen näyttää käytännössä olevan kovasti käymistilassa. Osa kuntakonserneista tuottaa palvelut palvelukeskuksessa tai liikelaitoksissa, jolloin voidaan puhua konsernipalveluista. Tällaisella järjestelyllä toteutetun toiminnan laajentamisessa konsernin ulkopuolelle on ongelmia, koska kuntalain (410/2015) 127,1 pykälän mukaan kunta tai kuntayhtymä ei voi tarjota palveluja konsernin ulkopuolelle, ellei toiminta ole yhtiötetty.

Kehitys näyttäisi olevan sen suuntainen, että yksittäiset kuntakonsernit luopuvat useiden konsernipalvelujen tuottamisesta ja näiden palvelujen tuottaminen siirtyy yksittäisiä konserneja suuremmille toimijoille. Nämä pystyvät hyödyntämään suuruuden tuomia hyötyjä ja tarjoamaan kustannuksiltaan ja laadultaan parhaimmat palvelut erityisesti hallinnon tukipalveluissa. Seuraavassa muutama esimerkki tapahtuvasta muutoksesta.

- Monetra Oy** on Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin noin viisi vuotta sitten perustama yhtiö palkka- ja talousasioita hoitamista varten. Monetra Oy on laajentanut toimintaansa ja on nyt laajentumassa konserniksi, jossa Tampereelle muodostetaan Monetra Pirkanmaa Oy, Jyväskylään Monetra Keski-Suomi Oy ja Kuopioon Monetra Pohjois-Savo Oy. Jatkossa emoyhtiö Monetra Oy:n omistajia olisivat Oulun kaupungin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän lisäksi Tampereen kaupunki, Pirkan-

maan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä, Jyväskylän kaupunki, Keski-Suomen sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä, Kuopion kaupunki ja myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä. (Monetra Oy 2018.) Monetra Oy tuottaa asiakkailleen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, hallinto-, hankinta-, rekrytointi-, painatus-, tulkki-, sekä asiakirja- ja tietosuojapalvelut. Monetra Oy -konserni on voittoa tavoittelematon organisaatio, jonka tavoitteena ovat kustannustehokkaat palvelut. Monetra Oy toimii in house -yhtiönä, jonka kaikki asiakkaat ovat sen omistajia. In house -asema turvataan siten, että kukin asiakas ostaa Monetran osakkeen.

- Toinen esimerkki on **Saimaan talous ja tieto Oy** (Saita), IT:n ja taloushallinnon palvelukeskus. Yhtiön tavoitteena on tuottaa kuntayhteisöille kokonaistaloudellisesti parhaat talouden ja tietotekniikan tukipalvelut. Saitan omistaja-asiakkaina ovat kaikki Etelä-Karjalan kaupungit ja kunnat, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskus (Eksote), Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymä, Saimaan ammattikorkeakoulu sekä Etelä-Karjalan liitto. (Saita Oy 2018)
- KuntaPro Oy ja Kunnan Taitoa Oy** (Taitoa) ovat tuottaneet suurelle joukolla kuntia hallinnon tukipalveluja. Vuoden 2018 aikana yhtiöt ovat solmineet aiesopimuksen yhdistymisestä. Tavoitteena on, että uusi yhtiö aloittaa toimintansa 1.4.2019. Siitä tulisi yhtiöiden tiedotteen mukaan Suomen suurin kuntien ja maakuntien johtamisen ja hallinnon tukipalveluita tarjoava yritys. (KuntaPro Oy ja Kunnan Taitoa Oy 2018)

3 Konsernin sisäiset lainat, takaukset ja liiketoimet

Tässä luvussa käsitellään emokunnan ja tytäryhteisöjen taloussuhteita muutamilta kuntien taloustilastoista saatavilla tiedoilla.

3.1 Kuntakonsernien ja emokuntien lainakannat

Kuntakonsernin lainakanta ja sen jakautuminen emokunnan ja tytäryhteisöjen kesken on yksi kuntakonsernin talouden rakennetta kuvaava tekijä. Emokunta hoitaa lainojensa lyhentämisen ja korkojen maksamisen ensisijaisesti verorahoituksella. Tytäryhteisöjen (poikkeuksia kuntayhtymät) pitäisi hoitaa omat lainansa myynti- ja maksutuloilla eikä niiden hoitamiseen pitäisi tarvita verovaroja. Tässä mielessä emokunnan ja tytäryhteisöjen lainat ovat konsernin sisällä eri asemassa. Emokunta voi joutua vastaamaan tytäryhteisönsä lainoista, jos se on takaajana tytäryhteisön lainalle. Emokunnan vastuulle jää lainan hoitaminen myös silloin, kun tytäryhteisö ei pysty hoitamaan emokunnalta saamaansa lainaa. Kuntakonserneissa on erilaisia järjestelyjä. Lainaa voivat ottaa emokunta ja tytäryhteisöt erikseen tai emokunnalla voi olla käytössä konsernipankki tms., josta tytäryhteisöt ottavat lainaa.

Emokunnan ja kuntakonsernin lainojen määrää ja ajallista kehitystä koko Suomessa esitetään kuviossa 1.

Kuntakonsernien lainakanta vuoden 2016 lopussa oli 33,8 miljardia euroa. Kuntien lainat olivat 16,1 miljardia euroa eli 47,6 prosenttia. Kun kuntayhtymien 2,0 miljardin lainakanta otetaan

mukaan, kuntien ja kuntayhtymien lainakanta on konsernin lainoista 53,6 prosenttia. Kunnilla ja kuntakonsernin tytäryhteisöillä on siis suurin piirtein saman verran otettuja lainoja.

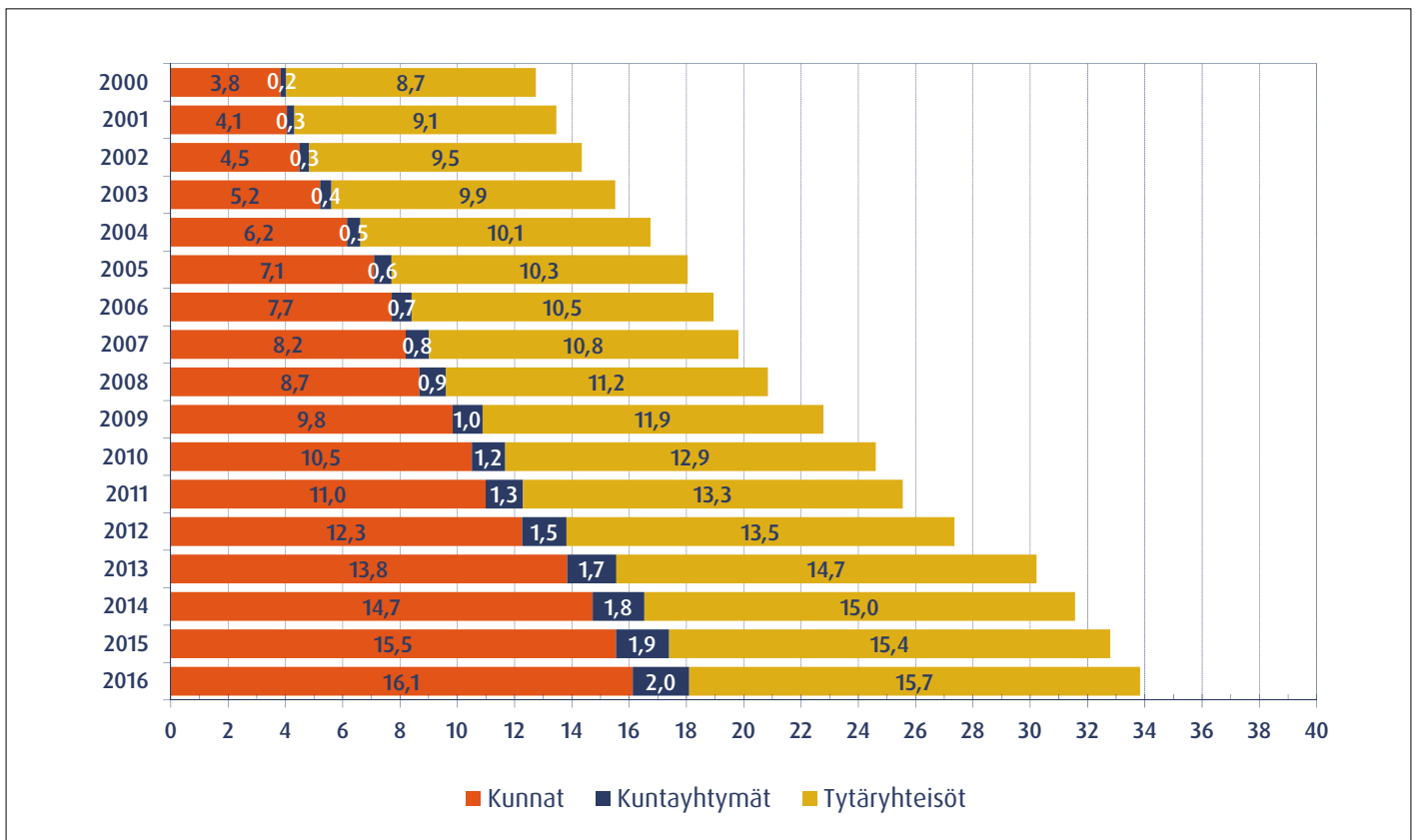
Taulukko 1 sisältää tietoa kuntakonsernien ja emokunnan lainakannasta vuonna 2016 kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

Taulukko 1. Kuntakonsernin ja emokunnan lainakanta (euroa/asukas), niiden erotus sekä emokunnan osuus konsernin lainakannasta 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

	Kunta-konsernin lainakanta, euroa/asukas	Emokunnan lainakanta, euroa/asukas	Erotus, euroa/asukas	Emokunnan osuus, prosenttia
Manner-Suomen kunnat	6160	2939	3221	48
ARTTU2-kunnat yhteensä	7309	3384	3925	46
alle 5 000 as.	5068	2543	2525	50
5 000–10 000 as.	5304	3073	2231	58
10 001–20 000 as.	4419	2988	1431	68
20 001–50 000 as.	5886	3585	2301	61
50 001–100 000 as.	7446	3595	3851	48
yli 100 000 as.	7833	3348	4485	43

Konsernin lainakanta on ARTTU2-kunnissa keskimäärin 7309 euroa/asukas. Pienimmillään lainakanta on 10 001–20 000 asukkaan ja suurimmillaan yli 100 000 asukkaan kunnissa. Emokunnan lainakanta asukasta kohti on pienin alle 5 000 asukkaan kunnissa ja suurin 50 001–100 000 asukkaan kunnissa. Huomattavaa on, että emokunnan lainakanta vaihtelee selvästi konsernin lainakantaa vähemmän eri kuntakokoluokissa. Alle 5000 asukkaan kunnissa emokuntien asukaskohtainen lainakanta on noin 71 prosenttia (2543 euroa/3595 euroa) 50 001–100 000 asukkaan kuntien asukaskohtaisesta lainakannasta. Sen sijaan 10 001–20 000 asukkaan kuntien asukaskohtaiset konsernilainat ovat vain 56,4 prosenttia yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokan konsernilainoista. Tämä kertoo siitä, että kahden suurimman kuntakokoluokan kuntakonserneissa lainan ottaminen painottuu muita enemmän tytäryhteisöihin. Tytäryhtiöitä näissä kunnissa on lukumääräisesti selvästi pienempiä kuntia enemmän, ja tytäryhteisöt ovat suuria asukasluokunkin suhteutettuna.

ARTTU2-kunnissa konsernien lainakannasta keskimäärin vajaat puolet, 46 prosenttia, on emokunnan osuutta. Suurin emokunnan osuus on 10 001–20 000 asukkaan kunnissa ja pienin yli 100 000 asukkaan kunnissa. ARTTU2-kuntien lukumääriä konsernilainakannan ja emokunnan lainakannan suuruuden mukaan kuvataan taulukossa 2. Yksittäisistä ARTTU2-kunnista löytyvät tiedot liitetaulukosta 1.



Kuvio 1. Kuntakonsernien lainakanta vuosina 2000–2016, mrd. euroa (Lähde: Tilastokeskus ja Kuntaliitto)

Taulukko 2. Kuntakonserni- ja kuntien lukumäärät lainakannan suuruuden mukaan ARTTU2-tutkimuskunnissa.

Kuntakonserni- lainakanta:		Emokuntien lainakanta:	
Konsernin lainakanta, euroa/asukas	Konserni- Ikm	Kunnan lainakanta, euroa/asukas	Kuntien Ikm
max 2000	1	max 1000	1
2001-4000	8	1001-2000	3
4001-6000	16	2001-3000	14
6001-8000	7	3001-4000	16
8001-10 000	6	4001-5000	2
yli 10 000	2	yli 5000	4
yhteensä	40	yhteensä	40

3.2 Emokuntien lainasaamiset tytäryhteisöiltä

Toimialasijoittamiseen liittyvät antolainat on tarkoitettu kunnan tytäryhteisöille ja muille kunnallisia palveluja tuottaville yhteisöille pysyväisluonteisten, esim. investointimenojen rahoittamiseen. Antolainat voivat olla korollisia tai korottomia velkakirja- tai pääomalainoja. (Yleisohje 2016, 13-14.)

Kunnat ovat myöntäneet lainoja pääosin kuntakonserniin kuuluville yhtiöille. Jonkin verran lainoja on myönnetty yhdistyksille, yrityksille ja muille tahoille, kuten vesiosuuskunnille, säätiöille, kylä- ja muille yhdistyksille sekä tienhoitokunnille. (HE 268/2014.)

Emokunnilla on tilinpäätöstietojen mukaan moninkertainen määrä lainasaamisia verrattuna koko kuntakonserneihin. Tämä tarkoittaa sitä, että emokunnat ottavat lainaa ja lainaavat sitä edelleen tytäryhteisöille. Erityisesti suurimmilla kunnilla on kuntakonserni- konserni- pankki tms., jossa emokunnat voivat antaa lainaa tytäryhteisöilleen.

