

Minna Kangas ja Päivi Poikajärvi

**UUDEN TYÖNTEKIJÄN TALOUSHALLINNON OPAS
TOIMEKSIANTAJAKUNNALLE**

**UUDEN TYÖNTEKIJÄN TALOUSHALLINNON OPAS
TOIMEKSIANTAJAKUNNALLE**

Minna Kangas ja Päivi Poikajärvi
Opinnäytetyö
Syksy 2014
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Taloushallinto

Tekijät: Minna Kangas ja Päivi Poikajärvi

Opinnäytetyön nimi: Uuden työntekijän taloushallinnon opas toimeksiantajakunnalle

Työn ohjaaja: Ulla Reinikainen

Työn valmistumislukukausi- ja vuosi: Syksy 2014 Sivumäärä: 88 + 18

Opinnäytetyön tarkoituksena oli laatia toimeksiantajakunnan käyttöön taloushallinnon opas, jonka avulla uusi työntekijä ymmärtää kunnan taloushallinnon kokonaisuuden ja aikataulujen merkityksen. Sen myötä hän kykenee työskentelemään tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Näin ollen oppaan tavoitteena on myös lisätä kustannustehokkuutta ja tuoda selkeyttä perehdyttämiseen.

Työn tutkimusmenetelmänä oli konstrukttiivinen tutkimusote ja tutkimuksen tuottama konstruktio taloushallinnon opas. Työ perustui täysin jo olemassa olevaan tietoon ja lainsäädäntöön. Varsinaista kehittävää otetta ei organisaation pienuuden vuoksi katsottu tarpeelliseksi.

Tietoperustassa tutkittiin kunnan talouden suunnittelua ja seurantaa, kunnan kirjanpitoon liittyvää lainsäädäntöä ja yleisohjeita sekä toimeksiantajan kannalta tärkeimpiä taloushallinnon prosesseja. Toiminnallisena osana laadittiin toimeksiantajalle opas, jossa teoreettista viitekehystä sovelletaan toimeksiantajakuntaan. Talouden suunnitteluprosessista kerrottiin yleisellä tasolla. Talouden suunnittelusta ja seurannasta laadittiin vuosikello, jossa toimintavuoden tapahtumat käytiin läpi. Oppaassa käsiteltiin myös kunnan tärkeimmät taloushallinnon prosessit prosessikuvausten ja -kaavioiden muodossa. Lisäksi kaikki taloushallinnon tehtävät käsiteltiin lyhyesti ja kokonaisuudesta esitettiin liittymäkartta.

Opinnäytetyön tuloksena aikaansaatu opas on osoittautunut hyödylliseksi toimeksiantajalle ja sitä on jo ehditty testaamaan käytännössä. Lisäksi opas on todettu hyödylliseksi muillekin kuin uusille työntekijöille. Jatkossa opasta voidaan tarpeen mukaan päivittää ja sen pohjalta on mahdollista laatia esimerkiksi perehdyttämisopas kunnan uusille työntekijöille.

Asiasanat: kunnat, talous, talousarvio, taloushallinto, kuntatalous

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Economics
Option of Financial Administration

Authors: Minna Kangas and Päivi Poikajärvi

Title of Bachelor's thesis: Financial administration manual for a new employee in commissioner municipality

Supervisor: Ulla Reinikainen

Term and year of completion: Autumn 2014

Number of pages: 88 + 18

The purpose of this Bachelor's thesis was to create a financial administration guide for the commissioner municipality in order to let a new employee understand financial administration in a municipality, and the purpose and importance of given timetables. With this guide an employee is able to work efficiently and appropriately. Therefore the purpose is also to increase cost-effectiveness and to clarify induction training.

The primary research method consisted of constructive approach and the outcome was a financial administration guide. This thesis was fully based on existing data and consolidated legislation. Actual development was not expected due to the small-scale nature of the organization.

The theoretical section examined proposed budgeting and financial monitoring, current legislation and general regulations associated with municipal accounting, and the most important financial administration processes for the commissioner. As a project-based study a guide was created. In the guide the theoretical frame was applied to the commissioner. The budgeting process was explained on a general level. A financial year clock, based on proposed budgeting and financial monitoring, was produced. All the events of the financial year were placed into the clock. The guide also included the most important financial administration processes in a form of process description and flow charts. All the assignments in financial administration were dealt shortly and an intersection map was presented.

The creation of the bachelor's thesis process, the financial administration guide, has proven to be helpful for the commissioner, and it has already been tested in practice. Furthermore, it has proven to be beneficial to other employees. The guide can be updated for future purposes. It is also possible to create an induction training guide for new employees in the municipality based on the existing guide.

Keywords: municipality, finance, proposed budgeting, financial administration, municipal finance

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
1.1	Opinnäytetyön lähtökohdat.....	7
1.2	Tutkimusmenetelmä	8
2	KUNNAN TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA	10
2.1	Kunnan toimiala.....	10
2.2	Talousarvio ja -suunnitelma	12
2.2.1	Taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne	13
2.2.2	Taloussuunnittelun periaatteet	18
2.2.3	Taloussuunnittelun sitovuus	20
2.2.4	Taloussuunnitteluprosessi	22
2.3	Tilinpäätös.....	24
2.3.1	Tilinpäätössäännökset.....	25
2.3.2	Tilinpäätösasiakirjat.....	32
2.3.3	Talousarvion toteutuminen	37
2.4	Kunnan talouden valvonta.....	40
2.4.1	Tarkastuslautakunta	41
2.4.2	Tilintarkastus	43
2.4.3	Sisäinen valvonta	48
3	KUNNAN KIRJANPITO JA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	51
3.1	Kirjanpito taloussuunnittelun osana.....	51
3.2	Kirjanpitovelvollisuus kuntalaissa	54
3.3	Kirjanpitolaki ja kirjanpitoasetus	54
3.3.1	Kirjanpidon erilläänpitotehtävä	55
3.3.2	Tilinpäätöksen informaatiotehtävät.....	56
3.4	Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeet.....	57
3.5	Kuntaliiton suositukset.....	57
4	TALOUSHALLINNON PROSESSIT	59
4.1	Ostolaskuprosessi.....	59
4.2	Myyntilaskuprosessi	61
4.3	Arvonlisäveron käsittely ja tilittäminen kunnassa	63

5	TALOUSHALLINNON OPPAAN LAATIMINEN	70
5.1	Oppaan laatimisprosessi	70
5.2	Taloushallinnon tehtävien kuvaus ja tililuettelomalli	73
5.3	Talouden vuosikello.....	74
5.4	Taloushallinnon prosessit.....	78
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	79
	LÄHTEET	85
	LIITE: TALOUSHALLINNON OPAS TOIMEKSIANTAJAKUNNALLE	89

1 JOHDANTO

1.1 Opinnäytetyön lähtökohdat

Opinnäytetyömme toimeksiantaja on pieni, alle 5 000 asukkaan kunta Pohjois-Suomessa. Opinnäytetyömme sai alkunsa keskustelusta toimeksiantajakunnan edustajan ja toisen opinnäytetyön tekijän välillä. Kunnassa oli havaittu tarve oppaalle, joka toimisi henkilökohtaisen perehdytyksen tukena. Kunnalla ei ole olemassa yksien kansien sisässä olevaa ohjeistusta, jonka avulla uusi työntekijä voisi muodostaa selkeän kuvan kunnan taloudesta ja taloushallinnosta. Esimerkiksi talousarvion ja tilinpäätöksen tekemiseen liittyy paljon hallintokunnissa tehtäviä asioita, jotka tulee tehdä annettujen aikataulujen puitteissa. Kokonaisuuden ja siihen liittyen myös aikataulujen merkityksen ymmärtäminen koetaan kunnassa tärkeäksi ja tällä työllä siihen pyritään tuomaan ratkaisu.

Oppaan tavoitteena on antaa uudelle työntekijälle kuvaus koko kunnan taloushallinnosta, kunnan talouden suunnittelusta ja seurannasta sekä tärkeimmistä taloushallinnon prosesseista. Tavoitteena on saada työntekijä ymmärtämään kokonaisuus ja aikataulujen merkitys, ja sen myötä työskentelemään tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Näin ollen oppaan tavoitteena on myös lisätä kustannustehokkuutta ja tuoda selkeyttä perehdyttämiseen. Lisäksi oppaassa halutaan kertoa tililuettelomallin ja tilikartan merkityksestä kunnan kirjanpitoaineiston rakentumisen kannalta, vaikka tätä ei raportissa erikseen tutkitakaan. Kunnassa koetaan, että uuden työntekijän tulee ymmärtää miksi kirjaukset on tärkeää tehdä oikeille tileille, oikeilla tunnisteilla.

Opinnäytetyömme aihe ja tutkimuksemme tavoite on luoda taloushallinnon opas toimeksiantajakunnan uudelle työntekijälle. Pyrimme työllämme vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Miten kuntataloutta suunnitellaan ja seurataan toimintavuoden aikana?
- Mitkä ovat toimeksiantajan kannalta tärkeimmät taloushallinnon prosessit?

- Mitä taloushallinnon tehtäviä toimeksiantajakunnassa tehdään?

Työssä tutkimme kunnan talouden suunnittelua ja seuranta, kunnan kirjanpitoon liittyvää lainsäädäntöä ja yleisohjeita sekä toimeksiantajan kannalta tärkeimpiä taloushallinnon prosesseja. Tutkimuksesta rajataan pois kunnan tulojen muodostuminen, kunnan strategian yhteys taloussuunnitteluun, kunnan toiminnan tuloksellisuus ja sen arviointi, tavoitteiden luokittelu sekä kunnan liikelaitokset ja kuntakonserni.

Toiminnallisena osana laadimme oppaan, jossa sovellamme teoreettista viitekehystä toimeksiantajakuntaan rakentamalla talouden vuosikellon ja kuvaamalla kunnan taloushallinnon tärkeimmät prosessit. Lisäksi käsittelemme lyhyesti kaikki taloushallinnon tehtävät ja esitämme kokonaisuudesta liittymäkartan.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Valitsimme opinnäytetyömme tutkimusmenetelmäksi konstruktivisen tutkimusotteen. Kyseinen tutkimusmenetelmä on case-tutkimusmenetelmän alametodi. Menetelmä on alkujaan kehitetty liiketaloustieteen alalla, mutta sitä voidaan soveltaa laajasti eri aloilla. Tämä suhteellisen vasta kehitetty menetelmä tuottaa innovatiivisia konstruktioita, joilla yritetään ratkaista reaalimaailman ongelmia. Periaatteessa konstruktio voi olla mikä tahansa ihmisen luoma ratkaisumalli, kuten suunnitelma, kaupallinen tuote tai tietojärjestelmämalli. (Lukka 2001, viitattu 1.6.2014.) Konstruktivisen tutkimuksen tavoitteena on toisin sanoen pysyvä muutos alkutilanteesta haluttuun lopputulokseen (Järvinen & Järvinen 2011, 103).

Konstruktivisella tutkimusotteella tehdään soveltavaa tutkimusta. Siinä hyödynnetään esimerkiksi perustutkimusten tuloksia ja ilmiöiden säännönmukaisuuksia. (sama, 103.) Konstruktioita luodessa ja kehitettäessä saadaan aikaan jotain uutta (Lukka 2001, viitattu 1.6.2014).

Menetelmää käytettäessä keskitytään siis johonkin tosielämän ongelmaan, jolle tulisi löytyä ratkaisu. Tämä tapahtuu tuottamalla innovatiivinen konstruktio, jonka käytäntöön soveltuvuutta testataan. Tutkija on tutkimusta tehdessään läheisessä yhteistyössä käytännön edustajien kanssa. Tutkimus on vahvasti teoria-tietoon sidottu, ja myös empiirisiä löydöksiä reflektoidaan takaisin teoriaan. (Lukka 2001, viitattu 1.6.2014.)

Toisin kuin yleensä, tämä tutkimusote pyrkii vaikuttamaan tosielämään, eikä vain esimerkiksi kuvailemaan sitä. Tutkimuksen luonne on kokeellinen, sillä kehitetyllä konstruktiolla yritetään esimerkiksi testata aikaisempaa teoriaa tai luoda kokonaan uutta teoriaa. Ideaalitulanteessa käytännön ongelma saadaan konstruktion avulla ratkaistua ja samalla tuotetaan myös uutta teoriaa. Kuitenkin myös käytännössä epäonnistunut projekti voi olla teoreettisesti ajatellen merkittävä. (sama, viitattu 1.6.2014.)

Tutkimuksemme luoma konstruktio on taloushallinnon opas. Koska työmme perustuu täysin jo olemassa olevaan tietoon ja lainsäädäntöön, emme voi olettaa tutkimuksemme tuottavan mitään uutta teoreettista tietoa tai näkökulmia. Kuitenkin konstruktiivisessa tutkimuksessa on mahdollista myös vahvistaa jo ennalta kehitettyjä teorioita (sama, viitattu 1.6.2014). Varsinaista kehittävää otetta toimeksiantaja ei katso organisaation pienuuden vuoksi tarpeelliseksi.

2 KUNNAN TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA

2.1 Kunnan toimiala

Tärkeimmät julkisen sektorin osat ovat valtio ja kunnat. Valtio vastaa kuntaa laajempaa aluetta koskevista tehtävistä, esimerkiksi maanpuolustuksesta ja sisäisestä turvallisuudesta, sekä koko yhteiskuntapolitiikasta. (Oulasvirta 1992, 14–15.) Kunnan tehtävänä on edistää asukkaiden hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Hyvinvoinnin järjestäminen tarkoittaa, että kunnan tulee järjestää asukkailleen peruspalveluita. Ne voidaan järjestää joko kunnan omana toimintana tai ostopalveluina. Kestävän kehityksen edistäminen tarkoittaa, että kunnan tulee pyrkiä säilyttämään sekä palvelutoiminnassaan että maa- ja luonnonvarojen käytössä ekologinen ympäristö elinkelpoisena tulevillekin sukupolville. (Valkeinen & Vuorento 2012, 7.)

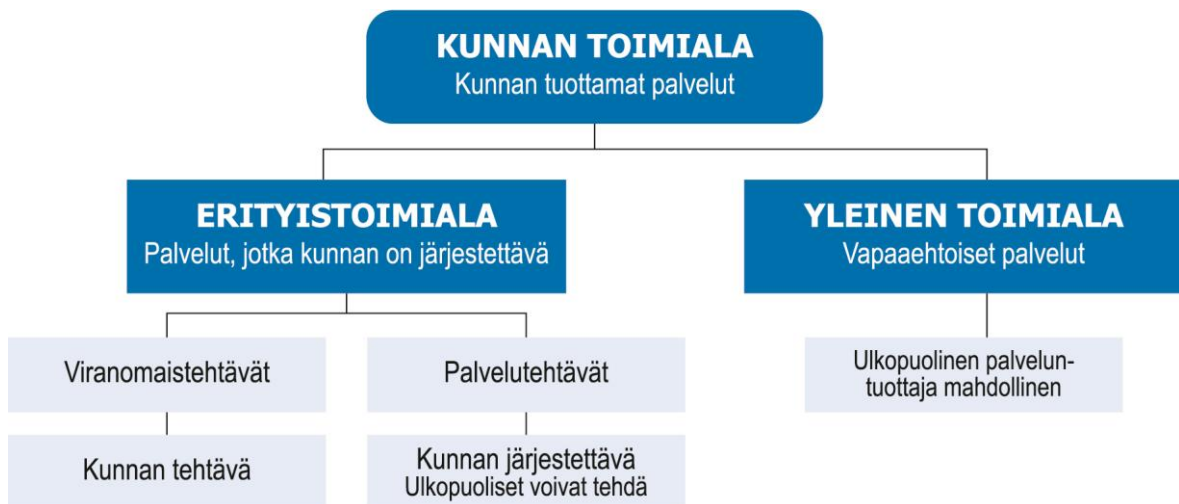
Valtio huolehtii peruspalveluihin liittyvästä lainsäädännöstä sekä tulonsiirroista. Kunta puolestaan vastaa peruspalveluiden tuottamisesta tai järjestämisestä muulla tavoin. (Korhonen & Merisalo 2008, 105.) Suppeasti tulkiten peruspalveluja ovat palvelut, jotka ovat johdettavissa Suomen perustuslain (731/1999) määrittelemistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista. Laajemman tulkinnan mukaan peruspalveluja ovat kaikki palvelut, joiden järjestämisestä on säädetty lailla. Niiden järjestämisestä vastaa perustuslain mukaan julkinen valta. (Myllyntaus 2002, 11.)

Myllyntauksen (2011, 14) mukaan kunnan toimivaltaa resurssien jakamiseen on rajoitettu, kun kyseessä ovat lakisääteiset tehtävät. Kunnille voidaan lainsäädännöllä osoittaa uusia tehtäviä tai lisätä nykyisiin tehtäviin liittyviä velvoitteita. Kunnan on budjetoinnissaan otettava nämä huomioon.

Kuntalaki (365/1995) määrittelee kunnan toimialan, eli kunnan tehtävät. Kunnan toimiala jaetaan yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Kunnan tehtävät voidaan jakaa resurssien osoittamisen pakollisuuden osalta kolmeen ryhmään:

subjektiivisiin oikeuksiin, yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin ja vapaaehtoiisiin tehtäviin. (Korhonen & Merisalo 2008, 28; Myllyntaus 2011, 14.)

Kuvio 1 havainnollistaa kunnan palvelukokonaisuutta.



KUVIO 1. Kunnan palvelukokonaisuus (Korhonen & Merisalo 2008, 28)

Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on lakisääteisesti hoidettava. Pääosa kunnan tehtävistä kuuluu erityistoimialan tehtäviin. Laissa säädettyt tehtävät jakaantuvat yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin ja subjektiivisiin oikeuksiin, eli kuntalaisten oikeuksiin saada palveluita, jotka kunnan täytyy järjestää. (Korhonen & Merisalo 2008, 28, 105.)

Myllyntaus (2002, 12) sanoo, että "subjektiiviset oikeudet ovat asiakkaiden oikeuksia palveluihin, jotka kunnan on ehdottomasti järjestettävä". Subjektiiviset oikeudet määräytyvät joko perustuslain nojalla (välttämätön ja kiireellinen järjestettävä toimeentulo ja huolenpito terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä maksuton perusopetus) tai erillisellä lailla säädettyinä (mm. esiopetus, lasten päivähoido, kotihoidon tuki, kuntouttava työtoiminta ja eräät vammais- ja lastensuojelupalvelut). Subjektiiviset oikeudet ovat etusijalla resurssienjaossa. (sama, 14.) Kunnan tulee varata subjektiivisiin oikeuksiin tarvetta vastaavat määrärahat. Talousarviota on muutettava, mikäli rahat loppuvat kesken vuoden. (Sosiaaliportti 2012, viitattu 24.5.2014.) Subjektiivisiin oikeuksiin liittyvien menojen osalta

kunnalla ei ole harkintavaltaa. Suoritukset on tehtävä määrärahasta riippumatta ja tiedossa olevat menot on otettava talousarvioon. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 338.)

Pääosa sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palveluista sekä lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opetuspalvelut kuuluvat yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin. Kulttuuritoimen lakisääteisiin palveluihin kuuluvat kirjaston, kulttuuritoimen ja liikuntatoimen palvelut. Perusrakenteen ylläpitämis- ja kehittämistehtäviä ovat lakiin perustuen mm. kaavoitus ja pelastuspalvelut. Kunnalla on harkintavaltaa yleisessä järjestämisvelvollisuudessa toiminnan laajuuden ja toimintaan varattavien resurssien suhteen, kuitenkin niin, että palveluja voidaan tarjota ja toimintaan on varattu määrärahaa. (Myllyntaus 2011, 14.)

Kunta voi vapaaehtoisesti ottaa hoidettavakseen yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, joiden hyödyt ja kustannukset ovat paikallisia (Oulasvirta 1992, 15). Kunnan yleistä toimialaa ei ole laissa erikseen säädetty. Kunta voi itsehallintonsa perusteella ja harkintansa mukaan ottaa hoidettavakseen lisää tehtäviä, mm. vapaa-ajantoimen palvelut, ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö. Myös elinkeinojen tukeminen ja matkailu ovat merkittäviä kuntien hoidettavakseen ottamia tehtäviä. (Myllyntaus 2002, 12.) Kunta päättää itse kuinka paljon voimavaroja se osoittaa vapaaehtoiseen palveluihin (Korhonen & Merisalo 2008, 10).

Kunta voi itse ratkaista, miten se lakisääteiset palvelut tuottaa. Vain viranomais-tehtävät kunnan on hoidettava itse tai järjestettävä ne esim. kuntayhtymässä. (sama, 28.)

2.2 Talousarvio ja -suunnitelma

Valtuusto käyttää kunnassa budjettivaltaa. Kuntalain mukaan kunnan talouden ja rahoituksen perusteista päättäminen kuuluu valtuustolle. (Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008, 33.)

Kuntalain 13 ja 65 pykälissä säädetään kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta. Lain 13 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Se päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista. Lisäksi valtuusto hyväksyy talousarvion. Lain 65 §:ssä säädetään talousarvion ja -suunnitelman valmistelusta, rakenteesta ja sisällöstä sekä talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisestä, muuttamisesta ja sitovuudesta. Valtuusto hyväksyy vuoden loppuun mennessä kunnalle seuraavan vuoden talousarvion. Sen yhteydessä hyväksytään myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelu-kausi). Talousarvio on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. (Kuntalaki 365/1995 13 §, 65 §.)

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kunnan tehtävien hoitamisen edellytykset tulee turvata. Talousarvioon pitää sisällyttää toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot, sekä siinä tulee osoittaa, miten rahoitustarve katetaan tulorahoituksen lisäksi. (sama, 65 §.)

Kunnan taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Se sitoo toimielimiä ja henkilöstöä ja toimii samalla ohjauksen ja valvonnan välineenä. Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. (sama, 65 §.)

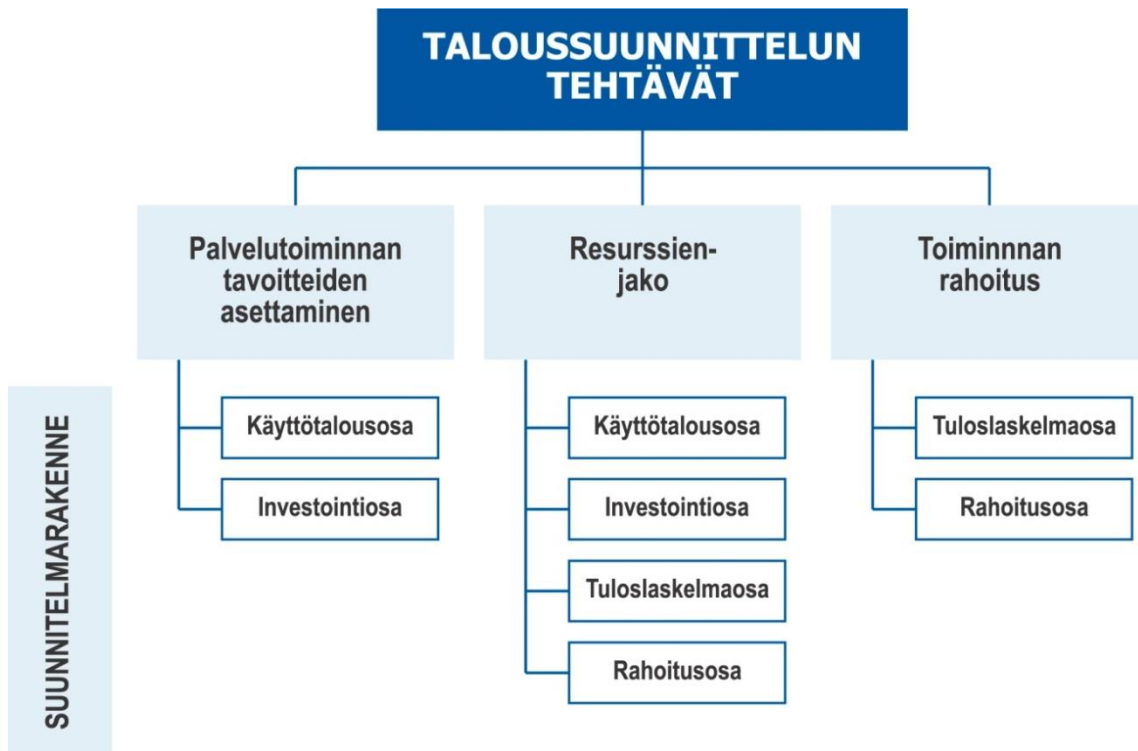
2.2.1 Taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne

Kunnan taloussuunnittelussa talous ja toiminta kytkeytyvät kiinteästi yhteen. Talousarvion ja -suunnitelman on osoitettava riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, sekä osoitettava, miten toiminnan ja investointien rahoitus järjestetään. Suunnitelmien tarkoituksena on turvata kunnan tehtävien hoitaminen realistisesti, sillä kunnan talouden tasapaino täytyy pystyä säilyttämään tai saavuttamaan suunnittelukauden aikana. (Myllyntaus 2011, 10.)

Kunnan taloussuunnittelulla on kolme päätehtävää. Ensimmäiseksi on asetettava palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet. Toiseksi talous-

arvioon ja -suunnitelmaan on budjetoitava eri tehtäville ja hankkeille meno- ja tuloarviot. Talousarviovuoden arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita. Kolmanneksi on osoitettava miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan. (Valkeinen & Vuorento 2012, 33.)

Kunnan taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne havainnollistetaan kuviossa 2.



KUVIO 2. Kunnan taloussuunnittelun tehtävät ja rakenne (Myllyntaus 2002, 38)

Taloussuunnittelun ja -suunnitelman rakenne palvelee taloussuunnittelun tehtäviä. Palvelutoiminnan ja investointihankkeiden tavoitteiden asettaminen sekä niihin liittyvien resurssien jako tehdään käyttötalous- ja investointiosissa. Toiminnan ja investointien pääomarahojen rahoitus sekä siihen liittyvät korvaukset osoitetaan tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmaosissa. (Valkeinen & Vuorento 2012, 33.)

Kuntalaki edellyttää, että kunnan toiminta on tavoitteellista ja suunnitelmallista. Valtuusto ja muut toimielimet hyväksyvät taloussuunnittelun ja -suunnitelman sekä niihin perustuvissa käyttösuunnitelmissa ja erillisbudjeteissa toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. Kuntalaissa tai sen perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty perusteita, joiden mukaisesti kunnan toiminnalliset ja taloudelliset

tavoitteet jaotellaan. Toiminnalliset tavoitteet liittyvät toimintaprosessin ohjaamiseen. Taloudellisilla tavoitteilla ohjataan kunnan tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakamista. Asetettujen tavoitteiden on katettava tehtäväalueen perustehtävät ja ne täytyy pystyä toteuttamaan niille osoitetuilla voimavaroilla. (Myllyntaus 2011, 10.)

Asetettujen tavoitteiden tulisi olla mitattavissa joko määrällisesti tai laadullisesti. Määrällisellä mittaamisella mitataan tuotosta tai sen vaikutusta, eli toiminnan lopputulosta. Laadullista mittaamista sovelletaan usein toimintaprosessien mittaamiseen. (sama, 12.)

Resurssien jakaminen tarkoittaa määrärahojen ja tuloarvioiden jakamista tehtäville ja hankkeille. Kuntalain mukaan tavoitteet on sidottava niihin osoitettuihin voimavaroihin. Talousarviossa on siis osoitettava toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Tavoitteiden tulee osoittaa, mitä varojen käytöllä on tarkoitus saada aikaan. Määräraha on valtuuston toimielimelle myöntämä rajattu valtuutus varojen käyttämiseen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Tuloarvio on valtuuston toimielimelle asettama tulotavoite, joka on sidottu kunnan asettamiin palvelutavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen tarvittaviin menoihin. (sama, 13.)

Kunnan tehtävät voidaan jakaa budjettirahoitteisiin ja kohderahoitteisiin tehtäviin. Jako perustuu tehtävien rahoitustapaan. Budjettirahoitus toteutuu valtuuston määrärahapäätöksellä. Kohderahoitus on tiettyyn tehtävään kohdistuvaa ja rahoitus perustuu joko markkinapäätökseen, lakiin tai sopimukseen ja tehtävät rahoitetaan pääosin tulorahoituksella. (Myllyntaus 2002, 76; Myllyntaus 2011, 13.)

Talousarvion ja -suunnitelman tehtävänä on lisäksi osoittaa, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan, miten tulorahoitus riittää käyttötalouden menoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan, miten investoinnit, muut sijoitukset pysyviin vastaaviin ja pääoman palautukset tulorahoituksen lisäksi rahoitetaan. (Myllyntaus 2011, 15.)

Kunnan toiminnan jatkuvuus edellyttää, että rahan lähteet kattavat rahan käytön. Mikäli tulorahoitus ei kata menoja, on rahoitusosassa osoitettava riittävästi muuta rahoitusta. Rahoitustarvetta voi kattaa lainanotolla tai vapauttamalla sitoutunutta pääomaa taseen pysyvistä ja vaihtuvista vastaavista. Rahoitusosan viimeinen rivi osoittaa, millainen vaikutus talousarviolla ja -suunnitelmalla on vuotuisesti kunnan maksuvalmiuteen. (Myllyntaus 2011, 15.)

Lähtökohtana taloussuunnittelulle ja tilinpäätösraportoinnille on, että taloussuunnitelma, talousarvio ja tilinpäätös olisivat rakenteeltaan samanlaisia. Näin niistä saatavat tiedot olisivat vertailukelpoisia. Talousarvio ja tilinpäätös esittelevät kunnan taloutta kahdesta näkökulmasta. Toiminnan ohjauksen välineitä ovat käyttötalousosa ja investointiosa. Kunnan kokonaistaloutta tarkastellaan tuloslaskelmaosassa ja rahoitusosassa. (Säilä ym. 2008, 35.)

Talousarvio on kunnan kokonaistalouden suunnitelma. Sen tarkoituksena on ohjata kunnan hallintoa siten, että se osoittaa toimintaan tarvittavat varat ja asettaa taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. (Heuru ym. 2011, 341.)

Kunnan talousarvion rakenne jakautuu yleensä kolmeen osaan: yleisperustelut, talousarvion rakenteen kehikko ja informatiiviset liitteet. Yleisperusteluiden tarkoituksena on antaa informaatiota muun muassa kunnan taloudellisesta tilanteesta, talousarvion laadintaperusteista, rahoitusvaihtoehdoista ja talouden kehitysnäkymistä. Talousarvion rakenteen kehikko pitää sisällään käyttötalous- ja tuloslaskelmaosan sekä investointi- ja rahoitusosan. Lisäksi talousarviossa voi olla informatiivisia liitteitä. (sama, 341.)

Yleisperusteluissa esitetään talousarvion ja -suunnitelman yleiset perusteet, joita tarkastellaan kansantalouden, kuntatalouden sekä alueellisen ja oman kunnan kehityksen näkökulmista. Kuntastrategia ja palvelusuunnitelmat, jotka valtuusto hyväksyy valtuustokaudeksi tai sitä lyhyemmäksi ajaksi, ovat talousarvion ja -suunnitelman keskeisiä perusteita. Kuntastrategia sisältää kunnan vision, arvot, eettiset periaatteet ja strategiset tavoitteet. Palvelusuunnitelmat konkretisoivat ja tarkentavat kuntastrategiaa palvelujen kehittämisen osalta ja

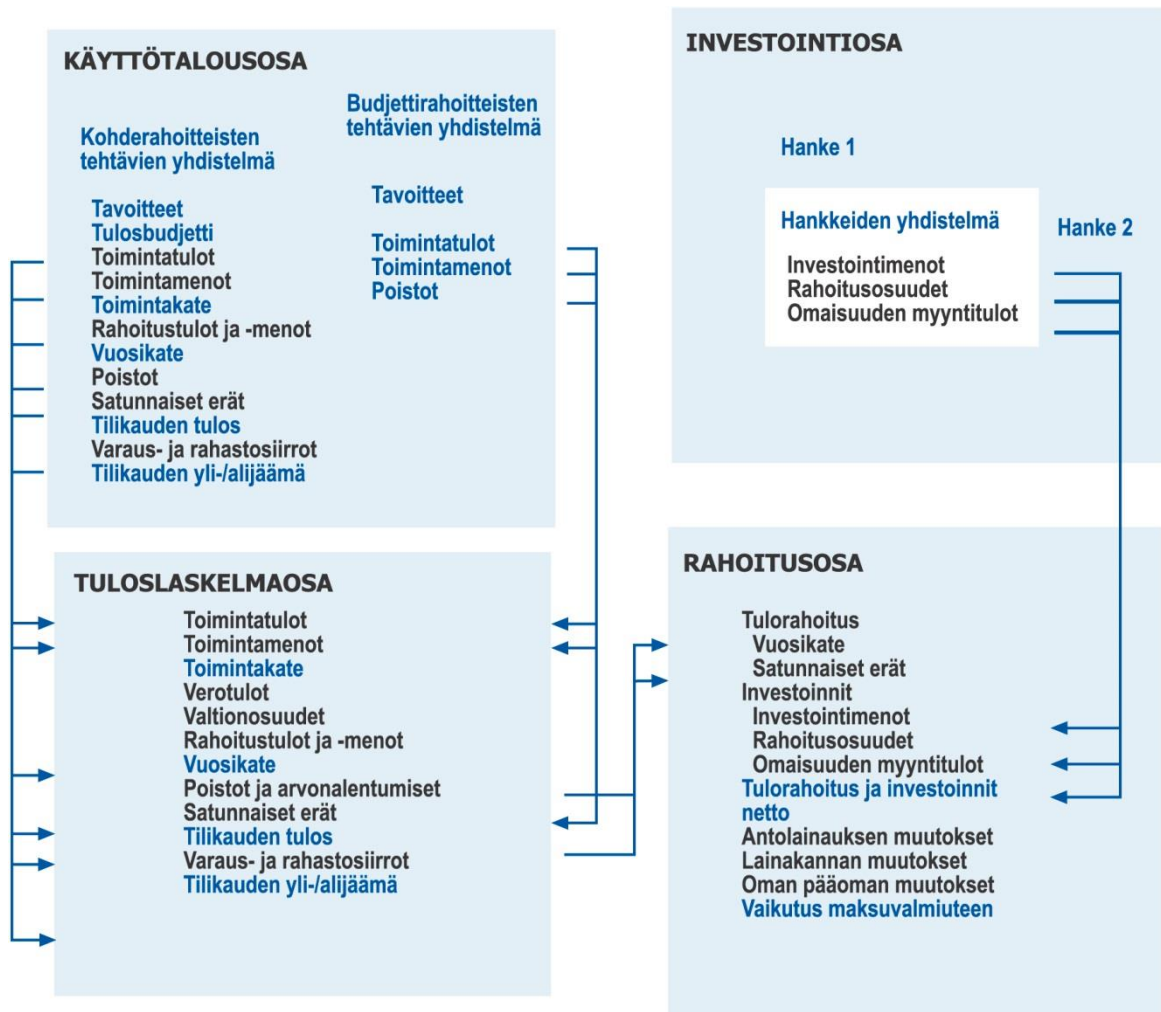
niiden avulla pyritään turvaamaan kunnan palvelujen saatavuus ja riittävä palvelutaso. (Myllyntaus 2011, 18.)

Kunnan talousarvion ja -suunnitelman rakenne jakautuu neljään osaan: käyttötalousosa, investointiosa, tuloslaskelmaosa ja rahoitusosa. Käyttötalousosassa esitetään valtuuston asettamat toimielin- ja tehtäväkohtaiset tavoitteet, osoitetaan tehtävien edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä esitetään suoritteiden kustannusrakenne. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys palvelutoiminnan menoihin, korkoihin sekä suunnitelman mukaisiin poistoihin ja arvonalennuksiin. Lisäksi tuloslaskelmaosassa esitetään tilikauden tuloksen käsittelyerät. (Säilä ym. 2008, 35.)

Investointiosassa esitetään investointeja koskevat tavoitteet, hankkeiden kokonaiskustannusarviot, arvioihin perustuvat mahdolliset rahoitusosuudet sekä niiden jaksottuminen suunnitteluvuosille määrärahoina ja tuloarvioina. Investointiosassa valtuusto hyväksyy hankkeiden kustannusarviot, määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi investointiosassa määritellään valtuuston nähden sitova taso. (Säilä ym. 2008, 35; Myllyntaus 2011, 45.)

Rahoitusosassa osoitetaan talousarvion vaikutus kunnan maksuvalmiuteen. Siinä esitetään investointeihin ja lainojen lyhennyksiin tulorahoituksen lisäksi tarvittavan pääomarahoituksen määrä sekä osoitetaan, miten rahoitustarve ja mahdollinen rahoitusali jäämä katetaan. Rahoitusosa kuvaa varsinaisen toiminnan ja investointien sekä rahoitustoiminnan kassavirtaa. (Säilä ym. 2008, 35; Heuru ym. 2011, 342.)

Kunnan talousarvion ja -suunnitelman rakenne havainnollistetaan kuviossa 3.



KUVIO 3. Kunnan talousarvio- ja taloussuunnitelmarakenne (Myllyntaus 2011, 17)

2.2.2 Taloussuunnittelun periaatteet

Kunta vastaa itse taloutensa tasapainon säilyttämisestä. Se edellyttää, että talousarviosuunnitelma ja talousarvio laaditaan vuosittain. (Valkeinen & Vuorento 2012, 33.)

Velvoite tasapainottaa kunnan talous

Kuntalaki velvoittaa kunnan huolehtimaan, että tulorahoitus on riittävä ja maksuvalmius säilyy. Suunnittelun toiminnan ja hankkeiden on oltava realistisia käytettävissä oleviin varoihin suhteutettuna. Taloussuunnitelmassa on esitettävä toimenpiteet, joilla edellisiltä tilikausilta kertynyt tai kuluvalta tilikaudelta kertyvä

alijäämä saadaan katettua. Muodollista tulojen ja menojen tasapainottamista vuositasolla ei kuitenkaan edellytetä. (Valkeinen & Vuorento 2012, 33.)

Säilän ym. (2008, 33) mukaan kunnan taloussuunnittelun tavoitteena on kestävä kehitys ja vakaa talous. Kuntalaissa sanotaan, että kunnan taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa ja ylijäämäinen neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Mikäli taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, on taloussuunnitelman yhteydessä päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus). (Kuntalaki 365/1995 65 §.)

Talouden tasapainoperiaatteeseen sisältyy myös se, että kunnan sitoumukset ja niihin liittyvät riskit eivät saa ylittää kunnan voimavaroja. Erityisiä riskejä ovat muun muassa lainatakaukset ja vakuudet yhteisöille, jotka eivät ole kunnan määräysvallassa. (Valkeinen & Vuorento 2012, 33.)

Vaatimus talouden tasapainosta ei saa estää subjektiivisten oikeuksien toteuttamista. Kunnan on täytettävä perustuslain mukaiset kansalaisten perusoikeuksiin kuuluvat palvelut siitakin huolimatta, että talouden tasapainovaatimus joutuisi uhatuksi. (Säilä ym. 2008, 35.)

Budjetoinnin brutto- ja nettoperiaate

Bruttoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Bruttoperiaatteen käyttäminen on perusteltua silloin, kun tehtävä rahoitetaan pääasiallisesti verorahoituksella. Myös silloin kun tehtävän menot eivät ole riippuvaisia siihen kohdistuvista tuloista, on bruttoperiaate ensisijalla, vaikka tulojen määrä olisi huomattava. ”Nettoperiaate tarkoittaa, että talousarviossa sitovuus määrätään nettomääräisesti tulojen ja menojen erotuksena. Tämä on tarkoituksenmukaista tehtävissä, jotka rahoitetaan pääosin palvelujen myynti- ja maksutuloilla.” (Myllyntaus 2011, 16.)