Taulukko 3. Kuntakonserni- ja emokunnan lainasaamiset (euroa/asukas) sekä niiden erotus 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

Lainasaamiset	Lainasaamiset, euroa/asukas		
	Kuntakonserni	Emokunta	Erotus
Manner-Suomen kunnat	213	1033	-820
ARTTU2-kunnat yhteensä	282	948	-666
alle 5 000 as.	6	84	-78
5 000-10 000 as.	64	137	-73
10 001-20 000 as.	15	127	-112
20 001-50 000 as.	21	253	-231
50 001-100 000 as.	85	593	-508
yli 100 000 as.	415	1275	-859

Manner-Suomen kuntien lainasaamiset olivat kuntatilaston mukaan vuonna 2016 yhteensä vajaat 5,7 miljardia euroa, mutta konserni- lainasaamiset ovat vain vajaat 1,2 miljardia euroa. Tilanne on hyvin samansuuntainen ARTTU2-kunnissa. Tämä ker-

too siitä, että emokunnat lainaavat runsaasti tytäryhteisöilleen: Manner-Suomen kunnissa neljä ja puoli miljardia, ja ARTTU2-kunnissa yli miljardin.

Manner-Suomen kunnilla on keskimäärin saamia 1033 euroa/asukas ja ARTTU2-kunnilla 948 euroa/asukas. Taulukko 3 osoittaa, että neljän pienimmän kuntakokoluokan kuntien lainasaamiset, euroa/asukas, ovat vähäisiä. Saamia on kahden suurimman kuntakokoluokan kunnilla. Yli 100 000 asukkaan kunnilla saamia on keskimäärin 1275 euroa/asukas. Tämä viittaa siihen, että nämä kunnat toimivat pankkina tytäryhteisöilleen. Se myös tarkoittaa sitä, että emokunnan omaan toimintaan käytetyn lainarahoituksen määrä on huomattavasti tilastolukuja pienempi.

Liitetaulukko 2 esittää yksittäisten ARTTU2-kuntakonserni- ja emokuntien lainasaamia. Taulukossa huomio kiinnittyy muutama- miin yksityiskohtiin. Ensiksikin kuntakokoluokkien sisällä vaihtelut yksittäisten kuntien välillä voi olla suuria. Useassa kuntakokoluokassa yksittäiset kunnat vaikuttavat kokoluokan keskiarvoon. Toiseksi ARTTU2-kunnista löytyy neljä kuntaa ja kuntakonsernia, joilla tilaston mukaan ei ole lainkaan saamia (Askola, Kemiön- saari, Keuruu ja Sipoo). Edellisten lisäksi on kuusi kuntakonsernia, joilla ei ole saamia, mutta emokunnalla on (Hirvensalmi, Keitele, Vöyri, Säkyä, Kankaanpää ja Tornio). Toisin sanoen noin neljäsosalla ARTTU2-kuntakonserneista ei ole saamia. Kolman- neksi huomiota kiinnittävät kunnat, joissa konserni- saamia on huomattavan paljon. Tällaisia kuntia ovat Hattula ja Mikkeli, joissa saamiset näyttäisivät olevan kuntakonserni- yhteisöjen ulkopuolelta. Pääkaupunkiseudun kunnat ovat antaneet huomattavan suuria lainoja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymälle.

3.3 Emokuntien nettolainakanta

Tässä on selvitetty myös emokunnan nettolainakantoja, jolla tarkoitetaan emokunnan lainakannan ja lainasaamisten erotusta. Nettolainakanta osoittaa summittaisesti, paljonko emokunnat käyttävät ottamistaan lainoista emokunnan oman tehtävän hoitamiseen.

Manner-Suomen emokuntien lainakanta yhteensä vuonna 2016 oli 16,1 miljardia euroa ja emokuntien lainasaamiset tytäryhteisöiltä noin 4,5 miljardia euroa. Emokuntien omaan toimintaan jäävä lainamäärä oli suurin piirtein 11,6 miljardia euroa, mikä on asukasta kohti 1906 euroa, siis vajaat tuhat euroa emokuntien lainakantaa pienempi. Nettolainakanta kuntakokoluokittain ilmenee myös taulukosta 4.

Manner-Suomen kuntien nettolainakanta vuonna 2016 oli 1906 euroa/asukas. ARTTU2-kunnissa summa oli selvästi suurempi, 2436 euroa/asukas. Pienin emokunnan nettolaina, 2073 euroa/asukas, on yli 100 000 asukkaan kunnissa, jossa lainasaamiset ovat suurimmat. Suurin nettolaina, 3332 euroa/asukas, on taas 20 001-50 000 asukkaan kuntakokoluokassa, jossa lainasaamisten osuus ei ole kovin suuri.

Kunnittain nettolainakantoja ARTTU2-kunnissa esittää liitetaulukko 3. Silmiin pistävää taulukossa ovat kuntien väliset vaihtelut kuntakokoluokkien sisällä. Suurin nettolainakanta on Kotkalla

Taulukko 4. Emokuntien nettolainat (euroa/asukas) ARTTU2-kunnissa kuntakokoluokittain vuonna 2016.

	Emokunnat, euroa/asukas		
	Lainakanta	Lainasaamiset	Nettolaina
Manner-Suomen kunnat	2939	1033	1906
ARTTU2-kunnat yhteensä	3384	948	2436
alle 5 000 as.	2543	84	2459
5 000–10 000 as.	3073	137	2936
10 001–20 000 as.	2988	127	2861
20 001–50 000 as.	3585	253	3332
50 001–100 000 as.	3595	593	3002
yli 100 000 as.	3348	1275	2073

5641 euroa/asukas. Kotkan lainasaamisten osuus on pieni. Pienen nettolainakanta on Hirvensalmella 232 euroa/asukas. Pieni nettolainakanta on myös suurimpaan kuntakokoluokkaan kuululla Turulla, 879 euroa/asukas.

Yksi kuntien välisiä eroja selittävä syy on se, miten kunnat ovat järjestäneet toimintansa. Tytäryhteisöjen lukumäärän ja koon kasvaessa kasvaa myös lainakanta.

3.4 Lainojen korkotuotot

Tytäryhteisöt maksavat vaihtelevasti korkoja emokunnille. Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2017, 314–318) ovat käsitelleet korkojen vähennyskelpoisuutta verotuksessa erityisesti kuntayhtiöitä koskien. Elinkeinotoiminnasta aiheutuneen velan korot ovat verotuksessa vähennyskelpoisia. Säännöksen mukainen koron vähennyskelpoisuus on laaja. Niinpä kaikki liikeomaisuuden hankkimisesta aiheutuneiden velkojen korot ovat vähennyskelpoisia. (Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968, 18.1 §:n 2 kohta)

Vähennyskelpoisuuden edellytyksenä on kuitenkin se, että kysymyksessä on velka eikä oman pääoman ehtoinen sijoitus. Velan koron vähennyskelpoisuutta ei ole sidottu siihen, miten velkojaa verotetaan korkotulosta. Kuntayhtiön kunnalle maksama velan korko on siten vähennyskelpoista kuntayhtiön verotuksessa. Se,

että kunta on kuntayhtiön osakkeenomistaja, ei ole peruste korovähennyksen epäämiselle, jos korko on markkinaehtoinen.

Kuntien taloustilastosta ei saa erikseen tietoa tytäryhteisöjen emokunnille maksamista korkotuotoista, sillä tilaston korkotuotot sisältävät tytäryhteisöjen maksamien korkojen lisäksi rahoitusvarallisuudesta saamat korot.

Liitetaulukkoon 3 on koottu ARTTU2-kuntien korkotuotot kuntittain ja kuntakokoluokittain. Kuntien korkotuotot asukasta kohti laskettuna eivät ole yleisesti kovin suuria. Viidellätoista ARTTU2-kunnalla korkotuotot ovat kuntataloustilaston mukaan nolla euroa/asukas. Mielenkiintoista on havaita, että kuntien lainasaatavien määrä ja tilastoidut korkotuotot eivät juuri korreloi keskenään, mikä saattaa kertoa lainojen korkoprosenttien vaihtelusta.

Mielenkiintoinen asia olisi tietää, millaisia korkoja kunnat käyttävät tytäryhteisöjen lainoissa. Tätä tietoa ei ole koottu kuntien taloustilastoon. Tilinpäätösasiakirjoissaan kunnat esittävät satunnaisesti tietoja käyttämistään korkoprosenteista.

Kuntien tytäryhteisöilleen antamissa lainojen pitäisi ottaa huomioon se, ettei lainoihin sisälly EU:n valtiontukisääntöjen ja määräysten kieltämää julkista tukea. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lainan tulisi olla ehdoiltaan markkinaehtoinen. Suomen Kuntaliiton verkkosivulta löytyy tiivis tietopaketti EU:n säätelemästä valtiontuesta. (www.kuntaliitto.fi > Asiantuntijapalvelut > Lakiasiat > Kunnat, yhtiöt ja markkinat > Valtiontuki)

3.5 Emokuntien antamat takaukset tytäryhteisöjen ja muiden puolesta

Takaukset myönnetään useimmiten lainapääomalle, koroille ja viivästyskoroille. Kunnat antavat takauksia lainoille sekä tytäryhteisöjensä että konsernin ulkopuolisten yhteisöjen puolesta.

Hallituksen kuntalakiesityksen perusteluissa (HE 268/2014) todetaan, että takaussitoumuksen antamisen kunnan ulkopuolisen yrityksen puolesta on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan, jos sen tarkoituksena on ollut työllisyyden turvaaminen kunnassa, kunnan elinkeinorakenteen kehittäminen tai taattava laina on

Taulukko 5. Kuntakonsernin ja emokunnan antamat takaukset (euroa/asukas) 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

	Konsernin antamat takaukset	Emokunnan antamat takaukset			Konsernin ulkopuolelle, %	Erotus: emokunta-konserni
		Konserniyhteisöt	Muut	Yhteensä		
Manner-Suomen kunnat	302	1466	229	1695	13	1393
ARTTU2-kunnat yhteensä	241	2160	166	2326	7	2085
alle 5 000 as.	338	1160	311	1472	21	1134
5 000–10 000 as.	765	1344	212	1555	14	790
10 001–20 000 as.	295	872	295	1167	25	872
20 001–50 000 as.	405	1438	284	1723	17	1317
50 001–100 000 as.	323	2134	322	2457	13	2134
yli 100 000 as.	158	2429	87	2516	3	2358

ollut investointilaina. Lisäksi oikeuskäytännössä on otettu huomioon takauksen määrä ja sen riskit.

Taulukossa 5 on eritelty emokuntien antamat takaukset tytäryhteisöjen ja muiden yhteisöjen puolesta ARTTU2-kunnissa kuntakokoluokittain. Taulukossa on omana sarakkeenaan myös kuntakonsernin antamat takaukset, joka kuvaa emokunnan ja tytäryhteisöjen antamia takauksia konsernin ulkopuolelle.

Liitetaulukossa 4 on eritelty yksittäisten ARTTU2-kuntien antamat takaukset.

Takaukset yhteensä. Manner-Suomen emokuntien antamat takaukset yhteensä ovat 1695 euroa/asukas. ARTTU2-kuntien takaukset ovat keskimäärin jonkin verran suuremmat, 2326 euroa/asukas. Takausten suuruusluokkaa voidaan kuvata vertaamalla takausten rahamäärää emokuntien lainakantaan. Manner-Suomen kuntien lainakanta (edellä taulukko 1) oli vuoden 2016 lopulla 2939 euroa/asukas ja ARTTU2-kuntien lainakanta oli 3384 euroa/asukas. Lainakantaan suhteutettuna emokuntien takausten määrä Manner-Suomen kunnissa on noin 58 ja ARTTU2-kunnissa noin 69 prosenttia.

Suurimmillaan emokunnan antamien takausten määrä, euroa/asukas, on yli 100 000 asukkaan kuntakokoluokan kunnissa, ja selvästi pienin 10 001–20 000 asukkaan kunnissa.

Takausten määrä vaihtelee kuntakokoluokittain, mutta erityisesti yksittäisten ARTTU2-kuntien välillä. Liiketaulukosta 4 löytyvät yksittäisten ARTTU2-kuntien tiedot.

Yhdellä kunnalla (Espoo) takausten määrä oli yli 5000 euroa/asukas, kahdella kunnalla (Kotka ja Jyväskylä) 4000–5000 euroa/asukas ja kolmella kunnalla (Inari, Nivala ja Kokkola) 3000–4000 euroa/asukas. Yhdeksällä kunnalla takausten määrä oli 2000–3000 euroa/asukas, samoin yhdeksällä kunnalla 1000–2000 euroa/asukas ja kuudellatoista kunnalla alle 1000 euroa/asukas.

Takaukset muiden puolesta. Kuntien takauksista suurin osa on tytäryhteisöjen puolesta annettuja lainojen takauksia. Manner-Suomen kuntien takauksista vuonna 2016 vain noin 13 prosenttia oli konsernin ulkopuolisten puolesta annettuja takauksia. ARTTU2-kunnissa osuus oli vielä pienempi, noin seitsemän prosenttia.

Konsernin ulkopuolisten puolesta annettujen takausten osuus vaihtelee paljon eri kokoluokan kunnissa. Suurin ulkopuolisten puolesta annettujen takausten osuus on 10 001–20 000 asukkaan sekä alle 5000 asukkaan kunnissa. Tässä on kuitenkin huomattava, että näiden kuntakokoluokkien takausten kokonaisuus (euroa/asukasta) on alhainen, joten ulkopuolisten puolesta annettujen takausten rahamääräinen arvo on samaa suuruusluokkaa neljässä pienimmässä kuntakokoluokassa.

Pienin konsernin ulkopuolisten puolesta annettujen takausten osuus on suurimman kuntakokoluokan kunnilla. Osuuden lisäksi myös takausten euromäärä asukasta kohti on muita kuntakokoluokkia pienempi.

Emokuntien konsernin ulkopuolisten puolesta antamien takausten osuus ja määrä vaihtelevat paljon. Muutamissa kunnissa tämä osuus on nolla tai lähellä nollaa (Askola, Inari, Liperi, Hollola, Kokkola, Kotka, Jyväskylä ja Turku). Takaussummatkin (euroa/asukas) vaihtelevat näissä kunnissa paljon. Neljällätoista kunnalla näiden takausten määrä on alle viisi prosenttia kaikista emokunnan antamista takauksista. Viidellä kunnalla konsernin ulkopuolisten puolesta annettuja takauksia on yli 50 prosenttia takausten määrästä. Suurimmillaan konsernin ulkopuolisten puolesta annettujen takausten osuus on 93 prosenttia (Sipoo).

Konsernin takaukset ulkopuolelle. Taloustilastoista koottujen taulukoiden (taulukko 5 ja liitetaulukko 4) ensimmäinen sarakke osoittaa, minkä verran konsernitasolla on annettuja takauksia sen jälkeen, kun konsernin sisäiset takaukset on eliminoitu. Nämä takaukset ovat joko emokuntien antamia takauksia muiden kuin konserniyhteisöjen puolesta tai sitten kuntakonsernin tytäryhteisöjen antamia takauksia konserniyhteisöjen ulkopuolisten puolesta.