Suorite- ja realisointiperiaate

Menojen suoriteperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana vastaanotetuista tuotannontekijöistä aiheutuvat menot ja muut sellaiset menot, joiden suorittamiseen kunta on varainhoitovuoden aikana sitoutunut. Tulojen realisointiperiaate tarkoittaa, että talousarvioon ja -suunnitelmaan otetaan varainhoitovuoden aikana suoritteiden luovuttamisesta aiheutuvat ja muut lopullisesti kunnalle kuuluvat tulot. (Myllyntaus 2011, 16.)

Täydellisyysperiaate

”Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois.” (Myllyntaus 2011, 16.) Tämä tarkoittaa, että sellaisia tiedossa olevia menoja, joihin kuntalaisilla on subjektiivinen oikeus, ei voi tietoisesti alibudjetoida (Valkeinen & Vuorento 2012, 35). ”Täydellisyysperiaatteen mukaan myös kunnan eri tehtävien sisäiset ostot ja myynnit otetaan talousarvioon, vaikka niihin ei suoraan liittyisi rahan käyttöä ” (Myllyntaus 2011, 16).

Kehysbudjetointiperiaate

Valtuustolla on laaja harkintavalta päättää talousarvion määrärahakokonaisuuksista. Pääsääntöisesti määräraha asetetaan tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa. Joissakin tapauksissa talousarvion kehysajattelussa saatetaan mennä tätä pidemmälle: esimerkiksi lautakunnalle tai kokonaiselle palvelualueelle osoitetaan kokonaismääräraha useiden eri tehtävien hoitamiseen. Tällöin valtuuston mahdollisuus palvelutoiminnan tehtäväkohtaiseen ohjaamiseen voi kuitenkin heikentyä olennaisesti. Kuntalain mukaan valtuusto ei voi hyväksyä talousarviota niin yleispiirteisenä, ettei sen enää voida katsoa käyttävän sille kuuluvaa talousarviovaltaa. (Myllyntaus 2011, 16.)

2.2.3 Taloussuunnittelun sitovuus

Toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet, jotka valtuusto on talousarviossa asettanut, sitovat kunnan toimielimiä ja työntekijöitä. Mikäli tavoitteista poiketaan tai

niitä tarkistetaan, edellyttää se valtuuston hyväksyntää. (Korhonen & Merisalo 2008, 123.)

Määrärahasitovuus tarkoittaa, että rahaa ei saa käyttää enempää kuin mitä valtuusto on kyseiseen toimintaan myöntänyt. Jos määräraha ei riitä, on toimielimen haettava valtuustolta määrärahan korotusta. Toimielin ei kuitenkaan ole velvollinen käyttämään annettua määrärahaa kokonaan, mikäli toiminnalle asetetut tavoitteet tulevat muutoin saavutettua. Talousarviota on noudatettava myös tulojen osalta. Tuloja pitäisi tulla vähintään arvioitu määrä. Olennaiset tulovajaukset käsitellään valtuustossa joko lisätalousarvion yhteydessä tai erillisenä asiana. (sama, 123.)

Talousarviossa on pyrittävä määrittelemään sitovalla tavalla myös toimintatavoitteet. Valtuusto voi edellyttää esimerkiksi, että määrärahalla tuotetaan vähintään tietty määrä tuotteita tai tietyn palvelun osuutta lisätään määrättyyn rajaan asti. (sama, 123.)

Valtuusto päättää talousarvioon tehtävistä muutoksista. Muutokset tulisi esittää valtuustolle talousarviovuoden aikana. Kun valtuusto käsittelee määrärahan ylitykset tai alitukset, tulee sen samalla päättää muutosten vaikutuksista toiminnan tavoitteisiin sekä kunnan rahoitustarpeeseen ja sen kattamiseen. (sama, 123.)

Taloussuunnitelman muiden vuosien sitovuus on erilainen kuin talousarvion sitovuus. Muihin vuosiin kohdistuvat menoarviot eivät vielä oikeuta varojen käyttöön, mutta kunnan toimielimillä on kuitenkin velvollisuus toimia suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. (sama, 123.)

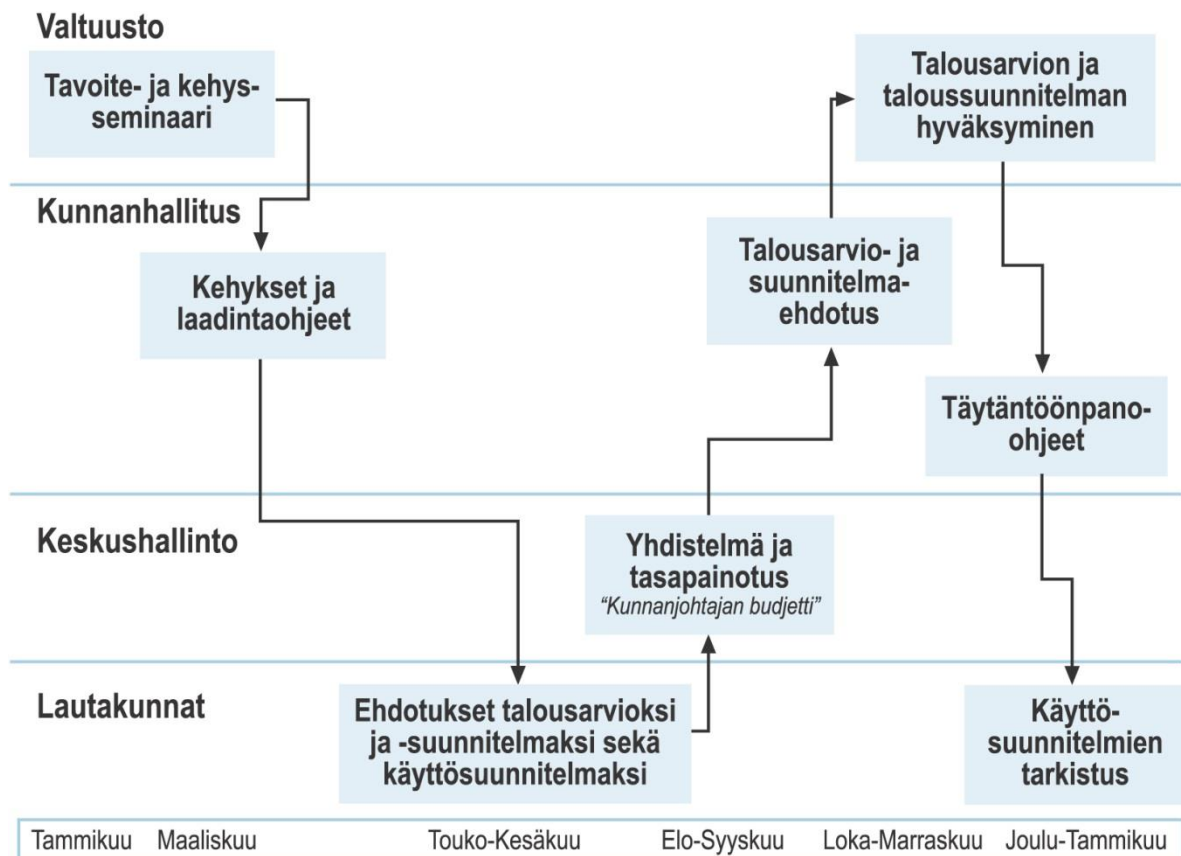
”Valtuuston hyväksymä talousarvio muodostaa kunnassa talouden ohjauksen kehyksen”. Talouden ohjaus eri toimialueilla toteutuu käyttösuunnitelmien avulla. Valtuusto antaa toimielimille määrärahat ja tuloarviot, jotka nämä jakavat käyttösuunnitelmissa edelleen pienempiin osakokonaisuuksiin. ”Käyttösuunnitelman tavoitteet, menojen käyttövaltuudet ja tuloarviot sitovat vastuuhenkilöitä samalla tavalla kuin muutkin toimielimen velvoittavat päätökset.” (sama, 123.)

Kunnan talousarvion toteutumista seurataan talousarvion toteutumisvertailun avulla. Kuntalain 68 § mukaan talousarviovertailu on sisällytettävä tilinpäätökseen. Lisäksi talousarvion toteutumista on hyvä seurata myös talousarviovuoden aikana kolmen tai neljän kuukauden välein. (Kuntalaki 365/1995 65 §; Myllyntaus 2011, 59–60.)

2.2.4 Taloussuunnitteluprosessi

Talousarvio ja -suunnitelma laaditaan samanaikaisesti. Suunnitelmien valmistelu on prosessi, joka toistuu vuosittain. Prosessiin osallistuvat kunnan toimielimet ja viranhaltijat. Lisäksi työntekijät, joilla on tulosvastuu tavoitteiden toteutumisen ja tilivelvollisuus varojen käytön suhteen, ovat mukana prosessissa. (Myllyntaus 2011, 61.)

Kuvio 4 havainnollistaa talousarvion ja -suunnitelman valmistelu- ja hyväksymisprosessin kulun.



KUVIO 4. Kunnan taloussuunnitteluprosessi (Korhonen & Merisalo 2008, 120)

Prosessin aloittaa yleensä valtuuston tavoite- ja kehysseminaari. Seminaarissa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä kunnan taloudellinen tilanne. Tavoiteasettelun ja budjetoinnin pohjana ovat strategia-suunnitelma ja siihen perustuvat tehtäväkohtaiset palvelusuunnitelmat, jotka valtuusto on hyväksynyt. Palvelusuunnitelmissa esitetään, miten kunnan eri toimialojen palvelut tullaan kuntalaisille järjestämään suunnittelukauden aikana. Suunnitelmissa huomioidaan palvelutarpeiden kehitys, kunnan voimavarojen riittävyys sekä yhteistyö, jota tehdään muiden kuntien ja yritysten kanssa. Vaihtoehtona omalle palvelutuotannolle voidaan käyttää ulkopuolista yksityistä tai toisten kuntien tai kuntayhtymien palvelutarjontaa. (Myllyntaus 2011, 61.)

Kunnanhallitus antaa talousarviovuotta edeltävänä keväänä toimielimille talousarvion ja -suunnitelman laadintaohjeen, jossa se asettaa toimialue- ja tehtäväkohtaiset meno- ja tulokehyykset. Lisäksi se esittää arvion merkittävien meno- ja tulolajien muutoksista. Kehysten perusteina ovat palvelustrategia ja -suunnitelmat sekä talousarvion laadintavuoden tilinpäätösarvio ja sitä edeltävän vuoden tilinpäätös ja voimassa oleva taloussuunnitelma. (Korhonen & Merisalo 2008, 120; Myllyntaus 2011, 61.)

Toimielimet laativat talousarvioehdotuksensa yleensä ennen kesälomakauden alkua. Toimielimien ehdotus perustuu käytännössä alustaviin tehtäväkohtaisiin käyttösuunnitelmiin. (Valkeinen & Vuorento 2012, 36.)

Alkusyksystä keskushallinto laatii toimielinten ehdotuksista yhdistelmän, joka on talousarvio ja -suunnitelma. Lisäksi se valmistelee myös tasapainoehdotuksen kunnanhallitukselle tai kunnanhallituksen taloussuunnittelusta vastaavalle jaostolle. Tasapainoehdotus laaditaan, mikäli toimielimet eivät ole pysyneet kehyksissä, tai jos toiminnan ja talouden perusteissa on tapahtunut olennainen muutos kehyksen antamisen jälkeen. Ehdotusta kutsutaan usein nimellä kunnanjohtajan budjettiesitys. ”Talousarvion tasapainotukseen vaikuttavat olennaisesti ratkaisut, jotka valtion budjetissa tehdään muun muassa kuntien valtionosuuksista ja verotuksesta.” (Myllyntaus 2011, 62.)

Kunnanhallitus valmistelee talousarvio- ja -suunnitelmaehdotuksen valtuustolle käsiteltäväksi. Kuntalaki ei säädä määräaikaa mihin mennessä hallituksen on esityksensä annettava. Käytännössä esityksen tulee olla tehtynä 17. marras-kuuta mennessä, jolloin seuraavan vuoden veroprosentit on ilmoitettava verohallinnolle. Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä talousarvio ja -suunnitelma. Ehdotus palautuu hallitukselle uudelleen valmisteltavaksi, mikäli valtuusto ei hyväksy sitä. (Myllyntaus 2011, 63.)

Kunnanhallitus saattaa valtuuston hyväksymän talousarvion täytäntöönpano-ohjeineen lauta- ja johtokuntien noudatettavaksi. ”Kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat hyväksyvät sen jälkeen budjettirahoitteisten tehtävien käyttö- ja hankesuunnitelmat ja kohderahoitteisten tehtävien tulos-, investointi- ja rahoitusbudjetit.” (sama, 63.)

2.3 Tilinpäätös

Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan toiminnasta ja taloudesta. Sen varmistamiseksi kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Ohjeessa esitetään tilinpäätöksen lakisääteinen sisältö. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 5.)

Tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus kuuluvat tilinpäätökseen (Kuntalaki 365/1995 68 §). Tilinpäätöslaskelmien laatimisessa käytetään kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeiden mukaisia kaavoja (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 6).

Tilinpäätös ja siihen sisältyvä toimintakertomus takaavat sen, että kunnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta saadaan oikea ja riittävä kuva. Kuntalaki säättää mitä toimintakertomuksen tulee sisältää. Kuntalaisille ja muille kunnan sidosryhmille voidaan lisäksi laatia toimintakertomusta suppeampi vuosikertomus. Toisaalta toimintakertomuksenkin tulisi sisältää vain merkityksellistä tietoa, joten

sitä ei pitäisi turhaan laajentaa esimerkiksi epäolennaisilla tilastoilla. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 5.)

Toimintakertomuksen tulee sisältää kunnan johdon laatima selostus kunnan sisäisen valvonnan tilasta ja tärkeimmistä kehitystarpeista. Yleisohje pyrkii yhdenmukaistamaan kuntien toimintakertomuksien rakennetta ja sisältöä sekä tapaa, jolla esimerkiksi tunnuslukuja esitetään. Tällä pyritään parantamaan vertailukelpoisuutta eri kuntien välillä. (sama, 5.)

2.3.1 Tilinpäätössäännökset

Tilinpäätöstä laadittaessa noudatetaan kuntalain sekä soveltuvin osin kirjanpitolain ja kirjanpitoasetuksen säännöksiä (Kuntalaki 365/1995 68 §). Jos näissä säännöksissä on eroavaisuuksia, noudatetaan kuntalakia koska se on erityislaki kirjanpitolakiin nähden (Kirjanpitolaki 1336/1997 8:5 §). Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeet kirjanpitolain säännösten soveltamisesta (Kuntalaki 365/1995 67 §).

Kuntalaissa ja kirjanpitolaisissa on säännökset tilinpäätöksen laatimisesta. Kuntalaki (365/1995 68 §) säättää tilinpäätöksen laadinnasta seuraavasti:

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

--

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari.

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen allekirjoittavat siis allekirjoituspäivänä päätös- ja toimivaltainen hallitus. Jos allekirjoittaja esittää eriävän mielipiteen

tilinpäätöksestä, tämä lausuma on sisällytettävä siihen hänen vaatimuksestaan (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:7.2 §).

Tilinpäätös, luettelo kirjanpitokirjoista ja tositelajeista sekä tieto niiden säilyttämisestä on kirjoitettava sidottuun tai heti tilinpäätöksen jälkeen sidottavaan tasekirjaan, jonka sivut tai aukeamat on numeroitu (Kirjanpitolaki 1336/1997:8.1 §).

Tilinpäätöksen on annettava oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta (Kuntalaki 365/1995 68 §). Tietojen oikeellisuus ja riittävyys on pitkälti turvattu noudattamalla kuntalakiä, kirjanpitolakia ja -asetusta (1339/1997) sekä kuntajaoston ohjeita tilinpäätöslaskelmien ja liitetietojen laatimisesta. Kuitenkin näiden liitetietojen lisäksi kunnalla on kuntalain säädöksen pohjalta velvoite antaa lisäksi tapaus- ja tilannekohtaisia liitetietoja. Kirjanpitolain (1336/1997 3:2.2 §) mukaan tilinpäätöksen laatimista koskevista säännöksistä voidaan poiketa vain työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä.

Toimielimen ja viranhaltijan, joka tilinpäätöksestä on vastuussa, on tiedettävä kuinka säännöksiä noudatetaan ja milloin on mahdollista tehdä ratkaisuja oman harkinnan mukaan. Tällainen voi olla mahdollista esimerkiksi sovellettavia menettelytapoja valittaessa. Virheellisen tilinpäätöksen laatimiseen liittyy rangaistus- ja vahingonkorvausvastuu. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 7.)

Kirjanpitolaki (1336/1997 3:3 §) sisältää yleiset tilinpäätösperiaatteet, joita on noudatettava tilinpäätöstä laadittaessa ja tilinavausta tehdessä. Säännöksessä on kuusi tilinpäätösperiaatetta ja yksi tilinavausperiaate: oletus toiminnan jatkuvuudesta, johdonmukaisuus menettelytavoissa tilikaudesta toiseen, sisältöpainotteisuus, varovaisuuden periaate, tasejatkuvuuden periaate, suoriteperusteisuus ja erillisarvostusta koskeva periaate.

Erityisesti pysyvien vastaavien arvostuksessa noudatetaan jatkuvuuden periaatetta. Hyödyke arvostetaan sillä perusteella, miten se vaikuttaa tulon tai palvelun tuottamiseen. Vain poikkeustapauksessa hyödyke voidaan arvostaa käyttä-

en todennäköistä luovutushintaa. Tämän poikkeuksen muodostavat maa- ja vesialueen tai pysyvien vastaavien arvopaperin arvonkorotus. Tällöin arvostusperusteena käytetään hyödykkeen todennäköistä luovutushintaa tilinpäätöspäivänä. (Kirjanpitolausuntokunnan kuntajaosto 2013, 7.)

Vaihtuviin vastaaviin, eli rahoitus- ja vaihto-omaisuuteen jatkuvuuden periaatetta ei sovelleta. Rahoitusomaisuudessa sovelletaan hankintamenon tai alemman todennäköisen arvon periaatetta, vaihto-omaisuudessa puolestaan alimman arvon periaatetta. (sama, 7.)

Tilinpäätös laaditaan mahdollisimman yhteneväisillä menettelytavoilla tilikaudesta toiseen. Kun tietty menettelytapa on valittu, sitä on käytettävä pysyvästi. Menettelytavan vaihtaminen on pystyttävä perustelemaan hyvin. Nämä muutospäätökset tulee julkistaa liitetietona. Lisäksi muutoksen vaikutukset tilinpäätöstietojen vertailuun tulee esittää toimintakertomuksessa tai liitetiedoissa. (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:8.1 §; Kirjanpitoasetus 1339/1997 2:2 §.)

Sisältöpainotteisuudella tarkoitetaan asia ennen muotoa -periaatetta. Se on yleinen periaate, joka käy käsi kädessä oikea ja riittävä kuva -vaatimuksen kanssa. Liiketoimen tai sopimuksen tosiasiallinen luonne ratkaisee sen, miten sitä käsitellään tuloslaskelmassa ja taseessa, ei sen oikeudellinen muoto. Esimerkiksi kauppakirjaksi nimetyssä asiakirjassa voikin oikeasti olla kyse vuokraamisesta tai lainasta. Tällöin asiakirjan sisältö ratkaisee tavan, jolla se tullaan kirjaamaan tilinpäätökseen. (Kirjanpitolausuntokunnan lausunto 2006, viitattu 31.8.2014.)

Kulut on kirjattava riittävän suuriksi, kun tilinpäätöstä laaditaan. Myös aktivoinnit on tehtävä harkiten. Kehittämismenojen ja lainojen aktivoinnissa on noudatettava erityistä varovaisuutta. Pitkävaikutteiset menot saadaan aina kirjata kuluksi. Niitä voidaan aktivoida vain, jos aktivointiedellytykset täyttyvät. Tällöin asiasta on myös tehtävä riittävä dokumentaatio. Pysyvien vastaavien poistosuunnitelman muuttamiseen ei riitä perusteeksi se, ettei vuosikate riitä suunnitelman mukaisia poistoja kattamaan. (Kirjanpitolausuntokunnan lausunto 1999, viitattu 31.8.2014.)