Kuntakonsernin antamat takaukset ovat hieman suuremmat kuin emokunnan muiden kuin konserniyhteisöjen puolesta antamat takaukset. Manner-Suomen kunnissa konsernin takaukset ovat 302 euroa/asukas ja emokunnan muiden puolesta antamat takaukset 229 euroa. ARTTU2-kunnissa vastaavat luvut ovat 241 euroa/asukas ja 166 euroa/asukas. Muutamissa kuntakokoluokissa konsernin ja emokunnan ulkopuolisten puolesta antamat takaukset ovat lähes yhtä suuret.

Yhteensä 28 ARTTU2-tutkimuskunnalla kaikki konsernin antamat takaukset ovat emokunnan ulkopuolisten puolesta antamia takauksia. Muutamilla kuntakonserneilla, esimerkiksi Inarilla, Pudasjärvellä ja Kurikalla, on suurehkoja takauksia, jotka ovat merkittävästi suuremmat kuin emokunnan ulkopuolisten puolesta antamat takaukset. Näissä kuntakonserneissa tytäryhteisöt ovat antaneet takauksia emokunnan ulkopuolella.

Nykyisen kuntalain valmistelussa (HE 268/2014) on kartoitettu kuntien käsityksiä kuntien takaus- ja lainanottomahdollisuuksista. Valtiovarainministeriön kyselyssä enemmistö vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että kunnan takaus- ja lainanantomahdollisuuksia ei tulisi kuntalaissa rajata. Rajaamisen koettiin rajoittavan kunnan harkintamahdollisuuksia, yleishyödyllisten yhdistysten toimintamahdollisuuksia sekä kunnan mahdollisuuksia edistää elinkeinotoimintaa ja synnyttää työpaikkoja.

Hieman yli kolmannes vastanneista kunnista oli sitä mieltä, että rajaaminen olisi mahdollista. Rajaamista puoltavat korostivat, että rajaus helpottaisi kunnallista päätöksentekoa, vähentäisi kuntien riskinottoa, yhdenmukaistaisi takauksiin ja lainoihin liittyviä käytäntöjä ja vähentäisi kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Joissain kunnissa rajaus on jo kunnassa voimassa oleva käytäntö.

Edelleen hallituksen kuntalakiesityksen perustelujen mukaan ELY-keskuksille tehdystä tiedustelusta ilmeni, että kunnilla on tällä hetkellä varsin pieni rooli yrityshankkeissa. Toisaalta kuntien takauksen nähtiin oleellisena elementtinä PK-yritysten kasvun ja kehittymisen kannalta. Erityisesti aluetalouden ja kansantalouden kannalta kuntien takauksien rajoittaminen vähentäisi

yrittäjäelämän edellytyksiä varsinkin haja-asutusalueilla.

Takauriskit. Takauksiin liittyy aina riski takausten realisoitumisesta. Kuntalain (410/2015) 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Aivan viime aikoina korkein hallinto-oikeus (KHO 2018) on katsonut, että Ähtärin kaupungin antama takaus Ähtärin Eläinpuisto Oy:lle ja perustettavalle tytäryhteisölle on kuntalain vastainen ilman riittäviä vastavakuuksia.

Kuntien tytäryhteisöt ja konsernin ulkopuoliset saattavat maksaa takausprovisiota emokunnalle. Tästäkään ei ole saatavissa tietoa kuntataloustilastosta. Eräät kunnat mainitsevat tilinpäätöksissään perimistään takausprovisioista. Tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä takausprovisioiden määrä pitää raportoida vuodesta 2020 lähtien (JHS XXX Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen raportointi, 2. vaihe 2018).

Kunnan takausten antamisessa on otettava huomioon kuntalain 129 §:n edellytyksien lisäksi EU:n valtioneuvoston ja -määräykset, jotta takauksiin ei sisälly kiellettyä julkista tukea.

3.6 Kuntakonsernin ja emokuntien oma pääoma

Kuntakonsernin oma pääomasta suurin osa on emokunnan omaa pääomaa. Manner-Suomen kunnissa kuntakonsernin oma pääoma on 34,4 miljardia euroa ja emokuntien oma pääoma 32,8 miljardia euroa. Emokuntien oma pääoma on 95 prosenttia konsernin omasta pääomasta.

ARTTU2-kunnissa konsernin oma pääoma vuonna 2016 oli 11,4 miljardia euroa ja emokuntien 10,2. Emokuntien pääoma on siis noin 90 prosenttia konsernin omasta pääomasta. Taulukossa 6 esitetään kunnan oman pääoman osuutta konsernin omasta pääomasta ARTTU2-kunnissa kuntakokoluokittain.

Taulukko 6. Kuntakonsernin ja emokunnan oma pääoma (euroa/asukas) 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

	Kuntakonsernin oma pääoma, euroa/asukas	Emokunnan oma pääoma, euroa/asukas	Emokunnan suhde kuntakonserniin, prosenttia
Manner-Suomen kunnat	6281	5989	95
ARTTU2-kunnat yhteensä	5729	5140	90
alle 5 000 as.	3963	3878	98
5 000–10 000 as.	4698	4220	90
10 001–20 000 as.	4197	3189	76
20 001–50 000 as.	3793	3417	90
50 001–100 000 as.	5270	4397	83
yli 100 000 as.	6351	5831	92

Kuten taulukosta 6 ilmenee, emokunnan oman pääoman osuus kuntakonsernin omasta pääomasta ARTTU2-kunnissa vaihtelee kuntakokoluokittain 76 prosentista (10 001–20 000 as. kunnat) 98 prosenttiin (alle 5000 as. kunnat).

Yksittäisissä kuntakonserneissa emokunnan oman pääoman osuus vaihtelee vielä selvästi enemmän, mikä ilmenee liitetäulukosta 5. Suurimmassa osassa kuntia konsernin oma pääoma on emokunnan pääomaa suurempi. Yhdeksässä eri kuntakokoluokkiin kuuluvassa ARTTU2-kunnassa emokunnan oma pääoma on suurempi kuin kuntakonsernin oma pääoma. Keskeinen selittävä tekijä tälle ovat tytäryhteisöjen aikaisempien vuosien alijäämät, jotka pienentävät konsernin ylijäämän emokunnan ylijäämää pienemmäksi.

3.7 Emokuntien ja tytäryhteisöjen väliset liiketoimet

Emokunnalla ja tytäryhteisöillä on usein keskinäisiä taloudellisia toimia. Kunnan ja sen omistaman osakeyhtiön väliset liiketoiminnan ongelmat liittyvät erityisesti verotukseen (Niskakangas et al. s. 45). Osakeyhtiö on yleisesti verovelvollinen, mutta kunta pääosin verotuksesta vapaa.

Ruohonen, Vahtera ja Penttilä (2017, 318–322) toteavat lähtökohdan osapuolten keskinäisissä oikeustoimissa olevan se, että verotuksen pohjaksi otetaan sovitut hinnat sellaisenaan. Tämä ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Verotuksessa voidaan poiketa osapuolten käyttämästä hinnoittelusta. Kuntayhtiöiden näkökulmasta näistä keskeisimmät ovat peiteltyä osinkoa (Laki verotusmenettelystä 1558/1995, 29 §) ja siirtohinnoitteluoikaisua koskevat säännökset (31 §).

Peitelty osinko tarkoittaa rahanarvoista etuutta, jonka osakeyhtiö antaa osakkaalle olennaisesti poikkeavan hinnoittelun johdosta joko perimällä myymästään tuotteesta käypää arvoa alemman hinnan tai ostamalla osakkaalta tuotteen käypää arvoa korkeammalla hinnalla. Samoin jos kunta ostaa omistamaltaan osakeyhtiöltä omaisuutta alihintaan tai myy yhtiölle omaisuutta ylihintaan, tulkitaan käytetyn hinnan ja käyvän hinnan välinen ero peiteltyksi osingonjaoksi. Peitelty osinko ei ole kunnan veronalaista tuloa, mutta se johtaa tulonlisäykseen peiteltyä osinkoa jakaneen yhtiön verotuksessa.

Siirtohinnoitteluoikaisua koskeva säännös (31 §) soveltuu etuyhteystilanteissa. Liiketoimen osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa muun muassa silloin, kun liiketoimen osapuolella on toisessa osapuolella määräysvalta. Kunnan ja sen omistaman yhtiön välillä on säännöksessä tarkoitettu etuyhteys. Jos etuyhteystilanteessa liiketoimessa on sovittu poikettavaksi toisistaan riippumattomien osapuolten välillä käytetyistä ehdoista, jonka seurauksena kuntayhtiön elinkeinotoiminnan tulo jää pienemmäksi, lisätään verotuksessa tuloon markkinaehtoisesta hinnan ja käytetyn hinnan erotuksen mukainen oikaisu.

Kuntien ja tytäryhteisöjen keskinäisistä taloustoimista ei ole saatavissa tietoa kuntataloustilastoista. Yksittäisten ARTTU2-kuntien tilinpäätöksistä löytyy mainintoja kunnan ja osakeyhtiöiden

välisistä taloustoimista. Muutamat suurimmat kunnat toteavat lyhyesti siirtohinnoittelussa käyttämänsä periaatteet. Samoin tilinpäätöksessä raportoidaan keskinäisistä omaisuuden järjestelyistä.

4 Kuntakonsernin talouden tulos ja tasapaino

4.1 Kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino

Kuntien ja kuntakonsernien kirjanpidolliseksi ja rahoitukselliseksi kutsua talouden tasapainoa on käsitelty seikkaperäisesti aikaisemmissa ARTTU2-julkaisusarjan talousraporteissa (ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 3/2016 ja Nro 4/2016).

Rahoituksellisella tasapainolla tarkoitetaan kunnan tai kuntakonsernin kaikkien tulojen ja menojen tasapainoa, jolla periaatteella Euroopan Unioni tarkastelee kansallisvaltioiden julkisen talouden tasapainoa. Vuotuinen talouden alijäämä tarkoittaa tässä tarkastelussa nettolainanottoa, joka kumulatiivisesti kertyy julkiseksi velaksi.

Euroopan kasvu- ja vakaussopimuksella (The Stability and Growth Pact, SGP) pyritään ylläpitämään talous- ja rahaliiton (EMU) vakautta Euroopan Unionin jäsenmaiden joukossa. Sopimukseen kuuluvan ”liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn” (Excessive Definit Procedure eli EDP) mukaan jäsenmaiden julkisen talouden vuotuinen alijäämä saa olla korkeintaan kolme prosenttia ja velka 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisesta vuotuisesta alijäämästä ja kertyneestä julkisesta velasta määritellään kansallisvaltioissa paikallishallinnon osuus. Huomattavaa on, että tässä tarkastelussa paikallishallintoon luetaan mukaan kunnat ja kuntayhtymät sekä eräät osakeyhtiöt, mutta ei kaikkia kuntakonserneihin kuuluvia yhtiöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että ”paikallishallintoon” luetaan mukaan enemmän kuin kunnat, mutta vähemmän kuin kuntakonsernit. Kuntien kirjanpidon rahoituslaskelmassa seurattava toiminnan ja investointien rahavirta on samansuuntainen nettolainanoton määrän kanssa.

Kirjanpidollisella tasapainolla tarkoitetaan kuntien kirjanpitolakiin perustuvaa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeistamaa vuotuisen tuloslaskelman osoittamaa yli-/alijäämää, joka kootaan taseeseen kertyneenä yli-/alijäämänä. Kuntalaki (Kuntalaki 2015, 110, 3) lähtee siitä, että emokunnan talouden on oltava pitkällä aikavälillä tasapainossa (kirjanpidon tuotot = kulut).

”Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.”

Vaikka kuntakonsernin talouden tasapainosta ei ole erikseen säädetty, tarkastellaan nykyisessä kuntalaissa kunnan kirjanpidollisen tasapainon lisäksi myös konsernin tasapainoa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointime-

nettelyssä (Kuntalaki 2015, 118 §).

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää säädetyssä määräajassa. Arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa, tai kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1. kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
3. asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;
4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Tunnusluvut lasketaan tuloveroprosenttia lukuun ottamatta konsernin tilinpäätöstiedoista. Konsernilukujen käytöllä tavoitellaan sitä, että emokunnat eivät voi siirtää talouden ongelmiaan tytäryhtiöille ja että emokunnat vastaavat jollain tavoin myös tytäryhteisöjen taloudesta.

Mielenkiintoinen kysymys konsernin alijäämässä on, mikä siitä on emokunnan ja mikä tytäryhteisöjen osuus ja miten se kateetaan.

4.2 Konsernin, emokunnan ja tytäryhteisöjen yli- ja alijäämät

Kuntakonsernin kirjanpito sisältää emokunnan ja tytäryhteisöjen sekä kuntayhtymien ja osakkuusyhteisöjen vuotuiset tulokset sekä kertyneen yli- tai alijäämän. Tähän liittyy useita mielenkiintoisia kysymyksiä.

- Paljonko konsernin yli-/alijäämästä on syntynyt emokunnan, pääosin verorahoitteisesta toiminnasta ja paljonko pääosin maksurahoitteisesta tytäryhteisöjen toiminnasta
- Miten konsernin alijäämä käsitellään ja katetaan
- Miten alijäämäisten tytäryhteisöjen alijäämät käsitellään
- Miten tytäryhteisöt tulouttavat yli-/alijäämästä tai voitosta emokunnalle

Kertyneen yli- ja alijäämän jakautumista emokunnan ja tytäryhteisöjen kesken kuntakokoluokittain ARTTU2-kunnissa esitetään taulukossa 7.

Manner-Suomen kunnissa emokuntien osuus ylijäämästä on 95 prosenttia. ARTTU2-kunnissa yhteensä emokuntien osuus kuntakonsernin ylijäämästä on 76 prosenttia. Kuntakokoluokkien välillä on vaihtelua. Suurimmillaan emokunnan ylijäämän osuus

Taulukko 7. Kuntakonsernin ja emokunnan kertynyt yli-/alijäämä (euroa/asukas) 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

	Kertynyt yli-/alijäämä, euroa/asukas			Emokunnan osuus, %
	Kunta-konserni	Emo-kunta	Erotus	
Manner-Suomen kunnat	1974	1883	91	95
ARTTU2-kunnat yhteensä	1789	1364	425	76
alle 5 000 as.	992	1024	-32	103
5 000–10 000 as.	1165	813	352	70
10 001–20 000 as.	1270	414	856	33
20 001–50 000 as.	682	406	276	60
50 001–100 000 as.	746	33	712	4
yli 100 000 as.	2349	2007	342	85

on 103 prosenttia alle 5000 asukkaan kunnissa. Pienimmillään emokunnan osuus on 4 prosenttia 50 001–100 000 asukkaan kuntakokoluokan kunnissa.

Kuntakokoluokkien sisällä yksittäisten kuntakonsernien väliset vaihtelut ovat suuria, mikä ilmenee liitetaulukosta 6. Yksittäisiä kuntia tarkastelemalla löytyy muutamia mielenkiintoisia ryhmiä.

- Ryhmä 1: Ne kunnat, joissa emokunnan kertynyt ylijäämä on konsernin ylijäämää suurempi, tai kertynyt alijäämä on konsernin alijäämää pienempi. Tämä tarkoittaa sitä, että tytäryhteisöt yhteensä ovat tuottaneet alijäämää.
- Ryhmä 2: Kuntakonsernit, joissa kertynyt ylijäämä on syntynyt pääosin tytäryhteisöissä. Tähän ryhmään on otettu kuntakonsernit, joiden ylijäämästä on kertynyt yli 50 % tytäryhteisöissä.
- Ryhmä 3: Kuntakonsernit, joissa kuntakonsernin ylijäämästä emokunta tuottaa yli puolet
- Ryhmä 4: Kunnat, joissa sekä kuntakonsernille että emokunnalle on kertynyt alijäämää
- Ryhmä 5: Kuntakonsernit, joissa kunnalle on kertynyt alijäämää, mutta kuntakonsernille ylijäämää

Ryhmä 1: Kunnan kertynyt ylijäämä on konsernin ylijäämää suurempi tai kunnan kertynyt alijäämä on konsernin alijäämää pienempi. Tällaisia kuntia ARTTU2-kunnista löytyy 11 kappaletta. Näissä kuntakonserneissa tytäryhteisöt ovat alijäämäisiä, mutta kunnat ylijäämäisiä. Kahdeksassa kuntakonsernissa kunnan ylijäämä on konsernin ylijäämää suurempi ja kolmessa kunnan alijäämä on konsernin alijäämää pienempi.

Tähän ryhmään luokittevat kunnat jakautuvat useaan kuntakokoluokkaan seuraavasti:

- alle 5000 as. kunnat: Hirvensalmi, Paltamo ja Rautalampi
- 5000–10 000 as. kunnat: Askola (alij.) ja Säskylä (alij.)
- 10 001–20 000 as. kunnat: –
- 20 001–50 000 as. kunnat: Kurikka, Lempäälä, Raasepori (alij.) ja Raisio
- 50 001–100 000 as. kunnat: –
- yli 100 000 as. kunnat: Jyväskylä ja Oulu

Ryhmä 2: ARTTU2-kuntakonserneissa on iso joukko konserneja, joissa konsernin kertyneestä ylijäämästä suurempi osa, eli yli 50 prosenttia on syntynyt tytäryhteisöjen toiminnasta. Tällaisia kuntia on yhteensä 13. Niistä vain kaksi kuuluu kahteen pienimpään kuntakokoluokkaan. Yli 100 000 asukkaan kunnista tähän ryhmään ei kuulu yhtään kuntaa. Loput kunnat kuuluvat kolmeen 10 001–100 000 asukkaan kuntakokoluokkaan.

- alle 5000 as. kunnat: Keitele
- 5000–10 000 as. kunnat: Inari
- 10 001–20 000 as. kunnat: Kankaanpää, Liperi, Mustasaari, Nivala ja Sipoo
- 20 001–50 000 as. kunnat: Kokkola ja Tornio
- 50 001–100 000 as. kunnat: Hämeenlinna, Mikkeli, Salo ja Vaasa
- yli 100 000 as. kunnat: –

Ryhmä 3: Lukumääräisesti suurin osa on sellaisia kuntakonserneja, joissa emokunta tuottaa yli puolet konsernin kertyneestä ylijäämästä. Luettelo on pitkä, sillä tähän ryhmään kuuluu kuntia myös muista tässä esitetyistä luokista. Yhteensä kuntia on 22.

- alle 5000 as. kunnat: Hirvensalmi, Paltamo, Petäjävesi ja Rautalampi
- 5000–10 000 as. kunnat: Hattula, Kemiönsaari, Keuruu, Parkano, Pudasjärvi ja Vöyri
- 10 001–20 000 as. kunnat: Kuusamo
- 20 001–50 000 as. kunnat: Hollola, Kurikka, Lempäälä ja Raisio
- 50 001–100 000 as. kunnat: Lappeenranta
- yli 100 000 as. kunnat: Espoo, Jyväskylä, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa

Kuntakokoluokittain huomiota herättää se, että kaikissa yli 100 000 asukkaan kuntakonserneissa emokunta on kerryttänyt tytäryhteisöjä enemmän ylijäämää. Osaksi tämä johtuu suurissa kunnissa tapahtuneista yhtiöittämisratkaisuksista. Sen sijaan 10 001–20 000 asukkaan kunnissa vain yhdessä, Kuusamossa, emokunta on kerryttänyt tytäryhteisöjä enemmän ylijäämää. Vastaava tilanne on 50 001–100 000 asukkaan kokoluokkaa edustavassa Lappeenrannassa.

Ryhmä 4: Alijäämäisten kuntakonsernien ja alijäämäisten emokuntien ryhmään ARTTU2-kunnista kuuluu viisi kuntaa.

- alle 5000 as. kunnat: Vimpeli
- 5000–10 000 as. kunnat: Askola ja Säskylä
- 10 001–20 000 as. kunnat: –
- 20 001–50 000 as. kunnat: Raasepori
- 50 001–100 000 as. kunnat: Kotka
- yli 100 000 as. kunnat: –

Konsernin alijäämä on emokunnan alijäämää suurempi Askolasessa, Säskylässä ja Raaseporissa. Näissä siis sekä emokunta että tytäryhteisöt ovat tuottaneet alijäämää. Sen sijaan Vimpelissä ja Kotkassa konsernin alijäämä on emokunnan alijäämää pienempi.

Ryhmä 5: Alijäämäisten emokuntien ja ylijäämäisten kuntakonsernien luokkaan kuuluu vain kaksi kuntaa, Vaasa ja Hämeenlinna.

Vaasan tilanteesta on huomattava, että kuntakonsernin kertynyt ylijäämä on huomattavan suuri, mutta emokunnalle on kertynyt alijäämää. Tytäryhteisöt parantavat siis merkittävästi Vaasan kuntakonsernin tulosta. Hämeenlinnassa emokunnalla on niukasti alijäämää. Tytäryhteisöjen ylijäämät nostavat konsernin ylijäämäiseksi.

- alle 5000 as. kunnat: –
- 5000–10 000 as. kunnat: –
- 10 001–20 000 as. kunnat: –
- 20 001–50 000 as. kunnat: –
- 50 001–100 000 as. kunnat: Hämeenlinna ja Vaasa
- yli 100 000 as. kunnat: –

Yli-/alijäämissä on siis vaihtelua kuntakokoluokkien ja kuntien välillä. Erityisen mielenkiintoinen on yksittäisten kuntakonsernien yli-/alijäämän jakautuminen emokunnan ja tytäryhteisöjen kesken.

4.3 Kuntakonsernien ja kuntien omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus

Kuntakonsernin ja emokunnan talouden rakennetta ja sen eroja valaisevat omavaraisuusasteet ja suhteellinen velkaantuneisuus.

Omavaraisuusaste (%) kertoo, kuinka suuri osuus talousyksikönvarallisuudesta on rahoitettu omalla pääomalla. Kunnan omavaraisuusaste lasketaan kaavalla: $(\text{Omavaraisuusaste } (\%) = 100 \cdot (\text{Oma pääoma} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot}))$.

Konsernin omavaraisuusaste lasketaan kaavalla $(\text{Oma pääoma} + \text{vähemmistöosuudet} + \text{konsernireservi}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot})$ (Yleisohje 2017, 29 ja 40.)

Yleisohjeen mukaan omavaraisuusaste mittaa kunnan vakaaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Kunnan omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää 70 prosentin omavaraisuutta. 50 prosentin tai sitä alempi omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. Niissä kuntayhtymis-

sä, joissa on paljon välitettäviä varoja, omavaraisuus saattaa olla huomattavasti alempi.

Kaikkien ARTTU2-kuntien suhteellisen velkaantuneisuus- ja omavaraisuusaste prosentit 31.12.2016 löytyvät liitetaulukosta 7.

Manner-Suomen kunnissa kuntakonsernien omavaraisuusaste on 43,8 prosenttia ja kuntien omavaraisuusaste 59,8 prosenttia. ARTTU2-kunnissa konsernien omavaraisuusaste on 38,7 prosenttia ja emokuntien 55,0 prosenttia. Luvut osoittavat, että konsernin tytäryhteisöjen varallisuudesta selvästi pienempi osa on kuin emokunnissa rahoitettu omalla pääomalla.

Kuntakokoluokittain konsernin ja emokunnan omavaraisuusasteiden suhde vaihtelee jonkin verran, mutta kaikissa luokissa emokuntien omavaraisuusaste on konsernin omavaraisuusastetta korkeampi. Kuntakokoluokkien sisällä on selvästi enemmän vaihtelua yksittäisten kuntien välillä. Kankaanpäästä lukuun ottamatta kaikkien yksittäisten emokuntien omavaraisuusaste on konsernin omavaraisuusastetta korkeampi. Suurimmillaan ero on Hirvensalmella 32,8 prosenttiyksikköä ja pienimmillään Kankaanpäässä, jossa konsernin omavaraisuusaste on hieman emokunnan omavaraisuusastetta korkeampi.

ARTTU2-kuntien ja erityisesti kuntakonsernien omavaraisuusasteiden tunnuslukujen arvot ovat alakantissa verrattuna tilinpäätösohjeeseen. Tulkinnan kannalta taseen vastaavaa puoli sisältää eriä, joilla on vaikutusta tulkintaan. Tästä on esimerkkinä emokuntien tytäryhteisöille antamat lainat, jotka saattavat olla rahoitettu emokunnan lainanotolla. Jos emokunnat eivät olisi lainanneet ja ottaneet lainaa tätä varten, taseen loppusumma olisi ollut pienempi, mutta samalla oman ja vieraan pääoman suhde olisi myös muuttunut ja omavaraisuusaste olisi parantunut.

Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti kertoo kuinka paljon kunnan tai kuntakonsernin käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Suhteellinen velkaantuneisuus, % lasketaan kaavalla: $100 \cdot (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$. Yleisohjeen (yleisohje 2017, 29 ja 41) ohjeen mukaan tunnusluvun osoittajaan merkitään tarkasteluvuoden tilinpäätöksen koko vieras pääoma vähennettynä saaduilla en-

Taulukko 8. Kuntakonsernien ja emokuntien suhteellinen velkaantuneisuus ja omavaraisuusaste 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

Kuntaryhmä	Suhteellinen velkaantuneisuus, %			Omavaraisuusaste, %		
	Kuntakonserni, %	Emokunta, %	Erotus, %-yks.	Kuntakonserni, %	Emokunta, %	Erotus, %-yks.
Manner-Suomen kunnat	77,5	55,7	21,9	43,8	59,8	-16,0
ARTTU2-kunnat yht.	90,8	62,4	28,4	38,7	55,0	-16,2
alle 5 000 as.	56,1	43,4	12,7	38,1	54,9	-16,7
5 000–10 000 as.	66,6	52,8	13,8	39,5	50,8	-11,3
10 001–20 000 as.	63,8	57,2	6,7	40,7	48,3	-7,5
20 001–50 000 as.	72,4	61,6	10,8	32,9	43,5	-10,6
50 001–100 000 as.	90,4	63,7	26,7	36,3	49,5	-13,2
yli 100 000 as.	97,7	63,4	34,4	39,9	58,2	-18,4

nakkomaksuilla. Käyttötulot muodostuvat tilikauden toimintatuotoista, verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista.

Suhteellinen velkaantuneisuus on omavaraisuusastetta käyttökelpoisempi tunnusluku kuntien välisessä vertailussa, koska pysyvien vastaavien hyödykkeiden ikä, niiden arvostus tai poistomenetelmä ei vaikuta tunnusluvun arvoon. Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. (Yleisohje 2017, 29.)

Tätä mittaria voidaan kritisoida parista asiasta. Ensiksikin mittari olettaa, että käyttötulot kokonaisuudessa ovat käytettävissä velan takaisin maksuun. Todellisuudessa käyttötuloista ensiksi maksetaan vuotuiset juoksevat käyttömenot, jolloin velan takaisin maksuun on käytettävissä tulorahoituksen jäljellejäävä osuus eli vuosikate. Tällä perusteella oikeampaa olisi verrata lainakantaa vuosikatteeseen. Esimerkiksi jos kahdella kunnalla vuotuiset käyttötulot ovat 5000 euroa/asukas ja velkaa 3000 euroa/asukas, suhteellinen velkaantuneisuusprosentti on sama, mutta jos toisen kunnan vuotuiset käyttömenot ovat 4000 ja toisen 4500 euroa, on niiden välillä tosiasiaa hyvin erilainen kyky hoitaa velkojaan. Lisäksi suhteellista velkaantuneisuutta pitäisi tarkastella useamman vuoden aikavälillä

Konsernien suhteellinen velkaantuneisuusprosentin tunnusluvun arvo tällä mittarilla on emokunnan lukua korkeampi. Manner-Suomen kuntakonserneissa suhteellinen velkaantuneisuusprosentti on 77,5, kun luku emokunnissa on 55,7 prosenttia. ARTTU2-kunnissa konsernien velkaantuneisuusprosentti on peräti 90,8 ja kuntien 62,4 prosenttia. Konsernien vuotuisista käyttötuloista kului huomattavasti suurempi osa kuin emokunnissa vieraan pääoman takaisinmaksamiseen. Konsernien lainakanta on siis emokuntien lainakantaa suurempi suhteessa vuotuisiin tuloihin.

Mitä konsernin suhteellinen velkaantuneisuusprosentti oikeasti kertoo konsernista? Mittarista on vielä esitettävä muutamia huomautuksia:

- Konsernilainat jakautuvat emokunnan ja tytäryhteisöjen kesken. Tytäryhteisöt ovat itsenäisiä talousentiteettejä. Lainoista merkittävä osa voi olla yksittäisellä ja muutamalla tytäryhteisöillä.
- Konserni ei kokonaisuutena vastaa yksittäisten tytäryhteisöjen lainojen hoitamisesta. Myöskään emokunta ei juridisesti ole vastuussa kuntayhtymiä lukuun ottamatta tytäryhteisöjen lainoista, ellei ole antanut niille takausta.

Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluvun tulkinnaassa on otettava huomioon, miten kunta on päättänyt rahoittaa investointinsa: hankkimalla investoinnit lainarahalla omistukseensa vai käyttämällä esimerkiksi elinkaarimalleja. Edellisessä vaihtoehdossa omaisuus ja lainat näkyvät taseesta, mutta jälkimmäisessä tuloslaskelmassa vuokramenoissa. Kirjanpitolautakunta onkin uusimmassa tilinpäätös- ja toimintakertomusohjeessaan (2017, 29) lisännyt uuden tunnusluvun: Velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista = $100 \cdot \frac{\text{Vieras pääoma} - \text{saadut ennakot} + \text{vuokravastuut}}{\text{käyttötulot}}$. Tunnusluku kertoo, kuinka paljon

kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, silloin kun vieraaseen pääomaan rinnastetaan myös vuokravastuut.

4.4 Tytäryhteisöjen ylijäämät – ylijäämän käyttö ja voitonjako

Periaatteessa tytäryhteisön ylijäämä voidaan jättää tytäryhteisön oman pääoman vahvistamiseen ja toiminnan kehittämiseen tai ylijäämä voidaan jakaa omistajille. Ylijäämän jakamisessa omistajille tytäryhteisöt ovat oikeudellisen muodon perusteella erilaisessa asemassa.

Kuntayhtymistä sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymien perussopimuksissa on yleensä sanottu pelinsäännöistä ylijäämän käytössä tai alijäämän kattamisessa. Sote-kuntayhtymien tulot tulevat pääosin maksutuloina jäsenkunnista, vaikka muilta kunnilta ja organisaatioilta saatavat tulot lisääntyvät koko ajan. On luonnollista, että mahdollinen ylijäämä tai osa siitä palautetaan jäsenkunnille (Perussopimusmalli 2016, 33). Koulutuskuntayhtymät eroavat sote-kuntayhtymistä erityisesti siinä, että ne saavat pääosan tuloistaan valtiolta yksikköhintarahoituksena (lukiot) tai perusrahoituksena, suoritusrahoituksena tai vaikuttavuusrahoituksena (ammattikoulut) (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009) Todettakoon tässä kuitenkin, että kunnat maksavat suuren osan valtion osoittamasta koulutuskuntayhtymien rahoituksesta. Koulutuskuntayhtymien perussopimuksissa yleensä todetaan, etteivät kunnat rahoita koulutuskuntayhtymien toimintaa valtiolta tulevan rahoituksen lisäksi eivätkä kunnat omistajina saa ylijäämän tuloutuksia.

Säätiöt ja yhdistykset saavat tulonsa pääosin asiakkailta ja ne eivät jaa ylijäämiään omistajalle.

Osakeyhtiöt ovat erilaisessa asemassa. Niiden voitto voidaan joko jättää pääoman vahvistamiseen tai jakaa omistajille. Osakeyhtiölaissa (624/2006, 5 §) on oletettavasti säännös osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta. ”Yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.” Ruohonen, Vahtera ja Penttilä toteavat tuoreessa kirjassaan (2017, 133) todenneet, että kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä tarkoitukseksi on vain harvoissa tilanteissa määritelty muu kuin voiton tavoittelu. Tällöin kuntayhtiö toimii osakeyhtiölain oletettavasti säännöksen mukaan voitontuottamistarkoituksessa.

Yhtiö saa kuitenkin jakaa voittoa enintään vapaan pääoman verran. Vapaata pääomaa vähentää luonnollisesti aikaisemmilta tilikausilta syntyneet tappiot sekä oman pääoman rahastojen mahdollinen negatiivisuus. Myös aikaisemmin saman tilikauden aikana suoritettu vapaan oman pääoman jakaminen vähentää jaettavissa olevaa määrää. Voitonjaossa on lisäksi otettava huomioon yhtiön maksukykyisyys. Yhtiön varoja ei saa jakaa, jos jaosta päätettäessä tiedetään tai pitäisi tietää yhtiön olevan maksukyvytön. Varoja ei myöskään saa jakaa, jos tiedetään tai pitäisi tietää, että jako aiheuttaa maksukyvyttömyyden (Osakeyhtiölaki 624/2006, 13 luku 2 §).

Voiton tuottamiseen liittyvät verotuskysymykset. Jos kuntayhtiö

on selkeästi muuta kuin voittoa tai välillisesti taloudellista hyötyä tavoittele yhtiö, se voi tulla verotuksessa käsitellyksi yleishyödyllisenä yhteisönä. Sen on kuitenkin täytettävä yleishyödyllisen yhteisön tunnusmerkit (Tulooverolaki 1535/1992, 22): yhteisö toimii yksinomaan tai välittömästi yleiseksi hyväksi, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja se ei tuota toiminnallaan siihen osallistuville taloudellista etua. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että yhtiö ei yhtiöjärjestyksen mukaan voi jakaa osinkoa ja voitto yhtiön purkautuessa menee yleishyödylliseen tarkoitukseen. Alkuperäinen pääoma voidaan jakaa omistajille, vaikka nämä eivät olisikaan yleishyödyllisiä yhteisöjä. (ks. laajemmin Ruuhonen, Vahtera ja Penttilä 2017, 323).

Kuntien taloustilastosta on saatavissa vain summatiedot kuntien osinkotuotoista ja osuuspääomien korosta. Mukana ovat kaikki osinkotuotot, myös rahoitusosuuteen sisältyvien osakkeiden tuottamat osinkotuotot. Luvut ovat siis suuntaa-antavia.

Taulukko 9. Emokuntien osinkotuotot ja osuuspääoman korot euroa/asukas 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa kuntakokoluokittain tarkasteltuna.

	Osinkotuotot ja osuuspääoman korot, euroa/asukas
Manner-Suomen kunnat	38
ARTTU2-kunnat yhteensä	49
alle 5 000 as.	18
5 000–10 000 as.	24
10 001–20 000 as.	5
20 001–50 000 as.	53
50 001–100 000 as.	83
yli 100 000 as.	43

Tilastoidut osinkotuotot ja osuuspääoman korkotuotot ovat yleisesti ottaen melko vähäisiä, joskin kuntakokoluokkien välillä on vaihtelua. Liitetaulukosta 3 löytyvät kuntakohtaiset tiedot ARTTU2-kunnista.

Kuntien välinen vaihtelu on varsin suurta. Kolmeen pienimpään kuntakokoluokkaan kuuluvista kunnista viidellä ei vuonna 2016 ole lainkaan osinkotuottoja tai osuuspääoman korkotuottoja. Viidellatoista eri kuntakokoluokkiin kuuluvalla kunnalla tuotot ovat alle kymmenen euroa/asukas. Kahdellatoista kunnalla osinkotuotot ja osuuspääoman korkotuotot ovat 10–50, kolmella 51–100 ja viidellä kunnalla on yli 100 euroa/asukas. Suurin osinkotuottoja ja osuuspääoman korkoja saava kunta oli Kurikka, 392 euroa/asukas. Kurikan osinkotuottojen taustalla ovat Jyllinkosken Sähkö Oy:n osakekaupat Fortum Oyj:n kanssa, minkä seurauksena Kurikka on yksi suurimmista Suomeen rekisteröidyistä Fortum Oyj:n omistajista.

Kuntien väliset erot saattavat johtua omistajakunnan odotuksista, mutta myös tytäryhtiöiden toimialarakenteesta. On luonnollista, että kuntalaisille palveluja tuottavilta asunto- ja kiinteistöyhtiöiltä kunnat eivät odota osinkoja. Suurimpia osinkoja jakavat energiayhtiöt ja satamayhtiöt.

4.5 Kuntaomistajan vastuu tytäryhteisön epäonnistumisesta

Kuntaomistajan vastuu kuntakonsernin tytäryhteisöjen ja kuntakonsernin tilinpäätökseen sisällytettävien yhteisöjen toiminnan epäonnistumisesta vaihtelee oikeudellisen muodon mukaan.

Osakeyhtiöt toimivat osakeyhtiölain mukaan. Kuntayhtiöt voivat ajautua selvitystilaan, jossa yhtiö voi tehdä konkurssin. Juridisesti kunnan taloudellinen vastuu rajoittuu osakepääoman menettämiseen. Jos kunnat ovat yhtiön lainojen takaajina, kunta voi joutua lainojen maksajaksi. Konkurssi ei aina ole toimiva ratkaisu, sillä kunnan kannalta ongelmat ovat useimmiten itse toiminnan järjestämisessä. Osakeyhtiö voi hoitaa jotakin kunnan keskeistä tehtävää, esimerkiksi asuntopalveluja, jolloin kunta ei selviä tehtävän hoidosta päästämällä yhtiön konkurssiin, sillä kunta joutuu järjestämään palvelun toisella tavalla.

Säätiöt ja yhdistykset kuntakonsernin tytäryhteisöinä ovat samantapaisessa tilanteessa kuin kuntayhtiöt. Erillisinä talousentiteetteinä ne voivat ajautua konkurssiin. Jos ne hoitavat jotakin kunnan tehtävää, on tehtävä kunnassa organisoitava toisella tavalla.

Kuntayhtymät ovat erilaisessa asemassa. Kuntalain mukaan kunnat vastaavat mahdollisista kuntayhtymien alijäämistä, joiden kattamisesta voi olla olemassa sopimus (Kuntalaki 410/2015, 117 ja 119). Kuntayhtymätkin ovat erilaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymissä kunta on tavallaan kuntayhtymän ”palvelujen tilaaja ja maksaja”. Alijäämä tarkoittaa sitä, että kuntayhtymä ei pystynyt hoitamaan toimintaansa kuntien maksuilla, mistä syystä kunnan alijäämän kattamisvelvollisuus on luonnollinen. Syynä kuntayhtymän alijäämään saattavat olla alibudjetoidut maksuosuudet tai toiminnan tehottomuus, mutta kunnat ovat kuntalain mukaan kattamisvelvollisia.

Koulutuskuntayhtymät toimivat samalla tavalla kuntalain mukaan, mutta ne saavat rahoituksensa valtiolta laskennallisesti muun muassa tutkintojen yms. perusteella. Ammattikoulujen kuntayhtymät eivät tulouta ylijäämäänsä jäsenkunnille eivätkä kunnat pääsääntöisesti maksa ammattikoulukuntayhtymälle. Jos koulutuskuntayhtymä ei selviydy tehtävästään, ovat kunnat kuitenkin kuntalain mukaan vastuussa alijäämien kattamisesta.

Tilannetta eri omistusmuotojen välillä kuvaa hyvin esimerkki muutaman vuoden takaa, kun opetus- ja kulttuuriministeriö alkoi periä takaisin aikaisemmin perusteettomasti maksettuja valtionosuuksia ammatillisen koulutuksen järjestäjiltä. (Alla olevat tiedot on koottu useista nettilähteistä.) Takaisinperinnän kohteeksi joutuivat Adulta Oy, MJK-koulutuskeskus ry, Jalasjärven aikuiskoulutuskeskus JAKK, Koillis-Pohjanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä ja Pohjois-Suomen koulutuskeskussäätiö. Todettakoon, että opetus- ja kulttuuriministeriö on perinyt ajan oloon takaisin pieniä eräiä useilta koulutuksen järjestäjiltä.

- **Adulta Oy** oli neljän kunnan omistama osakeyhtiö, joka piti yllä aikuiskoulutuskeskusta. Siltä määrättiin perittäväksi takaisin yli 30 miljoonaa euroa. Adulta Oy ajautui konkurssiin vuonna 2010 eikä valtio saanut perityksi takaisin perusteettomasti maksettuja valtionosuuksia. Kuntaomistajat menet-

tivät lähinnä sijoittamansa oman pääoman osuuden. Yksi seikka on kuntien edustajien vastuu kuntayhtiön päätöksistä. Adulta Oy:n konkurssipesä, käytännössä siis kulttuuri- ja opetusministeriö, vaati vahingonkorvausta Adulta Oy:n hallituksessa toimineilta kuntapäättäjiltä. Helsingin hovioikeus hylkäsi vahingonkorvausvaatimuksen maaliskuussa 2017, kun se käsitteli asiaa valituksen perusteella. Korkein oikeus ei antanut enää valituslupaa korkeimpaan oikeuteen.

- Kahden kunnan, Pudasjärven ja Taivalkosken perustama **Koillis-Pohjanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä** joutui myös valtionosuuksien takaisinperinnän kohteeksi. Kunnat purkivat kuntayhtymän 31.12.2008 ja koulutus sopimuksineen siirtyi pääosin Oulun seudun koulutuskuntayhtymälle. Varsin monimutkaiseksi muodostuneen selvittelyprosessin ja valitusten jälkeen korkein hallinto-oikeus teki päätöksensä vuonna 2016. Lopulta Koillis-Pohjanmaan ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän alkuperäiset jäsenkunnat, Pudasjärvi ja Taivalkoski, osallistuivat valtionosuuksien takaisinperinnän maksamiseen.
- **Jalasjärven Aikuiskoulutuskeskus JAKK** oli Jalasjärven kunnan omistama liikelaitos. Jalasjärven kunta joutui palauttamaan yli 30 miljoonaa euroa perusteettomasti maksettuja valtionosuuksia. Tämä johti Jalasjärven kunnan taloudelliseen ahdinkoon ja lopulta kunta päätyi kuntaliitokseen Kurikan kaupungin kanssa.

Takaisinperinnän kohteena olleet säätiö ja yhdistys ovat itsenäisiä talousyksiköitä. Pohjois-Suomen koulutuskeskussäätiö on yksityinen säätiö ja MJK-koulutuskeskus ry on voittoa tavoittelematon aatteellinen yhdistys. Kumpikaan näistä ei kuulunut minkään kunnan kuntakonserniin. Nämä esimerkit osoittavat, että emokunnan vastuun realisoituminen riippuu tytäryhteisön oikeudellisesta muodosta. Oma kysymyksensä on kunnan edustajien vastuu tehdyistä päätöksistä ja mahdollisesti syntyneestä vahingosta.

4.6 Tytäryhteisöjen alijäämien käsittely

Yksittäisten tytäryhteisöjen toiminnassa saattaa ilmetä ongelmia, jotka johtavat siihen, että yhteisö ei omalla toiminnallaan ainakaan lyhyellä aikavälillä selviydy taloudellisista velvoitteista. Tytäryhteisöt ovat tässäkin suhteessa erilaisessa asemassa.