Tuloutuksia tehdessä on noudatettava pidättyväisyyttä. Vain tilikauden toteutuneet voitot huomioidaan tilinpäätökseen. Tilinpäätöksen laadinnassa on huomioitava myös päättyneen ja aikaisempien tilikausien ennakoitavat vastuut ja mahdolliset menetykset, vaikka ne eivät olisikaan vielä tiedossa tilikauden päättyessä. (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:3.2 §.)

Tilinavaus perustuu edellisen tilikauden päättäneeseen taseeseen. Tilinavauksessa ei voida tehdä arvontarkistuksia tai muita muutoksia, jotka eivät vastaa edellisen tilikauden päättäneestä tasetta. Tasejatkuvuuteen tekee poikkeuksen tilinpäätösperiaatteen muutos, sekä aikaisempien tilikausien olennaisten virheiden oikaisu. Nämä oikaisut tehdään käyttämällä oman pääoman erää *Edellisten tilikausien ylijäämä/alijäämä*. Oikaisut eivät siis ole tulosvaikutteisia, vaan takautuvia. Vastaavasti on oikaistava myös vertailuvuotena olevan edellisen tilikauden päättävä tase. (Kirjanpitolautakunnan lausunto 2005, viitattu 31.8.2014.)

Vähäisiä liiketapahtumia lukuun ottamatta maksuperusteiset kirjaukset tulee oikaista suoriteperusteisiksi ennen tilinpäätöksen laatimista (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:4 §). Tällöin ennakkoon maksetut menot oikaistaan menotileiltä saamisiin, ja tulot vastaavasti tulotileiltä velkoihin. Tällaisia oikaisuja tehdään esimerkiksi lomapalkkoihin, korkoihin ja vakuutusmaksuihin. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 9.)

Tilikaudelle suoriteperusteisesti kuuluvia menoja, jotka on kirjattu maksuperusteisesti, kutsutaan menojäämiksi. Täydentäminen tarkoittaa sitä, että menojämiä kirjataan menoiksi ja veloiksi. Tulojäämien kohdalla taas puhutaan täydennyksistä. Maksuperusteisesti kirjatut, suoriteperusteen mukaan jo syntyneet tulot kirjataan tuloiksi ja saamisiksi. (sama, 9.)

Kun arvioidaan liiketapahtuman vähäisyyttä, sitä on verrattava suhteessa tilikauden vuosikatteeseen ja taseen loppusummaan. Lisäksi huomioidaan liiketapahtuman rahamäärä sekä liiketapahtumien yhteismäärä tilikaudella. Kunnassa vähäiset liiketapahtumat sisältyvät yleensä muiden palvelujen kuin asiakaspalvelujen ostoihin sekä tarvike- ja tavaraostoihin. (sama, 9.)

Suoriteperusteisuutta sovelletaan varsinaisesti menoissa ja tuloissa, jotka liittyvät tuotannon tekijän vastaanottamiseen ja suoritteen luovuttamiseen. Kunnan taloudessa kuitenkin suoriteperustetta sovelletaan myös verotuloihin, valtionosuuksiin, tukiin, avustuksiin, korvauksiin ja rahoitustapahtumiin, kuten korkoihin. Näiden erien kohdistaminen tilikaudelle määritellään kuntajaoston kirjanpito-ohjeissa. Verotulot kohdistetaan Verohallinnon tilitysjankohdan perusteella. Valtionosuudet ja avustukset kohdistetaan lakiin, sopimukseen tai päätökseen perustuvan saamisoikeuden syntyminen perusteella. Korvaukset ja korot puolestaan kohdistuvat maksuveloitteen syntyminen pohjalta. Maksuperusteisuus oikaistaan tai täydennetään suoriteperusteisuutta vastaavalla tavalla kirjausohjeiden mukaan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 9.)

Suoriteperusteisuudesta on joitakin poikkeuksia. Pitkän valmistusajan vaativan suoritteen kohdalla vaihtoehtoiseksi menettelyksi sallitaan erityisestä syystä tuloutus valmistusasteen perusteella. Tämä edellyttää, että suoritteesta kertyvä erilliskate voidaan luotettavasti ennakoita. (Kirjanpitolaki 1336/1997 5:4 §; Kirjanpitolautakunnan yleisohje 2008b, viitattu 31.8.2014.)

Merkittävän poikkeuksen muodostaa myös velvollisuus vähentää tuotoista vastaavia menoja tai menetyksiä pakollisina varauksina tai siirtovelkoina (Kirjanpitolaki 1336/1997 5:14 §). Tällöin meno tai menetys kirjataan tuloslaskelmaan kuluksi ja taseeseen siirtovelaksi, jos menon tai menetyksen täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta ovat tiedossa (sama 4:6.2 §). Jos taas menon tai menetyksen täsmällistä määrää tai toteutumisen ajankohtaa ei tiedetä etukäteen, käytetään pakollista varausta (sama 5:14.3 §).

Taseen erät ja niihin sisältyvät hyödykkeet tulee arvostaa erikseen. Kaikille pysyviin vastaaviin kuuluville hyödykkeille tai hyödykeryhmille on laadittava poistosuunnitelma. Poistosuunnitelmaa ei siis voi tehdä kokonaiselle tase-erälle. Myös vaihto- ja rahoitusomaisuuden hyödykkeet arvostetaan erillisesti. Näin yksittäisen hyödykkeen arvonnousu ei korvaa toiseen hyödykkeen arvonalentumista (HE 173/1997, viitattu 31.8.2014).

Poikkeaminen yleisistä tilinpäätösperiaatteista on mahdollista, mikäli se perustuu lakiin tai lain nojalla annettuun säännökseen tai määräykseen. Periaatteessa yleisiä tilinpäätösperiaatteita on noudatettava, ellei niistä poikkeamista ole nimenomaan erikseen sallittu. Poikkeamisista on annettava selonteko liitetiedoissa. Lisäksi yleisistä tilinpäätösperiaatteista on mahdollista poiketa erityisesti syystä. Poikkeamisen vaikutukset tulokseen ja taloudelliseen asemaan arvioidaan liitetiedoissa. Kuitenkaan varovaisuuden periaatteesta ei voida poiketa erityisen syyn takia. (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:3 §; Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 10.)

Tilinpäätös on siihen liittyvine asiakirjoineen ja allekirjoituksineen toimitettava kunnanhallituksen toimesta tilintarkastajalle tarkastettavaksi. Tilintarkastajan tulee tarkastaa päätyneen tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös sekä luovuttaa tarkastuslautakunnalle tilintarkastuskertomus toukokuun loppuun mennessä. Tilintarkastuskertomuksessa on myös lausunto siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. (Kuntalaki 365/1995 73.1 §; 75.1 §.)

Jos tilintarkastuskertomuksessa on muistutus, tarkastuslautakunnan on hankittava asianosaisilta selitykset ja lausunto kunnanhallitukselta. Tarkastuslautakunta arvioi muistutuksen, annetut selitykset ja kunnanhallituksen lausunnon. (sama 75.2–3 §.) Tarkastuslautakunnan valmistelun jälkeen tilinpäätös siirtyy kunnanhallituksen toimesta valtuuston käsittelyyn viimeistään tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä (sama 68 §).

Tarkastuslautakunta antaa tilintarkastuskertomuksen valtuustolle ja esittää, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja antaa vastuuvapaus tilivelvollisille (sama 71.2 §). Tarkastuslautakunta arvioi talouden tasapainottamisen onnistumista tilikaudella sekä taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää. Tarkastuslautakunta arvioi myös, ovatko talousarvion tavoitteet toteutuneet. (sama 71 §.) Tarkastuslautakunnan arviointikertomus annetaan valtuuston käsittelyyn erillisenä asiakohtana (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 10).

Kun kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja ovat allekirjoittaneet kunnan tilinpäätöksen, se ja siihen sisältyvät asiakirjat ovat julkisia (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 6 §). Tuloslaskelman, rahoituslaskelman, taseen ja niiden liitetietojen lisäksi julkisia ovat myös tase-erittelyt ja liitetietojen erittelyt niiltä osin, kun ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja (sama 24 §).

Tilinpäätöskokonaisuuden on sisällettävä kuntalaissa (365/1995 68.2 §) luetellut asiakirjat: tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma, konsernitilinpäätös ja liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Muut tilinpäätösasiakirjat tulee pyydettäessä esittää, kuten julkisuuslaissa (621/1999 13–16 §) säädetään. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 11.)

Kunnan tasekirja tulee säilyttää pysyvästi. Kirjanpitokirjat ja tililuettelo käyttöaikaa koskevine merkintöineen on säilytettävä vähintään 10 vuotta tilikauden päättymisestä. Jos tililuettelo on sisällytetty tasekirjaan, se säilytetään pysyvästi. Tilikauden tositteet, liiketapahtumia koskeva kirjeenvaihto ja koneellisen kirjanpidon täsmäytys selvitykset sekä muu kirjanpitoaineisto (kuten tase- ja liitetietojen erittelyt) tulee säilyttää vähintään kuusi vuotta. (Kirjanpilolaki 1336/1997 2:10 §.)

Lukuun ottamatta tasekirjaa, kirjanpito- ja tilinpäätösaineisto voidaan säilyttää koneellisella tietovälineellä. Tositteet ja niihin perustuvat kirjanpitomerkinnät saadaan myös säilyttää samanaikaisesti koneellisella tietovälineellä. (sama 2:8 §.)

Mikäli kirjanpitoaineisto sisältää Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmasta myönnettyä tukea, säädetyt säilytysajat voivat olla kirjanpitolaissa mainittuja aikoja pidemmät. Kiinteistöinvestointeihin liittyviä laskuja, tositteita ja muita selvityksiä tulee puolestaan säilyttää 13 vuotta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 11–12.)

2.3.2 Tilinpäätösasiakirjat

Tilinpäätöksen muodostavat tasekirja ja tilinpäätöstä varmentavat asiakirjat (kirjanpitolaki 1336/1997 3:8 §, 13 §). Lisäksi tulee laatia tarkastusasiakirjat, eli tilintarkastuskertomus ja arviointikertomus (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 12).

Kunnan tasekirja sisältää toimintakertomuksen, talousarvion toteutumisvertailun, tilinpäätöslaskelmat, liitetiedot, erillistilinpäätökset, allekirjoitukset ja tilinpäätösmerkinnät sekä luettelot ja selvitykset. Asiakirjojen tulee olla selkeitä ja niiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:1.3 §). Nämä asiakirjat sisällytetään sidottuun tai välittömästi tilinpäätöksen valmistumisen jälkeen sidottavaan tasekirjaan, jonka sivut tai aukeamat numeroidaan (sama 3:8 §).

Toimintakertomus jakautuu kahteen osaan. Toisessa osassa toimintaa ja taloutta arvioidaan kokonaisuutena, ja toinen osa-alue on talousarvion toteutumisvertailu. Kokonaistarkastelussa esitetään toiminnan ja talouden olennaiset tapahtumat ja tilikauden tuloksen muodostuminen, toiminnan rahoitus sekä rahoitusasema sen muutokset. Tilikauden tulosta ja toiminnan rahoitusta tarkastellaan tuloslaskelman ja rahoituslaskelman avulla. Rahoitusasema ja sen muutokset ilmenevät kunnan taseesta ja rahoituslaskelmasta. Myös kunnanhallituksen esitys tilikauden tuloksen käsittelystä kuuluu kokonaistarkasteluun. Toimintakertomuksessa voidaan tuoda esille myös muita olennaisia liitetiedoissa esitettyjä tapahtumia. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 14.)

Tärkeä osa kunnan tilinpäätöstä on talousarvion toteutumisvertailu. Siinä esitetään erikseen käyttötalouden ja investointien toteutuminen sekä tuloslaskelma- ja rahoitusosien toteutuminen. Tehtäväkohtaisesti tavoitteiden toteutuminen voidaan esittää toimintakertomuksessa tai talousarvion toteutumisvertailussa. Strategisten, koko kuntaa koskevien tavoitteiden toteutuminen esitetään yleensä toimintakertomuksessa. Määrärahojen ja tuloarvioiden toteutuminen esitetään tehtävien tai hankkeiden mukaan eriteltyinä toimintakertomuksessa tai erillisessä yhdistelylaskelmassa. Toteutumisvertailu on rajattava tietoihin, jotka

ovat valtuuston talousarvioon asettamien tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden seuranta varten välttämättömiä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 14.)

Tilinpäätöslaskelmat sisältävät tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen. Laskelmia laadittaessa sovelletaan kirjanpitolakia ja -asetusta kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeiden ja laskelmakaavojen mukaisesti. (sama, 14, 62.)

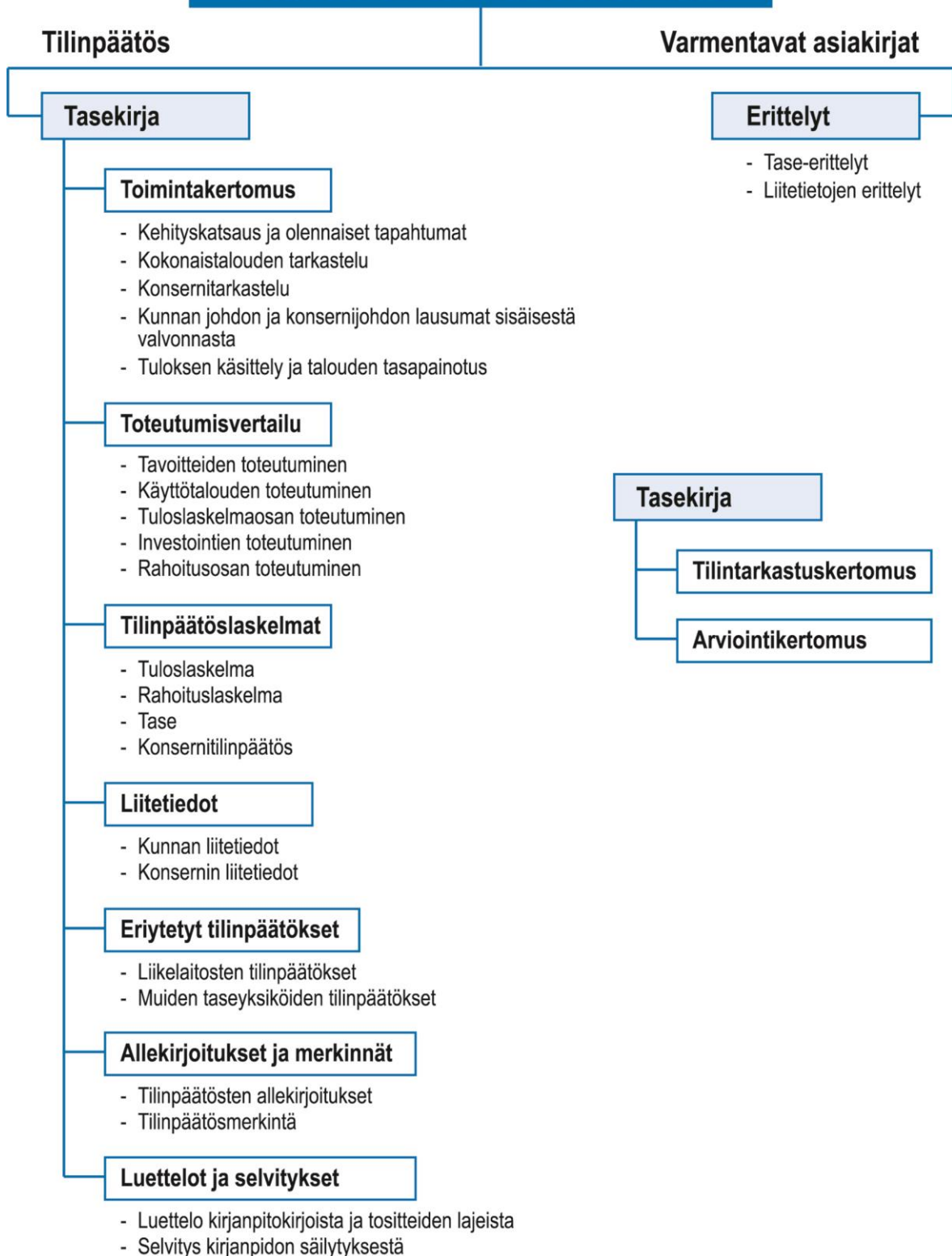
Kustakin tuloslaskelman ja taseen erästä tarvitaan vertailutieto, eli vastaava tieto edelliseltä tilikaudelta. Jos erittelyä muutetaan, myös vertailutieto tulee oikeasta mahdollisuuksien mukaan. (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:1.2 §.) Vertailutieto esitetään vastaavalla tavalla myös rahoituslaskelmalla (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 63). Tilinpäätöslaskelmien esittämistavan muuttaminen ilman erityistä syytä on kielletty (Kirjanpitoasetus 1339/1997 1:8 §; 3:1.1 §).

Liitetiedoista säädetään kuntalaissa sekä kirjanpitolaissa ja -asetuksessa. Jotta tilinpäätös antaisi oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta, tarpeelliset lisätiedot on esitettävä liitetiedoissa (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:2 §). Kuntajaosto on antanut erillisen yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän liitetiedoista (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 14).

Allekirjoitukset tulevat tasekirjaan tilinpäätöslaskelmien, liitetietojen ja erillisten tilinpäätösten jälkeen. Tilintarkastajan tilinpäätösmerkintä tulee allekirjoitusten perään. (sama, 14.)

Kunnan tilinpäätösaineiston sisältö kuvataan kuviossa 5.

KUNNAN TILINPÄÄTÖSAINEISTO



KUVIO 5. Kunnan tilinpäätösaineisto (Kirjanpitolausuntakunnan kuntajaosto 2013, 13)

Käytetyistä kirjanpitokirjoista ja tositteiden lajeista laaditaan luettelo. Niiden säilytystavoista laaditaan selvitys. (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:8 §.) Myös tililuettelo voidaan liittää tähän osaan tasekirjaa. Tilintarkastuskertomus ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus eivät kuulu tasekirjaan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 15.)

Tilinpäätöstä varmentavat asiakirjat ovat tase-erittelyt ja liitetietojen erittelyt (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:13 §). Tase-erittelyissä luetellaan taseen erien sisältö yksityiskohtaisesti. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 15, 85).

Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat toimintakertomuksen antamisesta (Kuntalaki 365/1995 69 §). Toimintakertomuksessa annetaan tietoja kunnan toiminnan kehitystä koskevista tärkeistä seikoista (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:1 §). Kunnan toimintakertomus selvittää erityisesti valtuuston talousarviossa hyväksymien tavoitteiden toteutumista. Toimintakertomuksen tulee myös antaa tietoja sellaisista olennaisista kunnan talouteen liittyvistä asioista, jotka eivät käy ilmi taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi arvio tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kunnanhallitus esittää toimintakertomuksessa myös suunnitelman tilikauden tuloksen käsittelystä. (Kuntalaki 365/1995 69 §.)

Toimintakertomuksessa käydään läpi olennaiset tapahtumat kunnan toiminnassa ja taloudessa. Tähän sisältyy katsaus, jossa kunnanjohtaja tai pormestari esittää näkemyksensä kunnan toiminnan ja talouden kehityksestä päättyneellä tilikaudella. Kunnan organisaatiossa ja tehtävien hoidossa tapahtuneet merkittävät muutokset esitetään myös toimintakertomuksessa. Myös tilivelvolliset toimielimet sekä viran- ja toimenhaltijat esitetään. Kunnan toimintaan ja taloudelliseen tilaan vaikuttavat kehityspiirteet kansantaloudessa ja kuntataloudessa kuvataan. Valtion kuntiin kohdistamat toimenpiteet ja niiden vaikutukset tuodaan esiin. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 15–16.)