Kuntayhtymien alijäämistä kuntalain mukaan vastaavat omistajina olevat jäsenkunnat, riippumatta siitä onko toiminta pääosin kuntien (sosiaali- ja terveystyöntekijät) tai valtion rahoittamaa (koulutuskuntayhtymät). Ongelmat liittyvät muihin organisaatiomuotoihin, lähinnä osakeyhtiöihin, mutta omistajan tuki voi olla tarpeen myös säätiöissä ja yhdistyksissä. Yleisin tukemuotoina osakeyhtiöissä tulevat vastaan lähinnä pääomalliset ja konserniavustukset. Joissakin tapauksissa käytetään myös osakeantia, jolloin kunta voi hankkia uusia osakkeita ja vahvistaa siten tytäryhtiön omaa pääomaa.

Pääomalliset

Pääomallisten tunnusmerkeistä ja edellytyksistä on säädetty osakeyhtiölaissa (624/2006, luku 12, 1-2 §:t). Yhtiö voi ottaa lainan (pääomallista), jonka: 1) pääoma ja korko saadaan maksaa

yhtiön selvitystilassa ja konkurssissa vain kaikkia muita velkoja huonommalla etuoikeudella; 2) pääoma saadaan muutoin palauttaa ja korkoa maksaa vain siltä osin kuin yhtiön vapaan oman pääoman ja kaikkien pääomallisten määrä maksuhetkellä ylittää yhtiön viimeksi päättyneeltä tilikaudelta vahvistettavan tai sitä uudempaan tilinpäätökseen sisältyvän taseen mukaisen tappion määrän; sekä 3) pääoman tai koron maksamisesta yhtiö tai sen tytäryhteisö ei saa antaa vakuutta. Sopimus pääomallista on tehtävä kirjallisesti.

Pääomallisten perussäännökset ovat siis osakeyhtiölaissa. Kuntalaki ei tunne pääomallisia, mutta esimerkiksi osuuskuntalaisissa (421/2013; 12 luku 2 § 4 momentti) puhutaan pääomallisten merkitsemisestä taseeseen. Kirjanpitolakiin otettiin uusi pykälä (Luku 5. 5 c §, 30.12.2015/1620), jonka perusteluissa todetaan, että on perusteltua lisätä kirjanpitolakiin IFRS-säännösten kanssa yhdenmukainen mahdollisuus myös niiden kirjanpitovelvollisten ulottuville, jotka eivät IFRS-normistoa sellaisenaan noudata.

Kirjanpitolain 5 c §:ssä on ohje pääomallisten merkitsemisestä taseeseen: "Omaan pääomaan saadaan merkitä erilliseksi eräksi sellainen pääomallinen, jota osakeyhtiö tai osuuskunta pitää ehdoiltaan oman pääoman luonteisena siten kuin IAS-asetuksella hyväksytyissä tilinpäätösstandardeissa omaan pääomaan luettavilta arvopapereilta edellytetään. Muussa tapauksessa tällainen laina merkitään vieraaseen pääomaan."

IFRS-säännösten mukaisia elementtejä lainan oman pääoman ehtoisuudelle ovat käytännössä muun muassa olleet:

- lainan takaisin maksun takasijaisuus;
- eräpäivätyttömyys; sekä
- lainalle maksettavan tuoton maksu on ollut mahdollista ai-noastaan tilanteissa, joissa kirjanpitovelvollisella on ollut olemassa myös mahdollisuus osingonmaksuun.

Virallisesta kuntataloustilastosta ei saa tietoja kuntien antamista pääomallista. Ainakin kahden suurimman kuntakokoluokan kuntien tilinpäätöksissä on mainintoja tai tilastotietoja pääomallista. Vuoden 2016 tilinpäätöksissä 50 001–100 000 asukkaan kuntakokoluokan kunnat kertovat pääomallista. Tällaisia kuntia ovat muun muassa Kotka (kirjattu vieraaseen pääomaan = vpo), Hämeenlinnalla (vpo) ja Lappeenrannalla (vpo/opo). Suurimmissa kuntakokoluokassa, yli 100 000 asukasta, pääomallista vuoden 2016 tilinpäätöksessä on mainintoja Oulun, Jyväskylän ja Turun tilinpäätöksissä. Voi olla, että kaikki pääomalliset eivät ilmene suurten kaupunkikonserniensa julkaistuista tilinpäätösasiakirjoista.

Tässä yhteydessä on vielä syytä kiinnittää huomiota pääomallisten vakuuteen. Edellä jo viitatussa osakeyhtiölaissa mukaan pääomallisten pääoman tai koron maksamisesta yhtiö tai sen tytäryhteisö ei saa antaa vakuutta. Kuntalain (410/2015) 129 § edellyttää, että kunnan antamalle lainalle on oltava riittävä vastavakuus. Itä-Suomen hallinto-oikeus (2017) on valituksen johdosta käsitellyt asiaa ja päätöksessään edellyttänyt, että osakeyhtiölle annetulle pääomallista on saatava kuntalain 129 §:n tarkoittama vastavakuus riippumatta siitä, että osakeyhtiölaissa mukaan pääomallisten saava yhtiö tai sen omistama tytäryhtiö

ei voi osakeyhtiölain mukaan antaa pääomallainalle vakuutta.

Konserniavustukset

Konserniavustukset liittyvät erityisesti konserniin kuuluvien yhteisöjen verosuunnitteluun, mutta konserniavustuksilla on myös yhtiöoikeudellinen ulottuvuus muun muassa osakkaiden yhdenvertaisuuden ja vähemmistösuojan kannalta. Tätä on korkein oikeus käsitellyt laajasti ennakkopäätöksessä (KKO 2015:105).

Konserniavustuksessa on kyse siitä, että konsernin emoyhtiö tai yksi tytäryhtiö voi tuottaa voittoa, mutta jokin toinen tytäryhtiö tai emoyhtiö tappiota. Voittoa tuottanut yhtiö voi antaa tappiota tuottaneelle konserniavustusta, jolloin yhteisöjen voittoa tasataan ja sitä kautta koko konsernin verojen määrä pienenee sille tasolle, jolla konsernia verotettaisiin yhtenä verosubjektina. Konserniavustuksista on olemassa oma lakinsa, laki konserniavustuksesta verotuksessa (21.11.1986/825), jolla pyritään poistamaan konsernirakenteesta aiheutuvaa verotuksellista epäkohtaa.

Kuntakonsernien kannalta konserniavustuslain mukaisilla konserniavustuksilla on käyttöä rajallisesti. Laki koskee kotimaisia liiketoimintaa harjoittavia osakeyhtiöitä tai osuuskuntia. Kotimaisen osakeyhtiön tai osuuskunnan on (emoyhteisö) omistettava vähintään yhdeksän kymmenesosaa toisen kotimaisen osakeyhtiön tai osuuskunnan (tytäryhteisö) osakepääomasta tai osuuksista. Kunta ei siis voi olla konserniavustuslaissa tarkoitettu emoyhteisö. Tämän vuoksi myöskään kunnan suoraan omistamat tytäryhtiöt eivät voi antaa toisilleen konserniavustuksia, koska konserniavustuslaissa tarkoitettu konsernisuhde voi syntyä vain, jos emoyhteisönä on osakeyhtiö tai osuuskunta.

Kunnan ja kuntalaisten näkökulmasta olisi perustelua organisoida kunnan tytäryhteisöjen omistus siten, että verovaiikutteiset konserniavustusten antamisen edellytykset täyttyvät. Jos kuntayhtiöiden emoyhtiönä on kunnan omistama kuntayhtiö, voivat konserniavustuslaissa säädetyt edellytykset täytyä. Kyse on silloin kuntakonserniin kuuluvasta alakonsernista. Edelleen avustuksen antajayhtiön ja saajayhtiön tulee olla liiketoimintaa harjoittavia yhtiöitä. Tämä merkitsee sitä, että kiinteistöyhtiöt eivät yleensä voi olla konserniavustuksen antajia tai saajia. (Ks. lisää Ruohonen, Vahtera, Penttilä luku 7.4.4. s. 309–314.).

ARTTU2-kunnissa osakeyhtiöiden muodostamia kuntakonsernin alakonserneja on suurimmissa kuntakokoluokissa, joissa alakonsernirakenteet ovat melko yleisiä. Suurimman kuntakokoluokan kunnissa alakonserneja oli vuonna 2016 keskimäärin noin kymmenen kappaletta. Alle 5000 asukkaan kunnissa alakonsernirakenteita ei tilinpäätöstiedoista löytynyt. Alakonserneja on tytäryhtiöillä, säätiöillä ja kuntayhtymillä ja alakonserniin voi kuulua tytäryhtiöitä, säätiöitä ja osakkuusyhteisöjä.

Suurimpiin kuntakokoluokkiin kuuluvien kuntien tilinpäätöksistä löytyy mainintoja konserniavustuksesta. Yksi esimerkki on Turun kaupungin konserniavustus tytäryhtiö Turun seudun sosiaali- ja terveyspalvelukiinteistöt Oy:lle. Konserniavustuksen perustana on tässä tapauksessa suunnittelemattomien korkokulujen kattaminen. (Turun kaupungin tilinpäätös 2016, 116.). Konserniavus-

tusta on käyttänyt myös Hämeenlinna, joka on tilinpäätöksen mukaan antanut konserniavustusta Linnan Tilapalvelut -liiketoimintalle, joka on itse asiassa emokunnan osa. Lappeenrannassa on alakonsernina Lappeenrannan liiketoiminnat Oy tytäryhtiöineen ja nämä voivat antaa lain mukaisia konserniavustuksia.

5 Tiivistelmä ja päätelmiä

Konsernin merkitys kuntaympäristössä on korostunut viime vuosina: kunta erilaisine yksikköineen muodostaa taloudellisen kokonaisuuden, jonka kunta omistaa, jota konsernijohto ohjaa ja joka hoitaa kunnalle kuuluvia tehtäviä. Tässä on kuitenkin syytä muistuttaa, että konserni on yksi virallisissa asiakirjoissa käytetty tapa määrittää kunnan taloudellinen kokonaisuus. Tätä asiaa käsiteltiin tämän raporttisarjan ensimmäisessä osaraportissa.

Kuntakonsernit muodostuvat oikeudellisilta muodoiltaan ja toimintoiltaan erilaisista yhteisöistä. Yrityskonserneihin verrattuna eroja on erityisesti rahoituksessa, asiakassuhteissa sekä omistajan tavoitteissa ja vastuussa toimintakokonaisuudesta. Yrityskonsernit syntyvät kokoamalla emoyhtiön omistukseen yrityksiä, jotka tukevat koko konsernin yhteistä perustavoitetta. Kuntakonsernit syntyvät pääosin yksiköistä, jotka hoitavat kunnan lainsäädännön velvoittamia tai osaksi vapaaehtoisia tehtäviä.

Kuntakonsernissa emokunta toimii pääosin verorahoituksella, kun taas konsernin tytäryhteisöistä suurin osa toimii palveluista perimillään myynti- ja maksutuloilla, osa myös valtionrahoituksella tai kuntien rahoituksella. Asiakkaana voivat olla kuntalaiset, kansalaiset, yritykset ja yhteisöt, kunta itse yksikköineen, muut kunnat tai joskus myös valtio. Useimmiten palveluja käyttävät asiakkaat maksavat tytäryhteisön palveluista. Kuitenkin esimerkiksi ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän omistavat jäsenkunnat, mutta rahoitus tulee valtiolta ja palvelujen käyttäjinä, asiakkaina, voivat olla eri kunnissa asuvat henkilöt ja myös ulkomaalaiset. Tässä sanottu alleviivaa sitä, että kuntakonserniin sisältyy monimuotoisempia toimintoja ja yksiköjä kuin yrityskonserneihin. Lisäksi on vielä muistettava, että kuntakonsernin tilinpäätökseen sisällytetään yksiköjä, jotka eivät täytä kirjanpitolain konsernin tytäryhteisön määritelmää. Tällaisia ovat useimmiten kuntayhtymät. Kuntakonsernia ja kunnan talouden tasapainoa arvioidaan konsernitilinpäätökseen sisältyvien yksikköjen perusteella.

Syntyipä konserni miten tahansa, konsernirakenteesta pitäisi olla jonkinlaista hyötyä verrattuna siihen, että yksiköt toimisivat täysin omina, erillisinä yksikköinä. Tässä raportissa tarkastellaan emokunnan ja tytäryhteisöjen konsernin sisäisiä, keskinäisiä taloussuhteita.

Yhtenä konsernin kustannustehokkuutta edistävänä tekijänä pidetään **konserniyhteisöille yhteisten palvelujen järjestämistä**, sillä keskittämällä voidaan saavuttaa suuruuden tai laajuuden ekonomian tuottamia hyötyjä. Tätä tukevat sekä teoreettiset perustelut että useimmat käytännölliset havainnot. Keskitettyjen tukipalvelujen järjestämisestä ja sen tuomista hyödyistä ei ole saatavissa yleisiä tietoja kuntataloustilastosta. Kunnat rapor-

toivat keskitetyistä tukipalveluista jonkin verran tilinpäätöksissään luettelemalla keskitettyjä tehtäviä ja esittelemällä yksikkörakenteita. Erityisesti suurimpien kuntakokoluokkien kunnissa on viime vuosina keskitetty tukipalveluja ja useat kunnat myös mainitsivat vuoden 2016 tilinpäätöksessä jatkavansa tukipalvelujen kokoamista yhteen. Viime vuosien kehityssuunta on tukipalvelujen hankkiminen ylikunnallisilta yhtiöiltä, joita on kehitetty aktiivisesti tämän raportin laatimisen aikana. Monet kunnat pohtivat myös sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia keskitettyihin tukipalveluihin, kun uudistus toteutuessaan siirtää osan erilaisista tukipalveluista maakuntien järjestettäväksi.

Toinen tässä raportissa käsitelty konsernin sisäinen ryhmä ovat **emokunnan ja tytäryhteisöjen väliset taloudelliset suhteet**. Tällaisia ovat lainajärjestelyt emokunnan ja tytäryhteisöjen välillä. Emokunnat ja tytäryhteisöt ottavat itse lainaa, mutta emokunnat myös lainaavat huomattavia summia edelleen tytäryhteisöille. Tämä tarkoittaa myös sitä, että emokunnan omaan toimintaansa käyttämän lainan määrä on kunnan lainakantaa pienempi.

Emokuntien antamien takausten määrä ARTTU2-kunnissa on noin kaksikolmasosaa tytäryhteisöjen ottamista lainoista, mutta takausten määrä, euroa/asukas, vaihtelee paljon kunnittain. Kuntalain (410/2015) 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä.

Emokuntien korkotuotot ja takausprovisiot ovat yleensä pienehköjä lainasaamisiin verrattuna. Korkotuottojen ja lainasaamisten suhde myös vaihtelee paljon kuntien välillä. Kuntataloustilastosta ei saa tietoa kuntien käyttämistä korkoprosenteista ja takausprovisioista. Emokunnilla ja tytäryhteisöillä on keskinäisiä liiketoimia, joissa verotuskysymykset saattavat nousta esiin peiteltyyn osingonjaon muodossa.

Kirjanpidon osoittama kuntakonsernin oma pääoma muodostuu suurimmaksi osaksi emokunnan omasta pääomasta. Yksittäisissä kuntakonserneissa emokunnan oma pääoma voi olla konsernin omaa pääomaa suurempi. Yleensä tämä johtuu tytäryhteisöille kertyneestä alijäämästä.

Kolmas tässä raportissa käsitelty asiakokonaisuus on **konsernille kirjanpidon osoittama kertynyt yli-/alijäämä ja sen jakautuminen emokunnan ja tytäryhteisöjen kesken**. Vaihtelu yksittäisten kuntien välillä on erittäin suurta. Enemmän kuin joka neljännessä ARTTU2-kuntakonsernissa emokunnan kertynyt ylijäämä on konsernin kertynyttä ylijäämää suurempi.

Lukumääräisesti suurin osa on sellaisia kuntakonserneja, joissa emokunta tuottaa yli puolet konsernin kertyneestä ylijäämästä. ARTTU2-kuntakonserneissa on myös joukko konserneja, joissa konsernin kertyneestä ylijäämästä suurempi osa on syntynyt tytäryhteisöjen toiminnasta. Tällaisia kuntia on yhteensä kolme toista. Viidessä kuntakonsernissa sekä emokunta että konserni ovat alijäämäisiä.

Kuntakonsernin taloussuhteet jättävät mietittäväää. Konsernin huono taloudellinen tila voi johtua joko emokunnan tai tytäryh-

teisöjen toiminnasta. Luonnollista olisi, että konsernin mahdollisen alijäämän kattaisi ensisijaisesti se yhteisö, jonka toiminnasta alijäämä on syntynyt. Jos tämä ei onnistu, niin millä periaatteilla muut yhteisöt joutuvat kattamaan toisten toiminnan alijäämää. Yksi keskeinen kysymys on, pitäisikö emokunnan ylijäämän korvata tytäryhteisöjen alijäämät. Kuntayhtymistä sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymien alijäämän kattaminen on perusteltua, sillä se voi johtua kuntien maksujen alibudjetoinnista. Koulutuspuolen kuntayhtymät ovat oikeudellisesti samassa asemassa, mutta toiminnallisesti ja rahoituksellisesti ne eroavat sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymistä. Ne saavat rahoituksen valtiolta ja asiakkaat, pääosin opiskelijat, voivat tulla mistä kunnasta tahansa. Tällaisten kuntayhtymien alijäämien kattaminen kunnan keräämin verovaroin herättää kysymyksiä.

Osakeyhtiöt ovat taas oma ryhmänsä. Rahoitusongelmissa kunta voi antaa pääomalainaa, mutta se ei voi olla jatkuva rahoitusmuoto. Konserniavustusten käyttö tulosten tasaamisessa siten, että samalla saadaan verohyöty, tulee kysymykseen vain kuntakonsernin alakonserneissa, joissa sekä emo että tyttäret ovat osakeyhtiöitä. Huonosti menestyvän osakeyhtiön kunta voi päästää konkurssiin.

Lähteet

Aamulehti 13.10.2017. Uutiskertaus. (Asiakirja paljastaa: Kotilinasäätiö otti tonttikaupassa miljoonaluokan riskin, Tampereen kiinteistöjohtaja tiesi ennalta Rakennuskartion sopimuksesta.)

Hallinnon tukipalvelut kuntakonserneissa (2016). Esiselvitys. Kuntaliitto-FCG. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavilla: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3243

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

HE 89/2015 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamisen maksujen julkistamista koskevaksi laiksi. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150089.pdf>

Itä-Suomen hallinto-oikeus (2017). Kunnallisia asiaa koskeva valitus. Pääomalainan myöntäminen. Kouvola. Antopäivä 9.11.2017. Diaarinumerot 01976/16/2299 ja 02027/16/2299. Saatavilla: https://oikeus.fi/hallintooikeudet/ita-suomenhallinto-oikeus/material/attachments/oikeus_hallintooikeudet_ita-suomenhallinto-oikeus/oikeustapauksia2018/e52dqdu5/Kunnallisia_01976_16_2299_ym.pdf

JHS XXX Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen raportointi, 2. vaihe (2018). Saatavilla: (<http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/projects/kuntien-taloustietojen-raportointi/toisen-vaiheen-palautepyynto>)

Korkein hallinto-oikeus (2018). Muu päätös 721/2018 Kunnallisia asiaa koskeva valitus. Ähtäri (omavelkainen takaus) Antopäivä: 19.2.2018, Taltionumero: 721, Diaarinumero: 3537/3/17. Saa-

tavilla: <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1518703019025.html>

Korkein oikeus (2015). Ennakkopäätös 2015:105. Saatavilla: <http://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/precedent/1451305864136.html>

Kunnan konserniohje (2017). Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3381

Kuntalaki 410/2015

KuntaPro ja Kunnan Taitoa Oy (2018). Suomen suurin talous- ja henkilöstöhallinnon palveluyritys syntymässä. Saatavilla: <https://www.taitoa.fi/suomen-suurin-talous-ja-henkilostohallinnon-palveluyritys-syntymassa/?id=5cf1bec791c2b823a26da329da702399>

Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017

Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968

Laki konserniavustuksesta verotuksessa 825/1986

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009

Laki verotusmenettelystä 1558/1995

Meklin Pentti (2018): Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Teoriaa ja havaintoja ARTTU2-tutkimuskunnista. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 8/2018. Suomen Kuntaliitto.

Meklin Pentti ja Pukki Heikki (2015a): Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino. Osa I Tasapainon tulkinnan perusteita. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 3/2016, 23 sivua. Internetosoite: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3211

Meklin Pentti ja Pukki Heikki (2015b): Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino. Osa II ARTTU2-tutkimuskuntien tasapainon tulkintaa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 4/2016, 23 sivua. Internetosoite: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3213

Meklin Pentti ja Pukki Heikki (2018): Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Uutta ARTTU2-ohjelmasta nro 3/2018. Suomen Kuntaliitto.

Mikä on julkinen hankinta? JHNY (2016) Saatavilla: <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta>

Monetra Oy (2018): Kotisivu. Saatavilla: <https://www.monetra.fi/>

Niskakangas Heikki, Pönkä Pasi ja Hakulinen Pentti (2011): Kuntayhtiöt. KL-kustannus Oy. Helsinki

Osakeyhtiölaki 624/2006

Penttilä Seppo, Ruohonen Janne, Uoti Asko ja Vahtera Veikko (2015): Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. KAKS Kunnal-

lisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88. Helsinki.

Perussopimusmalli (2016). Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.

Ruohonen Janne, Vahtera Veikko ja Penttilä Seppo (2017): Kuntayhtiö. ALMA TALENT. Helsinki.

Saita Oy (2018) kotisivu. Saatavilla: <https://www.saita.fi/Etusivu>

Säätiölaki 487/2015

Takausten antamisen edellytykset kunnissa (2017). Suomen Kuntaliitto ry, lakiasiat. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/takauksen-antamisen-edellytykset-kunnissa>

Tammi Jari (2013) Kuntakonserni uudistuu. Teoksessa Sandberg, Siv (toim.), Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30, ACTA 251. Kuntaliitto. Tuloverolaki 1535/1992

Turun kaupungin tilinpäätös 2016

Valtiontuki (2016). Suomen Kuntaliitto ry, lakiasiat. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/valtiontuki>

Valtiontuki, ohjeistusta (2018). Suomen Kuntaliitto ry, lakiasiat. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/valtiontuki/ohjeistusta>

Valtiontuki, oikeuskäytäntöä (2016). Suomen Kuntaliitto ry, lakiasiat. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/valtiontuki/oikeuskaytantoa>.

Yhdistyslaki 503/1989

Yleisohje (2015). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konserniti-linpäätöksen laatimisesta (2015) Kirjanpitolautakunnan kuntaja-osto. Työ- ja elinkeinoministeriö. 4. tarkistettu painos. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Yleisohje (2016). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laa-timisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkein-oministeriö. Helsinki.

Yleisohje (2017). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätök-sen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö. 4. tarkistettu painos. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Yleisohje konserniti-linpäätöksen laatimisesta (2017). Kirjanpito-lautakunta. Työ- ja elinkeinoministeriö 28.3.2017. Helsinki.

Liitetaulukko 1. Kuntakonsernien ja emokuntien lainakanta (euroa/asukas), niiden erotus sekä emokunnan osuus konsernin lainakannasta 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Lainakanta, euroa/asukas			Emokunnan osuus, %
	Kuntakonserni	Emokunta	Erotus	
Manner-Suomen kunnat	6 160	2 939	3 221	48
ARTTU2-kunnat yhteensä	7 309	3 384	3 925	46
Alle 5000 as.	5 068	2 543	2 525	50
Hirvensalmi	3 378	249	3 129	7
Keitele	6 431	2 572	3 859	40
Paltamo	4 837	3 518	1 319	73
Petäjävesi	4 943	2 119	2 824	43
Rautalampi	5 122	2 701	2 422	53
Vimpeli	5 653	3 506	2 147	62
5000–10 000 as.	5 304	3 073	2 231	58
Askola	4 300	3 284	1 015	76
Hattula	4 665	3 734	932	80
Inari	6 804	2 202	4 602	32
Kemiönsaari	4 943	3 090	1 852	63
Keuruu	9 534	5 469	4 065	57
Parkano	4 325	2 806	1 519	65
Pudasjärvi	5 947	2 841	3 107	48
Säkylä	3 252	1 819	1 433	56
Vöyri	1 843	1 107	736	60
10 001–20 000 as.	4 419	2 988	1 431	68
Kankaanpää	5 688	3 241	2 447	57
Kuusamo	3 912	2 077	1 835	53
Liperi	4 013	2 679	1 334	67
Mustasaari	3 995	3 493	502	87
Nivala	8 777	4 627	4 150	53
Sipoo	2 353	2 351	2	100
20 001–50 000 as.	5 886	3 585	2 301	61
Hollola	3 358	2 607	750	78
Kokkola	9 675	5 088	4 587	53
Kurikka	6 144	3 754	2 390	61
Lempäälä	4 954	3 249	1 706	66
Raasepori	4 930	4 238	692	86
Raisio	3 678	2 108	1 570	57
Tornio	4 775	2 366	2 410	50
50 001–100 000 as.	7 446	3 595	3 851	48
Hämeenlinna	6 308	3 399	2 909	54
Kotka	10 968	5 729	5 239	52
Lappeenranta	7 136	3 115	4 021	44
Mikkeli	8 748	3 681	5 067	42
Salo	3 215	1 814	1 401	56
Vaasa	8 400	3 939	4 461	47
Yli 100 000 as.	7 833	3 348	4 485	43
Espoo	11 606	3 122	8 484	27
Jyväskylä	7 679	2 831	4 848	37
Oulu	4 359	3 347	1 012	77
Tampere	5 740	2 139	3 600	37
Turku	6 974	3 599	3 374	52
Vantaa	9 298	5 004	4 294	54

Liitetaulukko 2. Kuntakonsernien ja emokuntien lainasaamiset (euroa/asukas) sekä niiden erotus 31.12.2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Lainasaamiset, euroa/asukas		
	Kuntakonserni	Emokunta	Erotus
Manner-Suomen kunnat	213	1 033	-820
ARTTU2-kunnat yhteensä	282	948	-666
Alle 5000 as.	6	84	-78
Hirvensalmi	0	17	-17
Keitele	0	87	-87
Paltamo	5	111	-106
Petäjävesi	1	1	0
Rautalampi	24	85	-61
Vimpeli	2	209	-206
5000–10 000 as.	64	137	-73
Askola	0	0	0
Hattula	429	454	-25
Inari	2	505	-503
Kemiönsaari	0	0	0
Keuruu	0	0	0
Parkano	11	133	-122
Pudasjärvi	1	7	-6
Säkylä	0	50	-50
Vöyri	0	5	-4
10 001–20 000 as.	15	127	-112
Kankaanpää	0	136	-136
Kuusamo	37	335	-298
Liperi	56	172	-116
Mustasaari	2	61	-59
Nivala	2	116	-114
Sipoo	0	0	0
20 001–50 000 as.	21	253	-231
Hollola	5	18	-13
Kokkola	4	70	-67
Kurikka	16	1 186	-1 171
Lempäälä	11	17	-6
Raasepori	18	44	-26
Raisio	111	325	-214
Tornio	0	420	-420
50 001–100 000 as.	85	593	-508
Hämeenlinna	14	624	-610
Kotka	26	88	-62
Lappeenranta	6	1 640	-1 635
Mikkeli	460	444	16
Salo	8	215	-207
Vaasa	49	257	-208
Yli 100 000 as.	415	1 275	-859
Espoo	766	1 323	-556
Jyväskylä	42	1 161	-1 119
Oulu	5	827	-822
Tampere	15	436	-421
Turku	549	2 721	-2 172
Vantaa	891	1 333	-442

Liitetaulukko 3. Emokuntien nettolainat, korkokulut ja korkotuotot sekä osinkotuotot ja osuuspääomien korot (euroa/asukas) vuonna 2016 ARTTU2-tutkimuskunnissa