Kunnan tuloperusteiden ja tehtävien olennaiset muutokset käsitellään toimintakertomuksessa, mutta niiden yksityiskohtaisempi esittely kuuluu talousarvion toteutumisvertailuun. Tuloperustaan vaikuttavia muutoksia ovat esimerkiksi verotus- ja valtionosuusjärjestelmän muutokset sekä veropohjaan vaikuttavat muutokset kunnan alueen elinkeinotoiminnassa ja työllisyydessä. Muita olennaisia toiminnan muutoksia voivat olla muun muassa lakisääteiset uudet tehtävät kunnille, toimintojen lakkauttaminen tai suuret investointihankkeet. Merkittävät poikkeamat talousarvioon esitetään myös toimintakertomuksessa, jos valtuusto ei ole hyväksynyt niitä koskevia talousarviomuutoksia. Samoin tuodaan esille ennen tilinpäätöksen valmistumista tapahtuneet olennaiset toiminnan ja talouden muutokset, joita ei ole vielä huomioitu seuraavan vuoden talousarviossa. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 16–17.)

Toimintakertomuksessa arvioidaan kunnan toiminnan kannalta merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä, kuten esimerkiksi rahoitus- ja vahinkoriskejä. Ympäristöön liittyvät tunnusluvut ja muut tiedot esitetään myös toimintakertomuksessa. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi merkittävät päästökaupat tai huomattavat ympäristövahingot. (sama, 18.)

Toimintakertomus kuvaa olosuhteita ja tapahtumia, jotka vaikuttavat tilikauden tuloksen ja taloudellisen aseman muodostumiseen. Tuloksen muodostuminen nähdään tuloslaskelmasta ja toiminnan rahoitus rahoituslaskelmasta. Molemmat laskelmat osoittavat kunnan rahoituksen riittävyyttä. Jotta asioista saataisiin muodostettua selkeä kokonaiskuva, laskelmat suositellaan ottamaan mukaan toimintakertomukseen. (sama, 21.)

Kunnan rahoitusrakennetta kuvataan taseen ja siitä saatavien tunnuslukujen avulla. Rahoitusaseman muutokset, kuten sijoitukset ja pääoman muutokset näkyvät rahoituslaskelmassa. Tasetiedot esitetään toimintakertomuksessa siten, että niiden perusteella on mahdollista laskea taseen tunnusluvut. (sama, 27.)

Tuloslaskelmasta ja rahoituslaskelmasta koostetaan toimintakertomukseen kokonaistulojen ja -menojen laskelma. Keskeisimmistä liitetiedoista taas voidaan

koostaa toimintakertomukseen lyhennetty yhdistelmä täydentämään kuvaa kunnan taloudesta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 43.)

Tilikauden tuloksen käsittely ja talouden tasapainottamistoimenpiteet on kuvattava toimintakertomuksessa kunnanhallituksen toimesta. Taseen kattamattoman alijäämän osalta on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. Ylijäämäisen tuloksen osalta tuloksen käsittely tarkoittaa ylijäämän siirtämistä taseen vapaaehtoiseen varaukseen, rahastoon tai tilikauden ylijäämätilille. (Kuntalaki 365/1995 69 §; Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 43.)

2.3.3 Talousarvion toteutuminen

Kuntalain mukaan kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa tulee noudattaa talousarviota. Toteutumisvertailussa seurataan toiminnallisten tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden toteutumista. Lisäksi toteutumisvertailussa tulee selvittää, onko menot rahoitettu talousarviossa määrättyllä tavalla. Toteutumisvertailun rakenne on vastaava kuin talousarvion. Se koostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Kunnanhallitus sekä tilivelvolliset toimielimet ja viran- tai toimenhaltijat vastaavat toteutumisvertailun laadinnasta. Toimintakertomuksen toteutumisvertailuosassa annetaan selvitys kunnan tavoitteiden toteutumisesta. Tarkastuslautakunta arvioi ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toteutuneet. Tämä arvio tehdään toimintakertomuksen toteutumisvertailun avulla. (Kuntalaki 365/1995 65 §, 69 §, 71.2 §)

Kuntalaissa on korostettu tavoitteen merkitystä ja sen noudattamista. Ylimpänä toimielimenä valtuusto päättää kunnan toiminnasta ja talouden keskeisistä tavoitteista. Määrärahan ja tuloarvion tulee liittyä tavoitteeseen, ja kunnanhallituksen tulee siis antaa selvitys tavoitteiden toteutumisesta. (Kuntalaki 365/1995 13 §, 65.4 §, 69 §)

Talousarvion tavoitteita on monentyyppisiä, kuten kunnan aluetta tai taloutta koskevia tai vaikkapa kunnan väestöä koskevia. Tavoitteet voivat myös koskea esimerkiksi palvelujen määrää tai laatua. Talousarvion tavoitteilla on noudattamis- ja raportointivelvoite. Kuitenkaan kaikki tavoitteet eivät ole yhtä sitovia, vaan tavoitteen sitovuus riippuu tavoitteeseen liittyvistä eri tekijöistä kuten sen saavuttamisajasta, meno- tai tulosidonnaisuudesta tai kunnan ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksesta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 46.)

Toteutumisvertailussa tulee olla esitettynä määrärahat ja tuloarviot, toteutuneet menot ja tulot sekä niiden erotus, eli toimintakate. Erikseen esitetään alkuperäinen talousarvio ja hyväksytyt muutokset, joita siihen on tehty. Muutetun talousarvion ja toteutuman erotus esitetään poikkeamana. Merkittävien poikkeamien syistä tulee tehdä selkoa toteutumisvertailussa. Siinä voidaan tuoda esille myös muita olennaisia perustelutietoja, kuten miten jotkut kertaluonteiset erät vaikuttavat talousarvion toteutumiseen. (sama, 51.)

Budjetoidut ja toteutuneet menot ja tulot esitetään toteutumisvertailussa bruttomääräisinä. Valtuustoa sitovat erät tulee havainnollistaa esimerkiksi lihavoinnilla. Talousarvion muutokset on tehtävä välittömästi, kun muutoksen tarve tulee tietoon. Tilinpäätösvaiheessa talousarviomuutoksia ei enää tule tehdä, vaan tällöin valtuuston otettava kantaa poikkeamiin tilinpäätöstä hyväksyessään. (sama, 51.)

Talousarvion käyttötalousosa ohjaa kunnan toimintaa. Tähän osaan valtuusto on asettanut tehtäväkohtaiset tavoitteet sekä määritellyt niihin liittyvät tuloarviot ja niiden hoitamiseen tarvittavat määrärahat. Kun käyttötalousosan toteutumisvertailua tehdään, selvitetään tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden poikkeamat sekä niiden syyt, mikäli kyseessä ei ole hyväksytty talousarviomuutos. Myös muita tehtävän kannalta olennaisia perustelutietoja voidaan tuoda esiin. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi pysyvien vastaavien tai henkilöstömäärän muutokset. (sama, 54.)

Toteutumisvertailun tuloslaskelmaosaan on yhdistelty liikelaitoksia lukuun ottamatta tehtävien käyttötalousosan tulot ja menot sekä valmistus omaan käyttöön.

Osa eristä seurataan käyttötalousosassa ja osaa tuloslaskelmaosassa. Tuloslaskelmaosassa seurattavia eriä ovat verotulot, valtionosuudet, rahoitustulot ja -menot sekä satunnaiset erät. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 54.)

Talousarviossa suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalennuksia ei käsitellä määrärahana, vaan tilinpäätöksessä poistot esitetään valtuuston hyväksymään poistosuunnitelmaan perustuen. Poistoero sekä varausten ja rahastojen muutokset ovat tuloksenkäsittelyeriä. Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksessa esityksen tilikauden tuloksen käsittelystä. Verotulot eritellään kunnan tuloveroon, osuuteen yhteisöveron tuotosta, kiinteistöveroon ja muihin verotuloihin. Tuloveron määräytymisperusteista esitetään verotettava tulo, sen muutos ja edellisten vuosien tuloveroprosentti. Valtionosuudet eritellään peruspalvelujen valtionosuuteen, opetus- ja kulttuuritoimen muuhun valtionosuuteen ja harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen. (sama, 55–57.)

Investointien toteutuminen esitetään hankkeittain tai hankeryhmittäin samaan tapaan kuin talousarviossa. Toteutumisvertailussa esitetään hankkeen kustannusarvio muutoksineen, sen tulot ja nettomenot sekä toteutuma ja poikkeamat. Rahoitusosuudet ja pysyvien vastaavien myynnit ovat investointituloja. (sama, 58.)

Investointien tekoa varten tehdyt varaukset eivät liity määrärahan varaamiseen tai käyttöön. Niinpä varausten muutoksia ei esitetä talousarvion toteutumisvertailussa vaan tilikauden tuloksen käsittelyn yhteydessä. Jos pysyvistä vastaavista saatu myyntivoitto on merkitty talousarvioon tulosvaikutteisesti, se tulee käsitellä myös toteutumisvertailussa käyttötalousosan tulona. Se kirjataan myös investointituloksi. Investointiosassa selvitetään myös, ovatko hankkeiden muut asetetut tavoitteet toteutuneet. (sama, 59.)

Toteutumisvertailun rahoitusosasta käy ilmi, miten kunnan menot on rahoitettu. Siihen kootaan tulorahoitus, investoinnit, anto- ja ottolainaus sekä muu rahoitus toiminta. Rahoitusosassa seurattavia eriä ovat muun muassa antolainasaamisten lisäykset ja vähennykset, lainojen lisäykset ja vähennykset sekä oman pääoman muutokset. (sama, 59.)

Antolainasaamiset liittyvät kunnan muille myöntämiin lainoihin. Näitä lainoja voidaan antaa kunnan tytäryhteisöille tai muille kunnallisia palveluja tuottaville yhteisöille. Lainojen muutokset osoittavat, paljonko kunta on ottanut uutta lainaa tilivuoden aikana tai vastaavasti lyhentänyt lainaa. Oman pääoman muutoksissa esitetään esimerkiksi rahavirtaan vaikuttavien omaa pääomaa vastaan tehtyjen virheiden oikaisuja. Vaikutus maksuvalmiuteen esitetään omana eränään. Erään sisältyy eriä, joiden muutoksia on vaikea arvioida talousarviossa. Tällaisia eriä voivat olla esimerkiksi vaihto-omaisuuden, saamisten ja korottomien velkojen muutokset. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 60–61.)

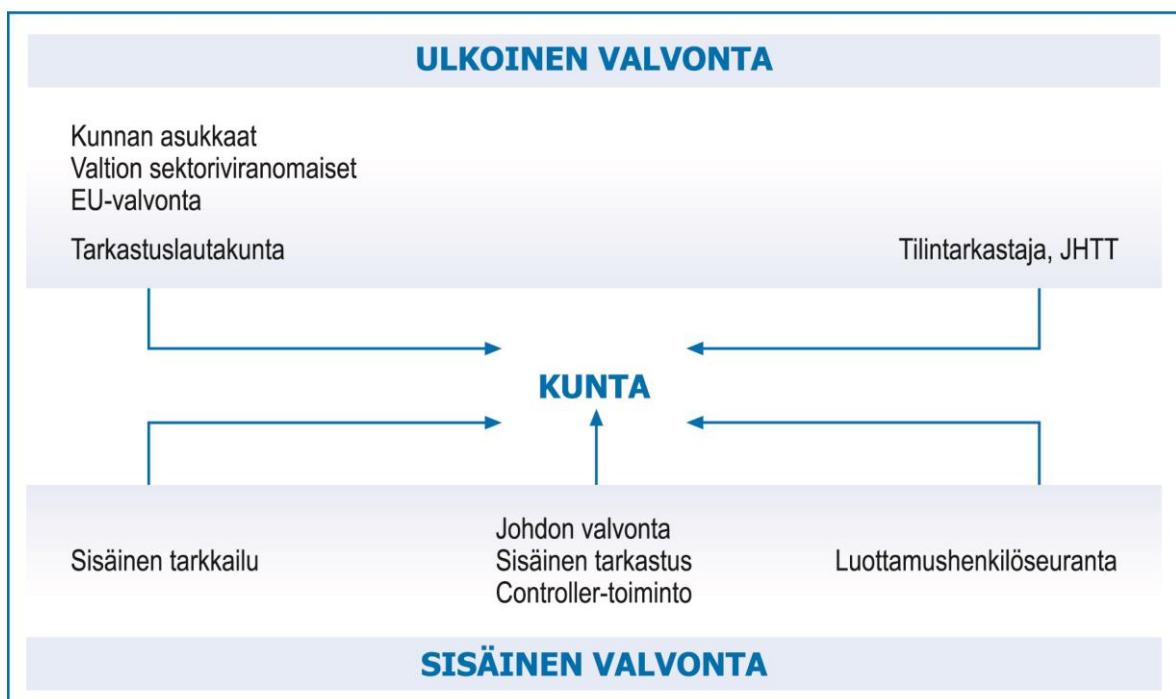
Talousarvion määrärahoista ja tuloarvioista tehdään yhteenvetotaulukko. Siihen kootaan käyttötalousosan, investointiosan, tuloslaskelmaosan ja rahoitusosan valtuuston hyväksymien erien talousarvio, toteutuma, poikkeama, talousarvion muutos ja poikkeama talousarviomuutoksen jälkeen. (sama, 61.)

2.4 Kunnan talouden valvonta

Kunnallishallinnon uudistusten tavoitteina on ollut muun muassa parantaa kunnan talouden valvontaa. Julkiseen toimintaan ja demokraattiseen hallintoon luotetaan paremmin, kun kunnalla on uskottava valvontajärjestelmä. (Säilä ym. 2008, 51.)

Kuntalaissa määrätään kunnan hallinnon ja talouden ulkoisesta tarkastuksesta, eli tarkastuslautakunnasta ja tilintarkastajasta. Kuntalaki ei vaadi erillistä tarkastussääntöä. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että hallinnon ja talouden tarkastuksesta määrätään erillisessä tarkastussäännössä ja sisäisestä valvonnasta tai sen periaatteista määrätään sisäisen valvonnan ohjeessa. Vuoden 2014 alusta valtuuston on tullut hyväksyä hallintosääntö, jossa määritellään ainakin hallinnon ja talouden tarkastusta sekä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Lisäksi valtuuston on päätettävä kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. (sama, 51–52; Kuntalaki 365/1995 13 §, 50 §.)

Kunnan talouden valvontakokonaisuus voidaan jakaa kuvion 6 kuvaamalla tavalla ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta käsittää kunnan asukkaat, valtion sektoriviranomaiset, EU-valvonnan, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan. Sisäinen valvonta käsittää tarkkailun, tarkastuksen ja luottamushenkilöseurannan. Ulkoinen valvonta on kunnan johdosta riippumatonta valvontaa, kun taas sisäinen valvonta on osa jokapäiväistä toiminnan ja talouden ohjausta ja seurantaa, jonka apuna voidaan käyttää sisäistä tarkastusta. (Säilä ym. 2008, 52–53; Valkeinen & Vuorento 2012, 60.)



KUVIO 6. Kunnan toiminnan valvonta (Säilä ym. 2008, 52)

2.4.1 Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan järjestämään toimikauttaan vastaavien vuosien talouden ja hallinnon tarkastuksen. Tarkastuslautakunnan tehtävät jatkuvat valtuustokauden viimeisen tilivuoden tilintarkastuksen suorittamiseen saakka. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan jäseneksi ei ole vaalikelpoinen muun muassa kunnan ja kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa oleva henkilö. (Säilä ym. 2008, 53; Valkeinen & Vuorento 2012, 60.)

Tarkastuslautakunnan vastuulle kuuluu hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestäminen. Tilintarkastajien valinnan valmistelu on osa tätä tehtävää. Lautakunnan tehtävä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lisäksi lautakunnan tulee huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. (Säilä ym. 2008, 53; Valkeinen & Vuorento 2012, 60.)

Tarkastuslautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen järjestämisestä. Lautakunta ei voi rajoittaa tilintarkastajan tehtävää kuntalain vaatimuksia suppeammiksi. Se voi kuitenkin osoittaa tilintarkastajalle tarvittaessa erityisiä tarkastuskohteita, jotka muutoin eivät tulisi olennaisuuden perusteella osaksi lakisääteistä tilintarkastusta. (Säilä ym. 2008, 54.)

Mikäli kunnassa on kattamatonta alijäämää, tulee tarkastuslautakunnan arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä. Arvioinnin pohjana on kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antama selonteko ja mahdolliset muut kunnan taloudellista asemaa kuvaavat tiedot. (sama, 54.)

Tarkastuslautakunnan käytettävissä olevat voimavarat vaihtelevat suuresti eri kuntien välillä. Käytännön arviointityö tukeutuu vertailupohjaan, jonka muodostaa talousarviossa asetetut tavoitteet. Vertailua voidaan lisäksi tehdä aikaisempiin vuosiin tai toisiin kuntiin. Arvioinnin tulee olla tuloksellista ja voimavarat tulee kohdentaa niin, että tehty arviointityö tukee kunnan toiminnan ja talouden kehittämistä. (sama, 53–54.)

Tehdystä tarkastustyöstä lautakunta laatii arviointikertomuksen, joka annetaan valtuustolle tilinpäätöskokouksessa. Kertomuksen sisällöstä tai muodosta ei ole erikseen säädetty. Kertomukset vaihtelevat eri kunnissa sekä sisällöltään että laajuudeltaan. Tarkastuslautakunnan työn tarkoituksena on toteuttaa demokraattista valvontaa ja siksi on tärkeää, että lautakunta raportoi työnsä tuloksista selkeästi. Lautakunta voi lisäksi saattaa valtuuston tietoon ja heti käsiteltäväksi myös tilikauden aikana esille tulevia asioita. (Säilä ym. 2008, 56; Valkeinen & Vuorento 2012, 60.)

2.4.2 Tilintarkastus

Kunnan tilintarkastus perustuu ammattitilintarkastukseen. Valtuusto valitsee tilintarkastajan hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tarkastuslautakunta valmistelee tilintarkastajan valinnan ja kunnanhallitus ei missään vaiheessa osallistu valmisteluun. (Säilä ym. 2008, 57.) Kuntalaissa säädetään, että valtuusto valitsee tehtävään yhden tai useamman tilintarkastajan enintään kuuden tilikauden ajaksi. Tilintarkastajaksi voidaan valita joko julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Mikäli tilintarkastajaksi valitaan JHTT-yhteisö, on sen nimeävä tehtävään vastuunalainen tilintarkastaja. Mikäli yhteisön sijaan valitaan vain yksi tilintarkastaja, on tälle valittava vähintään yksi varatilintarkastaja, johon sovelletaan samoja säännöksiä kuin varsinaiseen tilintarkastajaankin. Valtuusto voi erottaa tilintarkastajan toimestaan kesken toimikauden. (Kuntalaki 365/1995 72 §.)

Tilintarkastaja valitaan kilpailuttamalla. Käytännön hankaluutena on se, että valinta painottuu tarkastuksen hintaan. Tilintarkastus on asiantuntijapalvelua ja palvelun laadun vertailu on vaikeaa. Tilintarkastajan valinnassa keskeisimmässä asemassa on tarjouspyyntö, joka asettaa valinnan kriteerit. Lautakunnan tulee arvioida huolellisesti, mitä vaatimuksia se tilintarkastukselle asettaa. Kun valintakriteerit on asetettu huolellisesti, on tarkastuslautakunnan mahdollista tehdä onnistunut valinta. (Säilä ym. 2008, 58.)

Tarkastuslautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen järjestämisestä. Tilintarkastaja päättää itsenäisesti tarkastuksen sisällöstä, mutta lautakunta voi kuitenkin keskustella tilintarkastajan kanssa ja kertoa näkemyksensä tarkastusohjelmasta ja sen painopistealueista. On tärkeää, että tilikauden valvonta on kattavaa, mutta on myös huolehdittava, että ei suoriteta päällekkäistä tarkastusta tarkastuslautakunnan, tilintarkastajan ja mahdollisesti sisäisen tarkastuksen kanssa. (sama, 59.)

Tarkastuslautakunta on oikeutettu antamaan tilintarkastajalle erityisiä ohjeita, mutta ne eivät saa olla ristiriidassa lain, kunnan omien ohjeiden tai hyvän tilin-

tarkastustavan kanssa. On tilintarkastajan tehtävä arvioida ohjeiden suhdetta riippumattomuuteen ja hyvään tilintarkastustapaan. Annetut erityiset ohjeet eivät saa rajoittaa tilintarkastajaa tekemästä tarkastussuunnitelman mukaista tarkastusta, vaan erillisille tehtäville tulee varata ylimääräiset resurssit. Tarkastuslautakunta vastaa siitä, että tilintarkastukseen on varattu riittävästi voimavaroja. (Säilä ym. 2008, 59.)

Tilintarkastajan tehtävät määritellään Kuntalaissa (365/1995 73 §):

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (15.6.2012/325)

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Tilintarkastajan ei tule ottaa kantaa valtuuston laillisten päätösten tarkoituksenmukaisuuteen, vaikka kuntalaki ei sitä erikseen estäkään. Tarkoituksenmukaisuuden tarkastus kuuluu tarkastuslautakunnan tehtäviin. Joissakin poikkeustapauksissa tilintarkastajalla on kuitenkin velvollisuus ottaa kantaa. (Säilä ym. 2008, 59–60.)

Kuntalain lisäksi tilintarkastajan on noudatettava työssään hyvää tilintarkastustapaa. Nämä yhdessä luovat viitekehyksen tilintarkastajan toiminnalle. Julkishal-

linnon ja -talouden tilintarkastajat (JHTT) ry on vuonna 2006 julkistanut yleisuosituksen julkishallinnon ammattitilintarkastajalle. (Säilä ym. 2008, 60.)

Saadakseen selville, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti, tilintarkastaja tutkii muun muassa, että tehdyt päätökset ovat lainmukaisia ja ne on pantu toimeen. Lisäksi hän tutkii, että lakisääteiset tehtävät on hoidettu, riskien hallintaan on kiinnitetty huomiota ja että asiakirjat säilytetään oikein. (sama, 60.)

Tilintarkastaja tekee tarkastuksessaan oman arvionsa tilinpäätöksen oikeellisuudesta ja tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen riittävydestä. Koska esimerkiksi annettuihin vakuuksiin sisältyy usein merkittäviä riskejä, on tilintarkastajan tarkastettava myös, antaako tilinpäätös kuntalain vaatimat oikeat ja riittävät tiedot taloudellisista vastuista. (sama, 60.)

Kunnan on annettava valtiolle tietoa valtionosuuksien maksamisen perusteista. Kuntalain mukaan tilintarkastajan on tarkastettava annettujen tietojen oikeellisuus sekä perusteiden että varojen käytön osalta. Tilintarkastajan toiminnalla korvataan valtiovallan suora valvonta. (sama, 61.)

Kunnanhallitus vastaa kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä. Tilintarkastajan tehtävänä on arvioida, onko valvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain muutoksen myötä vuoden 2014 alusta lähtien tilintarkastajan on myös tarkastettava, että kunnan riskienhallinta on järjestetty asianmukaisesti. Muutoksella on haluttu antaa kunnan päättäjille riittävästi tietoa kunnan riskeistä. (Säilä ym. 2008, 61; Valkeinen & Vuorento 2012, 61.)

Hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tilintarkastuksen on oltava riippumatonta, eli tilintarkastaja ei saa tehtävässään ottaa vaikutteita ulkopuolelta. Riippumattomuuden perusedellytys on, että tarkastukselle on annettu riittävästi voimavaroja. Voimavarojen jakamisesta vastaa tarkastuslautakunta. Riippumattomuus tarkoittaa, että tilintarkastajan on pystyttävä varmentamaan taloudenhoidon ja hallinnon asianmukaisuus riittävän laajalla tarkastuksella. Tilintarkastajan on

luovuttava tehtävästään, mikäli riippumattomuutta ei pystytä varmistamaan. (Säilä ym. 2008, 62.)

Tilintarkastajan esteellisyys on keskeinen uhka riippumattomuudelle. Kuntalain 72 §:ssä on määritelty tilintarkastajan vaalikelpoisuus- ja esteellisyysäännökset. Esteellisyyden osalta tilintarkastaja rinnastetaan luottamushenkilöihin ja kunnan henkilökuntaan. Tilintarkastajan on säilytettävä riippumattomuutensa kaikessa toiminnassaan, myös suorittaessaan muita kuin lakisääteisiä tilintarkastustehtäviä. Erityisesti neuvontapalvelujen kohdalla tilintarkastajan on varmistettava, että ne eivät vaaranna tilintarkastuksen riippumattomuutta. Myös tarkastuslautakunnan antamien erityisten ohjeiden kohdalla tilintarkastajan tulee harkita, säilyykö riippumattomuus ja onko tarkastussuunnitelman läpivienti vaarassa. (Kuntalaki 365/1995 72 §; Säilä ym. 2008, 62–63; Valkeinen & Vuorento 2012, 60.)

Useissa kunnissa on hankittu sisäisen tarkastuksen asiantuntijapalveluita ostopalveluna esimerkiksi tilintarkastusyhteisöltä. Riippumattomuus varmistetaan sillä, että sama tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö ei toimi kunnan ulkoisena tilintarkastajana ja sisäisenä tarkastajana. Näin varmistetaan se, että tilintarkastaja voi antaa riippumattoman lausunnon kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä. (Säilä ym. 2008, 63.)

Kuntalain 72 §:ssä on määritelty kunnallisen tilintarkastajan ammattitaidon pätevyysvaatimuksista. Hyvä ammattitaito on riippumattomuuden ja luotettavuuden ohella yksi tilintarkastajan uskottavuuden osa-alue. Tilintarkastajan tulee olla auktorisoitu JHTT-tilintarkastustutkinnon suorittanut tilintarkastaja. Tilintarkastus instituutiona on uskottava silloin, kun julkinen valvonta on toimivaa. Julkista valvontaa ovat sääntely, laadunvarmistusjärjestelmät ja ohjeistukset. (Kuntalaki 365/1995 72 §; Säilä ym. 2008, 63.)

Tilintarkastus tulee suorittaa tilivuotta seuraavan vuoden toukokuun loppuun mennessä ja tilintarkastajan on kuntalain 75 §:n mukaan esitettävä tarkastuksensa tulokset valtuustolle annettavassa tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastaja esittää kertomuksessaan, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko

tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat toimielinten jäsenet ja toimielinten johtavat viranhaltijat. Kunnan olisi selkeästi määriteltävä keitä tilivelvolliset ovat, jotta asiasta ei olisi epäselvyyttä. Viime kädessä tilintarkastaja päättää kuka on tilivelvollinen, mikäli tilintarkastuskertomukseen sisältyy tilivelvollista koskeva muistutus. (Kuntalaki 365/1995 75 §; Säilä ym. 2008, 64; Valkeinen & Vuorento 2012, 61.)

Tilintarkastajan on esitettävä tilintarkastuskertomuksessa tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, mikäli tarkastuksessa on havaittu, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöstä ja virheet tai vahingot eivät ole vähäisiä. Havaitsemistaan yksittäisistä epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava tarkastuslautakunnalle. Jos tilintarkastaja on sitä mieltä, että myös kunnanhallituksen on saatava tieto asiasta, on hänen tehtävänsä ilmoittaa siitä. (Säilä ym. 2008, 64; Valkeinen & Vuorento 2012, 61.)

Mikäli tilintarkastuskertomus sisältää tilimuistutuksen, on tarkastuslautakunnan hankittava selitykset tilivelvollisilta ja lausunto kunnanhallitukselta. Lisäksi lautakunta arvioi muistutuksen, annetut selitykset ja kunnanhallituksen lausunnon sekä tekee esityksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä. Valtuusto päättää mitä toimenpiteitä tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset aiheuttavat. Mikäli valtuusto hyväksyy tilinpäätöksen, päättää se vastuuvapaudesta tilivelvollisille. (Valkeinen & Vuorento 2012, 61.)

Tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja voivat sopia, että tilintarkastaja raportoi tietyin väliajoin tarkastusvuoden aikana. Lisäksi voidaan sopia raportointikäytännöistä ja siitä, osallistuuko tilintarkastaja lautakunnan kokouksiin. Kokouksiin osallistuminen on hyödyllistä silloin, kun tilintarkastaja esittää tarkastusraporttinsa havaintoja lautakunnalle. (Säilä ym. 2008, 64.)

2.4.3 Sisäinen valvonta

Kunnan toimielimet ovat vastuussa johtamastaan toiminnasta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Toimielinten on kokoonnettava säännöllisesti, käsiteltävä niille määrättyt asiat, tehtävä päätöksiä ja järjestettävä päätösten toimeenpanolle riittävä seuranta. Esimiehet johtavat vastuualueitaan ja heillä tulee olla riittävät tiedot ja taidot, joita johtamisessa vaaditaan. Heidän tulee saada jatkuvasti ajantasaista tietoa yksikkönsä olennaisista asioista. (Holopainen, Koivu, Kuuluvainen, Lappalainen, Leppiniemi, Mikola & Vehmas 2010, 177.)

Kuntalakiin (325/2012) tehdyt lisäykset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta ovat astuneet voimaan vuoden 2014 alussa. Tehtyjen lisäysten tavoitteena on ollut terävöittää kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja siitä raportointia. (Suomen Kuntaliitto 2013a, 3.)

Sisäinen valvonta on osa johtamista ja siksi se sisältyy kunnan kaikkiin toimintoihin, jotka voidaan tunnistaa. Sisäinen valvonta tarkoittaa kunnan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus, tuloksellisuus ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinnan avulla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tekijöitä, jotka uhkaavat asetettujen tavoitteiden saavuttamista. (Suomen Kuntaliitto 2013a, 4; Suomen Kuntaliitto 2013b, viitattu 2.8.2014.)

Kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee toteutua kaikissa kunnan toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Siksi on varmistettava, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut ovat kaikilla tiedossa. Riskienhallinnan on ulotuttava kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin riskeihin. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta toteutuvat joka päivä johtamisen, ohjaamisen ja työn tekemisen merkeissä. (Suomen Kuntaliitto 2013a, 7.)

Kuntalain 13 §:ssä säädetään, että kunnanvaltuusto päättää kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, jotka tarkoittavat tehtävien ja vastuiden, toimintatapojen ja raportointivelvoitteiden määrittämistä. Perusteiden avulla valtuusto sitovasti ohjaa kunnanhallitusta ja keskeinen ohjausväline on hallinto-

sääntö, josta säädetään kuntalain 50 §:ssä. Kuntalaki edellyttää, että hallintosäännöstä löytyy ainakin tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastamisesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytkeytyvät kunnan talousarvioprosessiin, koska talousarviossa valtuusto asettaa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden toteutumista tulee valvoa. (Kuntalaki 365/1995 13 §, 50 §; Suomen Kuntaliitto 2013a, 9.)

Sisäinen valvonnan avulla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet. Sisäisen valvonnan toteutuksesta vastaa kolme osapuolta: esimiehet, jotka suorittavat valvontaa jokapäiväisen toiminnan osana, luottamushenkilöt ja johto, jotka suorittavat tilivelvollisille kuuluvaa seurantaa ja sisäinen tarkastus, joka suorittaa sille annettuja tehtäviä johdon alaisuudessa. (Holopainen ym. 2010, 177.)

Päivittäinen valvonta on jatkuvaa tarkkailua, joka sisältyy päivittäisiin työrutiineihin ja kohdistuu varojen käyttöön ja toimintoihin. Sen tarkoituksena on ”varmistua omaisuuden turvaamisesta, virheiden ehkäisemisestä, toimintaohjeiden noudattamisesta, kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuuden lisäämisestä ja taloudellisuuden edistämisestä”. Mikäli päivittäistä valvontaa ei hoideta hyvin, voi seurauksena olla esimerkiksi budjetin ylityksiä, raportoinnin virheellisyyttä ja sitä kautta huonoja taloudellisia ratkaisuja. Myös henkilöstön kannalta päivittäinen valvonta on tärkeää. Hyvä työilmapiiri, väärinkäytösten estäminen ja työn tehokkuus voidaan säilyttää toimivan valvonnan avulla. (sama, 178.)

Kunnanhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanosta sekä toimeenpanon valvonnasta. Kunnanhallituksella on kuntalain 69 §:n mukaan velvollisuus raportoida tilinpäätöksessä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty ja mitkä ovat keskeiset johtopäätökset. Hallituksen tehtävänä on myös valvoa, että riskit arvioidaan etukäteen, ja että merkittävimmille riskeille määritellään hallinnan ja valvonnan toimenpiteet. Riskien arviointi koskee toiminnan ja talouden suunnittelua, päätöksentekoa, toimintaa sekä talouden ja hallinnon menettelyjä. (Kuntalaki 365/1995 69 §; Suomen Kuntaliitto 2013a, 9.)

Kunnanhallituksen alaiset toimielimet vastaavat tehtäväalueidensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä niistä raportoinnista ohjeiden mukaisesti. Johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueellaan ja raportoida niistä hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti. Henkilöstön velvollisuutena on toimia tavoitteiden mukaisesti, annettuja ohjeita noudattaen ja ammatillista osaamista ylläpitäen. Lisäksi henkilöstön on raportoitava havaitsemistaan epäkohdista esimiehilleen. (Suomen Kuntaliitto 2013a, 9.) Esimiesten vastuulla on ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin, kun he havaitsevat toimintaa, joka ei ole lainsäädännön, päätösten tai ohjeiden mukaista (Holopainen ym. 2010, 180).

Kunta voi toteuttaa valvontatehtävänsä myös käyttämällä apuna sisäistä tarkastusta, joka on osa sisäistä valvontaa. Sisäistä tarkastusta voi suorittaa erityinen sisäisen tarkastuksen yksikkö tai ostopalveluna hankittu tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastajan riippumattomuuden säilyttämisen vuoksi sama tilintarkastaja ei voi toimia sekä kunnan ulkoisena että sisäisenä tarkastajana. Sisäisen tarkastuksen tulee arvioida sisäisen valvontajärjestelmän ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta sekä edistää organisaation tavoitteiden saavuttamista. (Suomen Kuntaliitto 2013a, 5; Säilä ym. 2008, 63, 71.)

3 KUNNAN KIRJANPITO JA LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Kirjanpito taloussuunnittelun osana

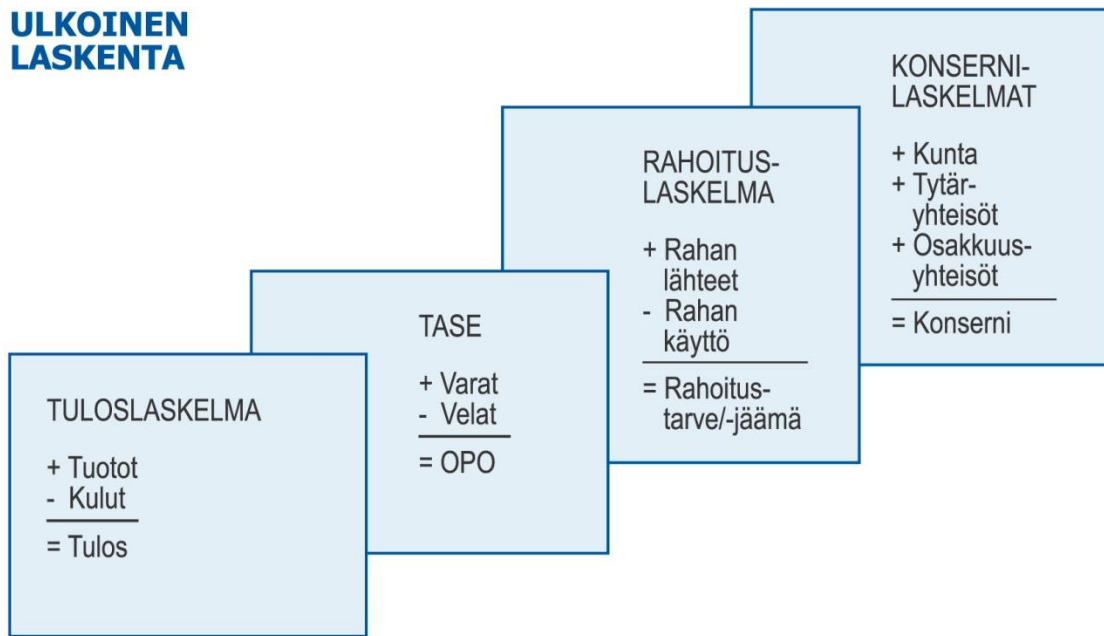
Yksi kunnallisen kirjanpidon tehtävistä on talousarvion seuranta (Myllyntaus 2002, 127). Kunnan talousarvion ja kirjanpidon välillä onkin kiinteä yhteys. Ne myös vaikuttavat toinen toisiinsa. Kirjanpito on siis järjestettävä niin, että talousarvion toteutumista voidaan seurata. Tämä tapahtuu talousarvion toteutumisvertailussa, joka laaditaan tilinpäätöksen yhteydessä (Kuntalaki 365/1995 68 §). Kirjanpidon suoriteperuste on käytäntönä määrärahan ja tuloarvion ottamisessa talousarvioon. Se ohjaa, miten meno ja tulo talousarviossa ja toteutumisvertailussa merkitään. (Myllyntaus 2011, 8.)

Talouden suunnittelun ja seurannan laskelmissa on yhdenmukainen rakenne. Tämä periaate sisältyy kuntalain taloussäännöksiin. Talousarviossa ja tilinpäätöksessä olevien tulos- ja rahoituslaskelmien rakenne ja sisältö ovat lähestulkoon yhtenevät. (sama, 8.)

Kunnan taloutta seurataan lakisääteisen kirjanpidon ja sisäisen laskennan avulla. Tuloksellisuusraportointia ajatellen erityisesti sisäistä laskentaa olisi tarpeen kehittää. Useissa kunnissa on otettu käyttöön tilaaja-tuottaja -malli, joka tasa-painottaa kustannusrakennetta. (Säilä ym. 2008, 43–44.) Tilaaja-tuottaja -mallissa julkisten palveluiden tuotanto on järjestetty niin, että palvelun tilaajalla ja tuottajalla on eri roolit. Tilaajana toimii tässä tapauksessa kunta. Tuottajana toimii kunnan oma organisaatio tai ulkopuolinen taho. Tilaaja ja tuottaja tekevät keskenään sopimuksen palveluiden tuottamisesta. (Suomen Kuntaliitto 2014a, viitattu 21.6.2014.)

Kuviossa 7 havainnollistetaan lakisääteisen ulkoisen laskennan sisältöä. Talousarviokirjanpidossa seurataan ulkoisten liiketapahtumien lisäksi tulojen ja menojen siirtymistä kunnan eri tehtävien tai vastuualueiden välillä. Sisäisen pääomakierron seuranta on näin ollen yksi tärkeä kunnan kirjanpidon osa-alue.

Tehtäväkohtaiset kustannukset kiinnostavat kunnan johdon lisäksi toiminnan rahoittajana toimivia valtionosuusviranomaisia, kuntalaisia ja palveluiden tuottajana, rahoittajana tai käyttäjänä toimivia yhteisöjä. (Myllyntaus 2002, 127.)