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Emokunnat, euroa/asukas					
	Lainakanta	Lainasaamiset	Nettolainat	Korkokulut	Korkotuotot	Osinkotuotot ja osuuspääomien korot
Manner-Suomen kunnat	2 939	1 033	1 906	32	45	38
ARTTU2-kunnat yhteensä	3 384	948	2 436	36	49	49
Alle 5000 as.	2 543	84	2 459	22	0	18
Hirvensalmi	249	17	232	0	0	47
Keitele	2 572	87	2 485	5	0	26
Paltamo	3 518	111	3 407	30	0	1
Petäjävesi	2 119	1	2 118	8	0	2
Rautalampi	2 701	85	2 616	55	1	44
Vimpeli	3 506	209	3 298	25	0	0
5000–10 000 as.	3 073	137	2 936	23	5	24
Askola	3 284	0	3 284	28	0	44
Hattula	3 734	454	3 279	18	21	0
Inari	2 202	505	1 697	50	12	112
Kemiönsaari	3 090	0	3 090	32	1	1
Keuruu	5 469	0	5 469	9	0	25
Parkano	2 806	133	2 673	19	1	42
Pudasjärvi	2 841	7	2 834	37	4	0
Säkylä	1 819	50	1 769	14	0	7
Vöyri	1 107	5	1 102	4	0	3
10 001–20 000 as.	2 988	127	2 861	26	2	5
Kankaanpää	3 241	136	3 106	17	0	3
Kuusamo	2 077	335	1 742	32	0	4
Liperi	2 679	172	2 507	36	4	25
Mustasaari	3 493	61	3 432	27	0	2
Nivala	4 627	116	4 511	9	12	0
Sipoo	2 351	0	2 351	26	0	0
20 001–50 000 as.	3 585	253	3 332	43	17	53
Hollola	2 607	18	2 589	32	0	19
Kokkola	5 088	70	5 018	55	2	7
Kurikka	3 754	1 186	2 568	37	39	392
Lempäälä	3 249	17	3 231	23	0	3
Raasepori	4 238	44	4 194	71	66	1
Raisio	2 108	325	1 783	37	4	30
Tornio	2 366	420	1 946	30	17	3
50 001–100 000 as.	3 595	593	3 002	43	38	83
Hämeenlinna	3 399	624	2 775	77	31	8
Kotka	5 729	88	5 641	44	12	121
Lappeenranta	3 115	1 640	1 474	42	114	89
Mikkeli	3 681	444	3 237	16	33	67
Salo	1 814	215	1 599	31	8	3
Vaasa	3 939	257	3 682	38	10	196
Yli 100 000 as.	3 348	1 275	2 073	35	63	43
Espoo	3 122	1 323	1 799	29	56	8
Jyväskylä	2 831	1 161	1 671	42	64	16
Oulu	3 347	827	2 520	51	53	26
Tampere	2 139	436	1 703	37	27	36
Turku	3 599	2 721	879	40	123	125
Vantaa	5 004	1 333	3 670	18	65	57

Liitetaulukko 4. Kuntakonsernin ja emokunnan antamat takaukset (euroa/asukas) ARTTU2-tutkimuskunnissa 31.12.2016

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Kuntakonsernin antamat takaukset	Emokunnan antamat takaukset				Konsernin ulko-puolelle annetut takaukset, %	Erotus emokunta-konserni
		Samaan konsernin yhteisöjen puolesta	Muiden puolesta	Yhteensä			
Manner-Suomen kunnat	302	1 466	229	1 695	13	1 393	
ARTTU2-kunnat yhteensä	241	2 160	166	2 326	7	2 085	
Alle 5000 as.	338	1 160	311	1 472	21	1 134	
Hirvensalmi	389	2 175	389	2 564	15	2 175	
Keitele	916	2 155	711	2 866	25	1 950	
Paltamo	109	209	109	318	34	209	
Petäjävesi	489	1 595	489	2 083	23	1 595	
Rautalampi	123	611	120	731	16	608	
Vimpeli	152	750	152	902	17	750	
5000–10 000 as.	765	1 344	212	1 555	14	790	
Askola	495	23	0	23	0	-472	
Hattula	148	542	147	689	21	541	
Inari	3 337	3 284	53	3 337	2	0	
Kemiönsaari	239	1 215	239	1 454	16	1 215	
Keuruu	96	2 880	96	2 976	3	2 880	
Parkano	179	343	179	522	34	342	
Pudasjärvi	2 251	1 485	766	2 251	34	0	
Säkylä	136	1 336	136	1 472	9	1 336	
Vöyri	204	193	204	397	51	193	
10 001–20 000 as.	295	872	295	1 167	25	872	
Kankaanpää	155	1 742	155	1 896	8	1 742	
Kuusamo	182	803	182	985	18	803	
Liperi	4	369	4	373	1	369	
Mustasaari	392	133	392	525	75	133	
Nivala	343	3 445	343	3 788	9	3 445	
Sipoo	523	42	523	564	93	42	
20 001–50 000 as.	405	1 438	284	1 723	17	1 317	
Hollola	13	490	12	502	2	489	
Kokkola	56	3 222	56	3 279	2	3 222	
Kurikka	936	1 349	179	1 529	12	592	
Lempäälä	699	636	685	1 321	52	623	
Raasepori	222	245	222	467	48	245	
Raisio	934	847	934	1 781	52	847	
Tornio	417	1 683	126	1 809	7	1 392	
50 001–100 000 as.	323	2 134	322	2 457	13	2 134	
Hämeenlinna	305	2 563	303	2 866	11	2 562	
Kotka	10	4 165	10	4 175	0	4 165	
Lappeenranta	582	1 916	582	2 498	23	1 916	
Mikkeli	84	2 125	84	2 208	4	2 125	
Salo	379	369	379	747	51	369	
Vaasa	459	1 718	459	2 177	21	1 718	
Yli 100 000 as.	158	2 429	87	2 516	3	2 358	
Espoo	231	5 123	230	5 353	4	5 122	
Jyväskylä	36	4 355	30	4 385	1	4 349	
Oulu	77	615	77	693	11	615	
Tampere	42	1 516	42	1 558	3	1 516	
Turku	222	851	3	854	0	632	
Vantaa	285	1 796	71	1 867	4	1 582	

Liitetaulukko 5. Kuntakonsernin ja emokunnan oma pääoma (euroa/asukas) ARTTU2-tutkimuskunnissa 31.12.2016

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Kuntakonsernin oma pääoma €/asukas	Emokunnan oma pääoma, €/asukas	Emokunnan suhde konserniin, %
Manner-Suomen kunnat	6 281	5 989	95
ARTTU2-kunnat yhteensä	5 729	5 140	90
Alle 5000 as.	3 963	3 878	98
Hirvensalmi	5 203	5 846	112
Keitele	4 153	3 290	79
Paltamo	2 734	2 825	103
Petäjävesi	4 853	4 440	91
Rautalampi	3 623	3 822	105
Vimpeli	3 498	3 391	97
5000–10 000 as.	4 698	4 220	90
Askola	1 426	1 673	117
Hattula	2 813	2 514	89
Inari	9 138	7 019	77
Kemiönsaari	5 685	5 072	89
Keuruu	5 001	4 417	88
Parkano	3 619	3 279	91
Pudasjärvi	7 439	7 081	95
Säkylä	2 493	3 014	121
Vöyri	3 926	3 279	84
10 001–20 000 as.	4 197	3 189	76
Kankaanpää	3 059	1 616	53
Kuusamo	5 513	5 158	94
Liperi	2 007	1 363	68
Mustasaari	2 946	2 587	88
Nivala	4 575	3 839	84
Sipoo	6 197	3 931	63
20 001–50 000 as.	3 793	3 417	90
Hollola	3 611	3 521	98
Kokkola	4 523	3 427	76
Kurikka	5 091	5 031	99
Lempäälä	2 515	2 671	106
Raasepori	1 911	2 181	114
Raisio	4 839	4 889	101
Tornio	3 704	2 437	66
50 001–100 000 as.	5 270	4 397	83
Hämeenlinna	5 297	5 070	96
Kotka	5 141	4 541	88
Lappeenranta	4 013	3 810	95
Mikkeli	5 221	3 959	76
Salo	5 096	4 609	90
Vaasa	6 876	4 426	64
Yli 100 000 as.	6 351	5 831	92
Espoo	9 474	8 835	93
Jyväskylä	3 378	3 316	98
Oulu	6 723	7 284	108
Tampere	6 197	5 218	84
Turku	5 434	4 522	83
Vantaa	4 925	4 090	83

Liitetaulukko 6. Kuntakonsernin ja emokunnan kertynyt yli-/alijäämä (euroa/asukas) ARTTU2-tutkimuskunnissa 31.12.2016

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Kuntakonsernin kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	Emokunnan kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	Erotus, €/asukas
Manner-Suomen kunnat	1 974	1 883	91
ARTTU2-kunnat yhteensä	1 789	1 364	425
Alle 5000 as.	992	1 024	-32
Hirvensalmi	1 325	2 002	-676
Keitele	621	58	563
Paltamo	403	538	-135
Petäjävesi	2 307	2 133	174
Rautalampi	1 098	1 366	-268
Vimpeli	-140	-235	96
5000–10 000 as.	1 165	813	352
Askola	-405	-158	-247
Hattula	798	500	298
Inari	2 604	949	1 655
Kemiönsaari	2 672	2 247	425
Keuruu	1 096	670	426
Parkano	1 504	1 276	228
Pudasjärvi	1 383	1 075	308
Säkylä	-749	-176	-573
Vöyri	1 358	853	506
10 001–20 000 as.	1 270	414	856
Kankaanpää	820	273	548
Kuusamo	1 195	939	256
Liperi	706	145	561
Mustasaari	459	192	267
Nivala	978	336	642
Sipoo	2 887	512	2 375
20 001–50 000 as.	682	406	276
Hollola	765	752	13
Kokkola	1 158	246	913
Kurikka	645	665	-20
Lempäälä	404	668	-264
Raasepori	-747	-419	-328
Raisio	610	702	-92
Tornio	1 780	581	1 199
50 001–100 000 as.	746	33	712
Hämeenlinna	77	-71	148
Kotka	-769	-886	117
Lappeenranta	957	828	130
Mikkeli	1 184	147	1 037
Salo	816	401	415
Vaasa	1 993	-363	2 355
Yli 100 000 as.	2 349	2 007	342
Espoo	2 293	1 711	582
Jyväskylä	30	265	-235
Oulu	3 376	4 051	-675
Tampere	3 211	2 297	914
Turku	1 821	1 271	550
Vantaa	2 502	1 938	564

Liitetaulukko 7. Kuntakonsernin ja emokunnan suhteellinen velkaantuneisuus sekä omavaraisuusaste ARTTU2-tutkimuskunnissa 31.12.2016

Lähde: Tilastokeskus

Kuntaryhmä/kunta	Suhteellinen velkaantuneisuus, %				Omavaraisuusaste, %			
	Kunta-konserni	Emokunta	Erotus %-yks.	Emo/konserni %	Kunta-konserni	Emokunta	Erotus %-yks.	Emo/konserni %
Manner-Suomen kunnat	77,5	55,7	21,9	72	43,8	59,8	-16,0	137
ARTTU2-kunnat yhteensä	90,8	62,4	28,4	69	38,7	55,0	-16,2	142
Alle 5000 as.	56,1	43,4	12,7	77	38,1	54,9	-16,7	144
Hirvensalmi	46,6	15,4	31,2	33	49,2	82,0	-32,8	167
Keitele	67,2	41,2	25,9	61	37,2	49,9	-12,6	134
Vimpeli	65,3	59,9	5,4	92	34,4	45,0	-10,6	131
Rautalampi	49,8	41,6	8,2	83	35,2	52,8	-17,6	150
Paltamo	44,9	50,2	-5,3	112	29,8	43,8	-14,0	147
Petäjävesi	69,4	45,2	24,3	65	43,6	59,8	-16,3	137
5000–10 000 as.	66,6	52,8	13,8	79	39,5	50,8	-11,3	129
Askola	64,7	63,3	1,4	98	18,5	25,5	-7,0	138
Vöyri	32,8	28,0	4,8	85	50,4	57,4	-7,0	114
Parkano	47,8	40,4	7,4	85	38,9	47,5	-8,7	122
Inari	80,0	36,6	43,4	46	48,2	69,0	-20,9	143
Kemiönsaari	60,4	51,9	8,5	86	46,8	56,6	-9,8	121
Säkylä	53,9	40,0	13,8	74	34,8	51,7	-16,9	149
Pudasjärvi	52,8	42,3	10,6	80	48,2	66,4	-18,2	138
Hattula	74,8	79,4	-4,6	106	33,3	36,3	-3,0	109
Keuruu	112,7	88,4	24,3	78	29,4	38,7	-9,2	131
10 001–20 000 as.	63,8	57,2	6,7	90	40,7	48,3	-7,5	118
Nivala	85,5	73,7	11,8	86	30,1	42,6	-12,4	141
Kankaanpää	74,0	60,6	13,4	82	29,0	28,5	0,5	98
Liperi	62,0	54,8	7,2	88	27,1	28,8	-1,7	106
Kuusamo	53,6	37,8	15,8	71	51,8	63,2	-11,4	122
Mustasaari	64,1	67,8	-3,7	106	35,5	36,2	-0,7	102
Sipoo	48,7	54,3	-5,7	112	58,4	63,0	-4,6	108
20 001–50 000 as.	72,4	61,6	10,8	85	32,9	43,5	-10,6	132
Kurikka	74,7	63,1	11,6	84	39,6	54,6	-15,0	138
Tornio	68,1	48,2	19,9	71	36,1	43,6	-7,5	121
Lempäälä	78,3	64,1	14,2	82	29,1	39,5	-10,4	136
Hollola	46,4	45,7	0,7	99	40,8	46,2	-5,5	113
Raisio	54,1	40,4	13,7	75	47,4	61,7	-14,4	130
Raasepori	66,9	72,9	-6,0	109	22,6	29,6	-7,0	131
Kokkola	91,7	78,9	12,7	86	27,1	37,6	-10,5	139
50 001–100 000 as.	90,4	63,7	26,7	70	36,3	49,5	-13,2	136
Salo	49,1	39,3	9,8	80	52,3	64,4	-12,1	123
Kotka	112,8	87,5	25,4	78	32,0	40,8	-8,8	127
Mikkeli	98,4	62,2	36,2	63	33,2	46,2	-13,0	139
Vaasa	98,7	64,8	33,9	66	36,7	46,0	-9,3	125
Hämeenlinna	85,8	61,9	23,9	72	41,5	54,6	-13,1	132
Lappeenranta	88,2	63,5	24,7	72	29,7	49,2	-19,5	166
Yli 100 000 as.	97,7	63,4	34,4	65	39,9	58,2	-18,4	146
Jyväskylä	97,7	57,3	40,4	59	26,8	48,1	-21,3	180
Turku	86,0	64,5	21,6	75	38,0	49,3	-11,3	130
Oulu	65,9	69,6	-3,7	106	50,6	62,6	-12,0	124
Vantaa	112,1	85,2	26,9	76	32,0	42,1	-10,0	131
Tampere	74,9	45,9	29,0	61	44,6	61,0	-16,4	137
Espoo	140,3	59,6	80,6	43	42,0	70,1	-28,2	167

ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaavantyyppiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2