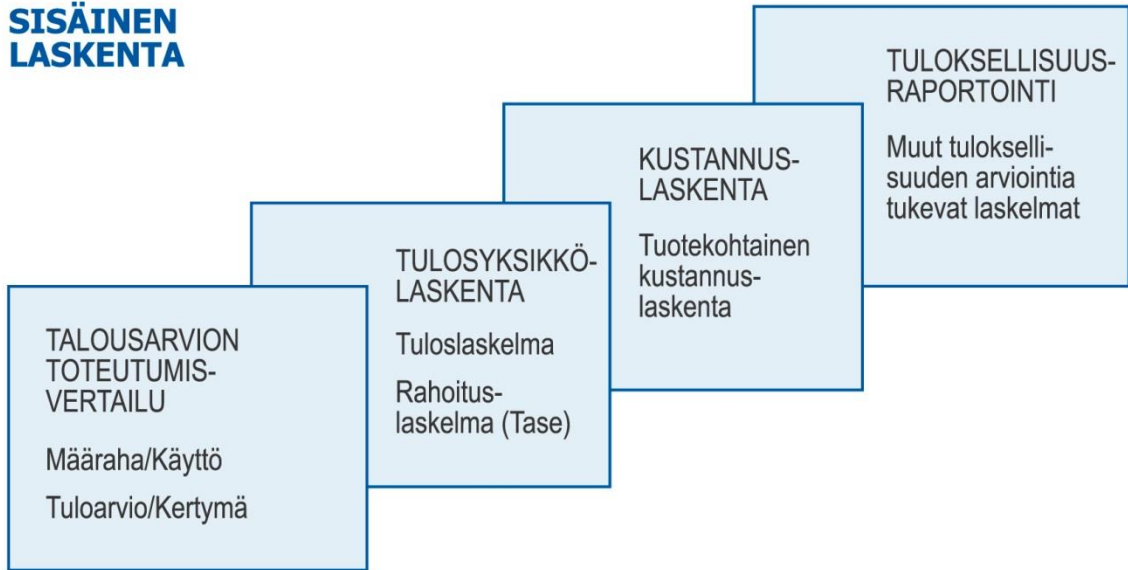


KUVIO 7. Ulkoinen laskenta (Säilä ym. 2008, 43)

Kunta-alalla ulkoisen kirjanpidon tuottamien tilinpäätöslaskelmien osoittamasta kunnan kokonaistalouden tilasta eivät ole kiinnostuneet niinkään rahoittajat, vaan valtuusto, kunnanhallitus ja kunnan talousjohto itse kuntalaisia unohtamatta. Periaatteessa valtuusto tosin edustaa rahoittajia eli veronmaksajia, mutta myös yhtä lailla palveluiden käyttäjiä. Kunnan kirjanpidolla on siis sekä ulkoisia rahoitukseen liittyviä tehtäviä, että sisäisiä talouden ohjauksen tehtäviä. (Myllyntaus 2002, 127.)

Kunnallisella kirjanpidolla on yleinen rekisteröinti- ja erilläänpitotehtävä. Tämän lisäksi kirjanpidolla on operatiivisia hyväksikäyttötehtäviä, kuten talousarvioseuranta, pääomakustannuslaskenta ja taloustilastotietojen kerääminen. Näitä ja muita sisäisen laskennan tehtäviä kuvataan kuviossa 8. Toisaalta tiettyjä yleisiä operatiivisen laskentatoimen alueita, kuten tuotekustannuslaskentaa, vaihtoehtoiskustannusten laskentaa tai investointien vertailulaskentaa on harjoitettu kunta-alalla vain hyvin rajoitetusti. (sama, 128.)

SISÄINEN LASKENTA



KUVIO 8. Sisäinen laskenta (Säilä ym. 2008, 43)

Perinteisiä ja lakisäätteisiä suunnittelulaskelmia ovat talousarvio, taloussuunnitelma ja talousarvion toteutusvertailu. Näiden lisäksi tehdään yksityiskohtaisempia käyttötaloutta ja investointeja koskevia suunnitelmia ja niiden toteutusvertailuja. (Myllyntaus 2002, 128.)

Laskentatoimen eri laskelmia on luokiteltu kuviossa 9.

Laskelmatyypit	Lakisäätteiset	Ei-lakisäätteiset
Yleiset ja ulkoiset <ul style="list-style-type: none"> - käyttötarkoitusta ei rajattu - rekisteröi vain ulkoisia liiketapahtumia 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilinpäätöslaskelmat - Liitetiedot - Viranomaisten edellyttämät tilastot, selvitykset ja tilitykset 	<ul style="list-style-type: none"> - Tehtäväkohtaiset kustannus- ja tuloksellisuusvertailut talousyksiköiden välillä
Operatiiviset ja sisäiset <ul style="list-style-type: none"> - käyttörajoitus rajattu - rekisteröi myös sisäisiä liiketapahtumia 	<ul style="list-style-type: none"> - Talousarvio - Taloussuunnitelma - Toteutusvertailut - Viranomaisten edellyttämät tilastot, selvitykset ja tilitykset - Eriytetyn liiketoiminnan tilinpäätöslaskelmat 	<ul style="list-style-type: none"> - Tehtäväkohtaiset käyttö- ja hankesuunnitelmat ja niiden toteutusvertailut - Omakustannuslaskelmat - Hinnoittelulaskelmat - Edullisuusvertailulaskelmat

KUVIO 9. Kunnan laskentatoimen laskelmien luokittelua (Myllyntaus 2002, 129)

3.2 Kirjanpitovelvollisuus kuntalaissa

Kuntalaki (365/1995 67 §) määrittelee kunnan kirjanpitovelvollisuuden, kirjanpidon ja tilinpäätöksen. Sen lisäksi soveltuvin osin ovat voimassa kirjanpitolain (1336/1997) säädökset. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamat ohjeet ja lausunnot auttavat näiden lakien soveltamisessa.

Kunnan on myös laadittava tilinpäätös, johon sisältyvät tuloslaskelma, tase, rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Lisäksi tarvittaessa kunnan on laadittava konsernitilinpäätös. (Kuntalaki 365/1995 68 §.)

Kirjanpitolaissa säädetään yleisesti kirjanpitovelvollisuudesta. Jokainen liike- tai ammattitoimintaa harjoittava on kirjanpitovelvollinen toiminnastaan. Lisäksi lain mukaan tietyt yhteisöt ovat kirjanpitovelvollisia riippumatta siitä, harjoittavatko ne liiketoimintaa. (Myllyntaus 2002, 120.)

Kunnat ja kuntayhtymät eivät ole kirjanpitolain säätämän kirjanpitovelvollisuuden alaisia. Kuntalain valmistelun yhteydessä asiaa harkittiin, mutta se olisi edellyttänyt kirjanpitolakiin lisättäväksi useita kuntaa koskevia erityissäännöksiä. Myöskään kuntalakia täydentävän kunta-asetuksen säätämistä pelkästään kirjanpidon takia ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Näin ollen kuntien kirjanpitovelvollisuudesta säädetään kuntalaissa ja erityiset kuntia koskevat määräykset annetaan kirjanpitolain soveltamisohjeissa. Kirjanpitolautakunnan yhteyteen perustettu kuntajaosto antaa nämä ohjeet. (sama, 120.)

3.3 Kirjanpitolaki ja kirjanpitoasetus

Vuonna 1998 voimaan tullut kirjanpitolaki (1336/1997) siirsi suomalaista kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöä lähemmäs kansainvälistä tai pikemminkin EU-direktiivien vaatimusten mukaista käytäntöä. Lain 3:2 § mukaan ”tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta”. Tätä oikeaa ja riittävää kuvaa

ei ole tarkemmin määritelty, vaan kunnan tilinpäätösinformaatiosta on viime kädessä vastuussa kunnan johto. (Säilä ym. 2008, 41.)

Kirjanpitolain mukainen hyvä kirjanpitolain pitää sisällään useita keskeisiä periaatteita. Yksi niistä on oletus kirjanpitovelvollisen toiminnan jatkuvuudesta. Myös käytettyjen menettelytapojen oletetaan jatkuvan samoina tilikaudesta toiseen. Laskennan kohteen on oltava taloudellinen kokonaisuus. Sisältöpainotteisuus tarkoittaa sitä, että huomio kiinnitetään liiketapahtumien tosiasialliseen sisältöön eikä vain niiden oikeudelliseen muotoon. Varovaisuutta on noudatettava etenkin tilikauden tulosta laskettaessa. Suoriteperiaatteen mukaisesti luovutus realisoituu menon ja tulon riippumatta maksupäivästä. Menot tulevat jaksottaa tilikausille niistä johtuvien tulojen mukaan, eli toisin sanoen käytetään meno tulo kohdalle -periaatetta. Tilinavaus perustuu edellisen tilikauden päättäneeseen taseeseen. Taseeseen merkittävät erät arvostetaan erikseen, mutta olennaisuuden periaatteen mukaan epäolennaisia eriä ei tarvitse käsitellä ehdottoman tarkasti. Todennettavuus mahdollistaa tarkastuksen ulkopuolisen toimesta. (Kirjanpitolaki 1336/1997 3:3 §; Säilä ym. 2008, 42.)

Kirjanpitolain mukaisen kirjanpidon ansiosta kuntien välinen vertailukelpoisuus on parantunut. Vertailu onnistuu myös muihin kirjanpitovelvollisiin. Kuntia on kuitenkin edelleen haastava vertailla suoraan toisiinsa. Niiden välillä on suurta vaihtelua esimerkiksi tavassa organisoida palvelutuotantoa. Vertailukelpoisuuden merkitys on kuitenkin kasvanut sitä mukaa, kun kunnilta on alettu odottaa myös enemmän tuloksellisuutta toiminnassaan. Mikäli tiedot olisivat riittävän vertailukelpoisia, niiden avulla voitaisiin luotettavasti vertailla eri menetelmillä tuotettujen palveluiden kustannuksia. (Säilä ym. 2008, 42.)

3.3.1 Kirjanpidon erilläänpitotehtävä

Kirjanpidon tehtäviä ovat yleinen erilläänpitotehtävä ja informaatiotehtävät. Erilläänpitotehtävän osalta kunnalla on käytössä samat liiketapahtumien rekisteröintiperusteet kuin muillakin kirjanpitovelvollisilla. Kirjanpito pitää talousyksikön tulot, menot, varat ja velat erillään muista talousyksiköistä. Kunta tai kuntayhty-

mä muodostaa kokonaisuuden, jota käsitellään yhtenä kirjanpitovelvollisena. Näin toimitaan myös huolimatta siitä, että osa tehtävistä olisi talousarviossa tai kirjanpidossa eriytetty. Kunnan liikelaitos tai muu erillinen taseyksikkö ei ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen. (Myllyntaus 2002, 121–122.)

Erilläänpitotehtävä koskee kaikkia ulkoisia liiketapahtumia. Kunnassa erilläänpidon avulla valvotaan varojen käyttöä. Määrärahan käytöstä saadaan tarvittaessa selko hankintameno- ja liiketapahtumakohtaisesti. Tästä syystä liiketapahtumat viedään kirjanpitoon yksitellen tarkkoja summia käyttäen. Talouden ohjauksen tarpeisiin riittäisi vähempikin tarkkuus. (sama, 122.)

Liiketapahtumien kirjaamisessa kirjanpitoon käytetään tiettyjä kirjaamisperusteita. Menon ja tulon kirjaamisen perusteena on kirjanpitolain (1336/1997 2:3 §) mukaan suoriteperuste. Suoriteperusteen käyttö on erityisesti tarkoitettu tuotantokelijöiden ja suoritteiden vastikkeelliseen vaihdantaan. Kunnalla tietyt merkittävät tuloerät kuten verotulot ja valtionosuudet eivät ole vastikkeellisia. Kuitenkin näidenkin tuloerien kirjaamisessa noudatetaan suoriteperustetta vastaavaa kirjaamistapaa. Myöskään korkojen ja pääomasiirtojen kaltaiset rahoitustapahtumat eivät ole vastikkeellista vaihdantaa. Silti korot kohdistetaan tilikausille ajan kulumisen mukaan suoriteperusteisesti. Sen sijaan muiden rahoitustapahtumien, kuten pääomasiirtojen ainoa mahdollinen kirjaamisperuste on maksuperuste. (Myllyntaus 2002, 122.)

3.3.2 Tilinpäätöksen informaatiotehtävät

Tilinpäätöksen informaatiotehtävät ovat erityisesti painottuneet kunta-alalla, ja niillä on tiettyjä tunnuspiirteitä. Tilinpäätös laaditaan kirjanpidon avulla. Siitä käy ilmi toiminnan taloudellinen tulos, rahoitusasema, talousarvion toteutuminen sekä ylijäämän siirtäminen ja alijäämän kattaminen. (Myllyntaus 2002, 121–123.)

Kunnan taloudessa talousarvio ja kirjanpito ovat tiiviisti yhteydessä ja ne vaikuttavat toinen toisiinsa. Talousarvion toteutumisvertailu vaikuttaa kirjanpidon ra-

kenteeseen. Pääkirjan tehtävä-, vastuualue- ja kustannuspaikkaluokitus on laadittu sitä ajatellen. Toisaalta myös talousarvio on laadittu kirjanpidon suoriteperustetta noudattaen. Kirjanpitokäytäntö ohjaa, miten tulo ja meno merkitään talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa. (Myllyntaus 2002, 124.)

Kuntalain taloussäännöksissä on periaatteena, että laskelmien rakenne on yhdenmukainen sekä suunnittelussa että seurannassa. Näin ollen tuloslaskelman ja rahoituslaskelman sisältö on lähes yhdenmukainen talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Erot liittyvät lähinnä sisäisten erien, kuten kunnan liikelaitosten taseyksiköiden käsittelyyn. (sama, 124.)

3.4 Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeet

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja tilinpäätöstä, toimintakertomusta ja tilikauden tuloksen käsittelyä koskevista kirjanpitolain ja kuntalain säännöksistä. Nämä ohjeet ja lausunnot ovat sitovia erityisesti silloin, kun ne poikkeavat kirjanpitolain ohjeista. Kunta ei voi halutessaan poiketa kuntajaoston ohjeista. (Myllyntaus 2002, 121.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut suosituksen tilikarttamallista. Se on myös antanut yleisohjeen tuloslaskelman ja taseen laatimisesta. Yleisohjeita on annettu myös muun muassa käyttöomaisuuden suunnitelman mukaisista poistoista, konsernitiilinpäätöksestä ja rahoituslaskelmasta sekä tilinpäätöksen liitetiedoista. (Säilä ym. 2008, 42–43.) Eri lausuntoja on annettu vuoteen 2014 mennessä 107 kappaletta (Suomen Kuntaliitto 2014b, viitattu 6.7.2014).

3.5 Kuntaliiton suositukset

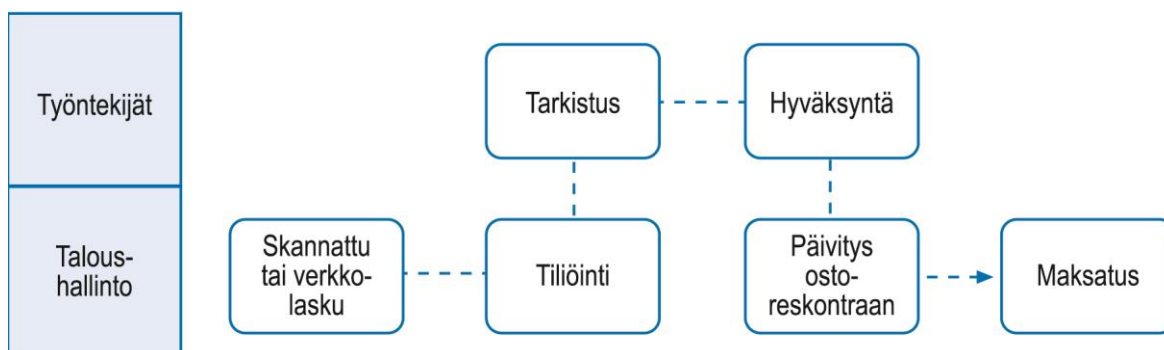
Kuntaliitto on antanut kirjanpitoa koskevia suosituksia, kuten tililuettelomallin ja tilinpäätösmallin. Kirjanpidon järjestämisestä ja toimintakertomuksen sisältöä ohjaavat talousarvio- ja suunnitelmasuositus sekä Kuntaliiton ja Tilastokeskuksen yhteinen ohje talous- ja toimintatilastosta. Kuntaliiton suositusten noudattaminen on vapaaehtoista. Kuitenkin ne ovat merkittäviä hyvän kunnallisen kirjanpi-

totavan lähteitä. Kun suosituksista poiketaan, todistustaakka siirtyy kunnalle jos ratkaisun oikeellisuutta joudutaan perustelemaan. Suositusta noudattamalla sen sijaan kunnan valitsema menettely perustuu hyväksytyyn hyvän kirjanpitoavan lähteeseen. (Myllyntaus 2002, 132–133.)

4 TALOUSHALLINNON PROSESSIT

4.1 Ostolaskuprosessi

Ostot tulee kirjata oikealle kaudelle suoriteperusteella. Samalla kirjataan eri verkantojen mukaiset ostot omille tileilleen. (Tomperi 2012, 60.) Ostolaskuprosessi etenee kuvion 10 mukaisesti. Prosessi alkaa ostotilauksesta. Seuraavaksi vastaanotetaan lasku. Sen jälkeen mahdollinen paperinen lasku skannataan ostolaskujen käsittelyjärjestelmään ja tiliöidään. Lasku tarkastetaan ja hyväksytään, jonka jälkeen se siirretään ostoreskontran kautta kirjanpitoon sekä maksutukseen ja lopuksi arkistoidaan. Lisäksi ostoreskontra täsmäytetään pääkirjanpitoon. Tässä tarkastelemme prosessia taloushallinnon näkökulmasta, eli ostolaskun saapumisesta eteenpäin. Käsitlemme ostolaskuprosessia, johon ei sisälly järjestelmään tallennettua tilausta tai sopimusta. (Lahti & Salminen 2014, 53, 75.)



KUVIO 10. Ostolaskuprosessi (Lahti & Salminen 2014, 55)

Ostolaskuprosessia ohjataan muun muassa järjestelmään tallennettujen toimittajätietojen perusteella. Toimittajarekisteriin talletetaan yrityksen nimi, osoite, y-tunnus, maksuehto ja maksuyhteystiedot. Yrityksen ajantasaiset yhteystiedot voidaan hakea Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon ylläpitämästä YTJ-rekisteristä yrityksen y-tunnuksen avulla. Samalla voidaan tarkistaa, onko yritys rekisteröitynyt arvonlisäverovelvolliseksi ja onko yritys ennakkoperintärekisterissä. Asiakkaan velvollisuus on tarkistaa, että toimittaja on sekä ennakkoperintä- että arvonlisäverorekisterissä. Tarkistus tulisi tehdä säännöllisin vä-

liajoin. Toimittajarekisterissä olisi lisäksi hyvä olla tarkistus, jolla estetään toimitajätietojen tallentaminen useampaan kertaan. Se helpottaa rekisterin ylläpitoa. (Mäkinen & Vuorio 2002, 118; Lahti & Salminen 2014, 59–60.)

Muita ostolaskuprosessin kannalta tärkeitä ohjaustietoja ovat esimerkiksi tilikartta ja kustannuspaikat, jotka yleensä päivittyvät automaattisesti kirjanpidosta ostolaskujen käsittelyjärjestelmään. Laskujen kierrätystä ja hyväksyntää koskevat määräykset ja säännöt tehdään käsittelyjärjestelmässä. (Lahti & Salminen 2014, 61.)

Ostolasku otetaan vastaan paperisena tai sähköisesti verkkolaskuna. Paperiset laskut skannataan ostolaskujen käsittelyjärjestelmään. Tiedot voidaan poimia laskulta järjestelmään manuaalisesti tai automaattisesti optista lukuohjelmaa käyttäen, jolloin laskulta poimitaan laskun päivämäärä, eräpäivä, summa, viite- numero, valuutta, toimittajan pankkitili ja tilaus- tai sopimusnumero. Verkkolaskut tulevat sähköisessä muodossa, joten laskutiedot tallentuvat järjestelmään automaattisesti. (sama, 54, 64.)

Kun lasku on otettu vastaan käsittelyjärjestelmään, laskun perustiedot ja tiliöinti - myös alv-käsittelyn osalta – tarkistetaan ostoreskontranhoitajan toimesta. Tiliöinti voidaan automatisoida, mikäli esimerkiksi samalta toimittajalta saadaan paljon laskuja joiden tiliöinti on sama. Kun oletustiliöinti on tehty, sitä ei tarvitse tehdä jokaiselle saapuvalla laskulla erikseen. Tiliöinti voidaan tehdä myös manuaalisesti ostoreskontran hoitajan tai ostolaskun tarkastajan toimesta. Tiliöinnin jälkeen lasku lähetetään hyväksymiskiertoon. (sama, 66–67.)

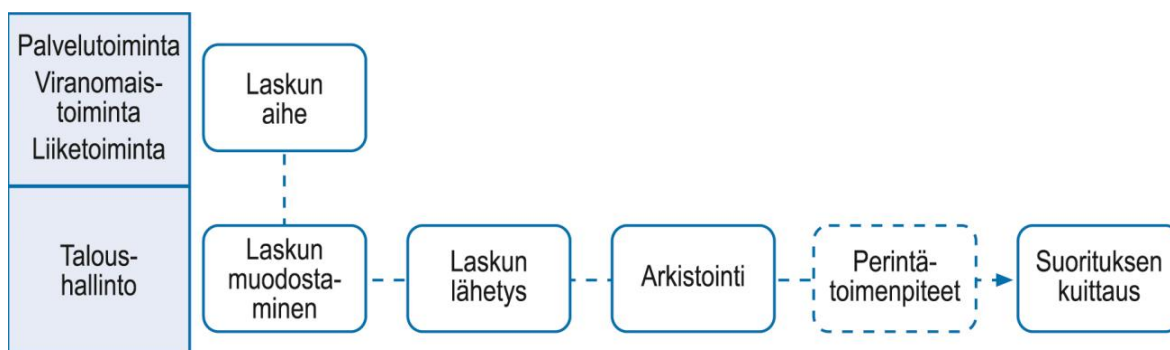
Ostolaskujen hyväksymisessä käytetään usein kaksiportaista hyväksymismenettelyä. Laskun tarkastaa ensin tilaaja, jonka jälkeen laskun hyväksyy tilaajan esimies. Tämä tapahtuu sähköisesti ostolaskujen kierrätysjärjestelmässä. Hyväksyttävistä laskuista tulee yleensä tieto tarkastajan ja hyväksyjän sähköpostiin. Kun laskua tarkastetaan ja hyväksytään, sen tiliöintejä, kustannuspaikkoja ja projekteja voidaan samalla muokata. Kun lasku on hyväksytty, se siirtyy ostoreskontraan ja sitä kautta kirjanpitoon. Myös arkistointi voidaan hoitaa sähköisesti. (Kurki, Lahtinen & Lindfors 2011, 26–27; Lahti & Salminen 2014, 68.)

Ostolaskut maksetaan ostoreskontrassa muodostetun maksuaineiston avulla. Maksuerään poimitaan kaikki maksupäivään mennessä erääntyneet laskut sekä mahdollisesti ennen seuraavaa maksupäivää erääntyvät laskut. Laskujen maksu tapahtuu pankkiin siirrettävän maksatusaineiston avulla. Maksun jälkeen maksatustiedot siirtyvät ostoreskontraan ja kirjanpitoon. (Kurki ym. 2011, 27; Lahti & Salminen 2014, 74.)

Ostoreskontran täsmäytys pääkirjanpitoon tapahtuu vertaamalla ostoreskontran avoimien laskujen listaa kirjanpidon ostovelkatilin saldoon. Ostovelkojen välitilin saldoa seuraamalla voidaan varmistua, että ostoreskontrasta maksatukseen lähetetyt maksut on veloitettu pankkitililtä oikein ja että maksut on kirjattu ostoreskontraan oikein. Myös kirjanpidon jaksotukset voidaan tehdä järjestelmään saapuneista, vielä hyväksymättömistä laskuista. (Kurki ym. 2011, 27; Lahti & Salminen 2014, 75.)

4.2 Myyntilaskuprosessi

Myyntilaskut tulee kirjata oikealle kaudelle suoriteperusteella. Samalla kirjataan eri verokantojen mukaiset myynnit omille tileilleen. (Tomperi 2012, 60.) Myyntilaskuprosessi etenee kuvion 11 mukaisesti. Prosessiin kuuluvat myyntitilaus, laskun muodostaminen ja tiliöinti, lähettäminen, mahdollinen perintä, maksun vastaanotto ja kohdistaminen sekä arkistointi. Tässä käsittelemme prosessia laskun laatimisesta alkaen. (Lahti & Salminen 2014, 79.)



KUVIO 11. Myyntilaskuprosessi (mukaillen Lahti & Salminen 2014, 79)

Sähköistä laskutusprosessia ohjaavat järjestelmään talletetut perus- ja ohjaustiedot. Laskutuksen ja myyntireskontran osalta perustietoihin kuuluu esimerkiksi asiakasrekisteri. Asiakasrekisteriin talletetaan muun muassa asiakkaan nimi-, osoite- ja toimitustiedot, maksuehdot, asiakaskohtaiset alennukset ja mahdolliset luotonvalvontaan liittyvät tiedot, kuten toimitusestot. Laskutuksen ohjaustiedoissa voidaan määritellä esimerkiksi arvonlisäveron syöttämisen automatisointi laskutustietojen perusteella. (Lahti & Salminen 2014, 84–85.)

Myyntilaskut laaditaan joko manuaalisesti laskutusohjelmalla tai automaattisesti laskujärjestelmään tallennettujen tietojen perusteella. Manuaalisessa laskutuksessa laskutustiedot toimitetaan laskuttajalle, joka tallettaa ne käsin järjestelmään. Automatisoidussa järjestelmässä tavoitteena on saada tieto siirtymään alkulähteiltä laskulle, saman tiedon uudelleen käsittelyä välttämällä. Kun lasku muodostetaan, samalla määritellään sen kirjanpitokäsittely. Suurissa organisaatioissa laskujen tiliöinti on automatisoitu. Laskutusjärjestelmän perustietoihin tallennetaan kirjanpidon tilit, ja kun lasku tehdään, se kirjautuu samalla myyntireskontraan. Myös arvonlisäveron lisääminen laskulle voidaan suorittaa automaattisesti laskutietojen perusteella. (Mäkinen & Vuorio 2002, 93; Lahti & Salminen 2014, 85–86.)

Seuraavassa vaiheessa lasku lähetetään. Yhä edelleen laskutus hoidetaan monesti käsityönä, eli laskut tulostetaan paperille ja lähetetään vastaanottajalle postitse. Huomattavasti vaivattomampi keino on käyttää sähköistä verkkolaskua. Voidakseen toimittaa verkkolaskuja sähköisesti yritys tarvitsee operaattorin. Pankki, mutta myös monet muut tahot toimivat mahdollisina verkkolaskuoperaattoreina. Verkkolasku muodostuu laskutusohjelmassa, ja se toimitetaan operaattorin välityksellä asiakkaan järjestelmään. Mikäli asiakkaalla ei ole verkkolaskua käytössään, operaattori toimittaa laskun perille paperilla. (Mäkinen & Vuorio 2002, 93; Kurki ym. 2011, 23.)

Laskutusjärjestelmässä valmiista laskusta muodostuu tapahtuma myyntireskontraan sekä kirjaukset pääkirjanpitoon. Myyntireskontrassa maksusuoritukset kohdistetaan saamisiin. Maksun saapuessa tilille se kohdistetaan avoimeen laskuun maksuviitteen avulla. Tämä tapahtuu reskontraohjelmassa automaatti-

sesti. Vain suoritukset, joista puuttuu viitenumero, joudutaan kohdistamaan käsin. (Mäkinen & Vuorio 2002, 108; Lahti & Salminen 2014, 96–97; Helanto, Kaisaniemi, Koskinen, Kuntola & Siivola 2013, 44.)

Saatavia voidaan helposti valvoa, kun myyntireskontran tieto on ajantasaista. Näin ollen perintätoimet voidaan aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös toimenpiteet perintätoimiston kanssa voidaan hoitaa suoraan sähköisesti. Tämä tehostaa perintää entisestään, ja tekee siitä myös edullisempaa. (Mäkinen & Vuorio 2002, 106–107; Helanto ym. 2013, 44.)

Myyntilaskut on arkistoitava, sillä ne ovat kirjanpidon tositteita. Sähköinen arkistointi tekee arkistoinnista automaattista. Se on myös edullisempaa kuin paperisen aineiston arkistointi. Tiedon hakeminen helpottuu esimerkiksi tilintarkastusta ajatellen. (Mäkinen & Vuorio 2002, 109–110.)

4.3 Arvonlisäveron käsittely ja tilittäminen kunnassa

Arvonlisäveron käsittely ja tilittäminen ei Lahti & Salmisen (2014, 151–152) mukaan ole erillinen taloushallinnon prosessi, vaan maksettava arvonlisävero kirjaetaan suoraan pääkirjanpitoon muistiotositteilla. Arvonlisävero on kuitenkin oleellinen osa kunnan taloushallintoa ja arvonlisäveron tilityksen aikataulujen merkityksen ymmärtäminen on tärkeää kaikille, jotka ovat tekemisissä esimerkiksi osto- tai myyntilaskujen kanssa.

Suomen arvonlisäverolain taustalla on Euroopan unionin direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (2006/112/EY). Sen pakottavien säännösten noudattaminen on lähtökohta Suomen arvonlisäverolaille. Arvonlisävero on kulutusvero, jota maksetaan tavaroiden ja palveluiden lopullisesta käytöstä. Maksajia ovat lopulliset kuluttajat eli kotitaloudet. Arvonlisävero on myös välillinen vero. Se tarkoittaa, että veroa ei tilitä valtiolle veron lopullinen maksaja eli kuluttaja, vaan verovelvollinen, joka myy tavaroita ja palveluita. ”Tämä koskee myös kuntaa siltä osin kuin kunnan laskuttamat tavara- tai palveluveloitukset katsotaan arvonlisäverolliseksi myyntitoiminnaksi.” (Suorto 2012, 13.)

Pääsääntöisesti jokainen, joka harjoittaa tavaroiden tai palveluiden myyntiä liiketoiminnan muodossa, on kyseisestä myynnistä arvonlisäverovelvollinen. Verovelvollisuudesta säädetään arvonlisäverolain 1 §:ssä. Lain 6 §:n mukaan myös kunnat ovat verovelvollisia 1 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta. Liiketoimintana ei sen sijaan pidetä viranomaistoimintana tapahtuvaa palveluiden ja tavaroiden luovuttamista, joten kyseisestä toiminnasta kunta ei suorita veroa. (Arvonlisäverolaki 1501/1993 1 §, 6 §; Suorto 2012, 18–19.)

Arvonlisäveroa maksetaan myös tavaroiden ja palveluiden ottamisesta omaan käyttöön. Oma käyttö rinnastetaan verolliseen myyntiin. Arvonlisäverolaki määrittelee poikkeukset myynnin verollisuudesta. Lain 34–36 §:ssä säädetään verosta vapautetuista, pääosin julkisen rahoituksen varassa olevista, terveyden- ja sairaanhoitopalveluista ja 37–38 §:ssä verottomasta sosiaalihuollosta. (Arvonlisäverolaki 1501/1993 22–26 §, 34–36 §, 37–38 §; Suorto 2012, 19.)

Arvonlisäverolain (1501/1993 7:73.1 §) mukaan veron peruste on ”vastike ilman veron osuutta. - - Vastikkeella tarkoitetaan myyjän ja ostajan väliseen sopimukseen perustuvaa hintaa, joka sisältää kaikki hinnannlisät.”

Suoritettavalla verolla tarkoitetaan sitä verokannan mukaista arvonlisäveroa, joka myynnistä, omaan käyttöön ottamisesta, tavaran maahantuonnista ja yhteisöhankinnasta on suoritettava. Suoritettava vero sisältyy myytävän verollisen hyödykkeen myyntihintaan. Veron peruste, josta vero lasketaan, ei sisällä veron osuutta. (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 25.8.2014.)

Vähennettävällä verolla tarkoitetaan sitä verokannan mukaista arvonlisäveroa, joka sisältyy hyödykkeen hankintahintaan ja jonka verovelvollinen saa vähentää ostaessaan toiselta verovelvolliselta tavaran tai palvelun. Verovelvollinen saa vähentää samoin niin sanotun käännetyn verovelvollisuuden, maahantuonnin ja yhteisöhankinnan perusteella suoritettavan veron. (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 25.8.2014.)

Tilitettävällä verolla tarkoitetaan sitä maksettavan veron määrää, joka saadaan, kun verokaudelle - - kohdistettavista suoritettavista veroista vähennetään samalle kaudelle kohdistettavat vähennettävät verot. (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 25.8.2014.)

Arvonlisäverolain 130 §:ssä säädetään kuntapalautuksesta. Kunnalla on oikeus saada palautuksena vero, joka sisältyy verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin. Liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta toiminnasta syntyvät verot kunta käsittelee vähennysjärjestelmän mukaisesti. Palautusmenettely vastaa vähennysmenettelyä. Kunnat hakevat palautukset kausiveroilmoituksella, jolloin verottaja maksaa kunnille palautuksen kalenterikuukausittain tilikauden aikana. Arvonlisäverolain 130a §:n mukaan kunnan hankkimiin terveydenhoidon ja sosiaalihuollon hankintoihin sisältyvä vero saadaan käsitellä palautettavana verona, vaikka palvelujen luovutus on verotonta. (Arvonlisäverolaki 1501/1993 130 §, 130a §; Suorto 2012, 33–35.)

Arvonlisäverokannat muuttuivat Suomessa vuoden 2013 alussa, jolloin yleiseksi arvonlisäverokannaksi tuli 24 %. Käytössä on myös kaksi alennettua verokantaa, 14 % ja 10 %. Alennettu verokanta 14 % koskee elintarvikkeita, rehuja sekä ravintola- ja ateriapalveluita. Alin verokanta 10 % koskee henkilökuljetuksia, majoituspalveluita, liikuntapalveluita, teatteri-, sirkus-, musiikki- ja tanssiesitysten, elokuvanäytösten, näyttelyjen, urheilutapahtumien, museoiden ja muiden vastaavien kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien pääsymaksuja, lääkkeitä, kirjoja sekä vähintään kuukauden ajaksi tilattuja sanoma- ja aikakauslehtiä. (Suomen Yrittäjät, viitattu 25.8.2014.)

Kirjanpitolain (1336/1997 2.3 §) mukaan myynnit kohdistetaan suoriteperusteella, jolloin menon kirjaamisperuste on tuotannon tekijän vastaanottaminen ja tulon kirjaamisperuste on suoritteen luovuttaminen. Menot ja tulot voidaan kirjata myös maksuperusteella.

Vähennettävä vero kohdistetaan pääsääntöisesti sille kuukaudelle, jonka aikana tavara tai palvelu on vastaanotettu. Vähennykset kohdistetaan sille kuukaudelle, jonka aikana toimitetusta tavarasta tai suoritetusta palvelusta on veloitettu. (Arvonlisäverolaki 1501/1993 141–142 §.)

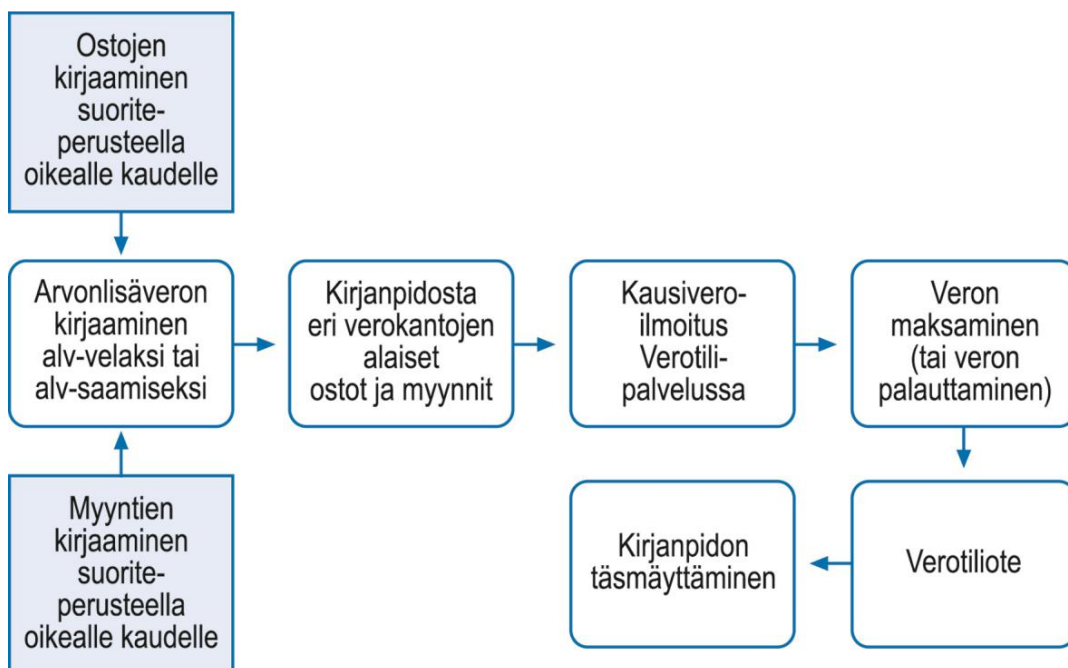
Arvonlisäveron käsittely kirjanpidossa

”Verohallinnolle tilitetään myynneistä suoritettavan veron ja vähennyskelpoisista hankinnoista vähennettävän veron erotus. Tilitettävä vero on laskettava kultakin

kalenterikuukaudelta.” (Tomperi 2012, 60.) Jotta arvonlisävero ilmoitus voidaan antaa tietyltä kalenterikuukaudelta, on kyseiselle kuukaudelle kuuluvat ostot ja myynnit kirjattava oikealle kaudelle suoriteperusteella. Eri verokantojen mukaiset ostot ja myynnit kirjataan omille tileilleen. (sama, 60–61.)

Verovelvollisen on oma-aloitteisesti tilittävä arvonlisävero oikean määräisenä ja valvontailmoituksella oikein ilmoitettuna. ”Veron määrään vaikuttavien liiketapahtumien kirjausten on perustuttava kirjanpitolaissa tarkoitettuihin tositteisiin ottaen lisäksi huomioon mitä arvonlisäverolainsäädännössä säädetään tositteista.” Valvontailmoituksella ilmoitettavat tiedot on pystyttävä keräämään joko pääkirjanpidosta tai osakirjanpidoista. Tietojen oikeellisuus on voitava tarkistaa. (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 30.8.2014.)

Kuvio 12 havainnollistaa arvonlisäveron käsittelyä ja tilittämistä.



KUVIO 12. Arvonlisäveron käsittely ja tilittäminen

Pääkirjanpidosta on Arvonlisäveroasetuksen (50/1994) 1.2 §:n mukaan saatava vaikeuksitta selvillä eri verokantojen alaiset myynnit ja ostot. ”Verovelvollisen on pystyttävä esimerkiksi myyntien osalta johtamaan kirjanpidosta kuukausittain annettavaan valvontailmoitukseen suoritettavan veron määrä verokannoittain” (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 26.8.2014).

Suomen Kuntaliiton suosituksessa tililuettelomalliksi kunnille ja kuntayhtymille (Heinonen 2012, 9) sanotaan, että:

Arvonlisäverokäsittelyn vaatimat erittelyt verottajaa varten tulee saada suoraan pääkirjanpidosta. Myyntejä ja ostoja koskevat alv-kirjaukset on pyrittävä tekemään osakirjanpitokohtaisina päiväkirjayhteenvedoina siten, ettei yksittäistä tositetta kirjata erikseen alv-tilille.

Erotettavuuden, täsmäytettävyyden ja tarkastettavuuden varmistamiseksi myynnit on pääkirjanpidossa jaettava eri tileille verokantojen ja muiden arvonlisäveron erittelytarpeiden mukaan. Alv-ilmoituksessa ilmoitetaan myynnin arvonlisävero verokannoittain jaoteltuna. Tämä voidaan laskea myyntitilien saldojen avulla alv-laskelmassa, jolloin myynnistä suoritettava vero voidaan kirjata yhdelle pääkirjatilille.

Myynti- ja ostolaskuja tiliöitäessä arvonlisäveron kirjaamisessa voidaan käyttää joko brutto- tai nettokirjausta. Nettokirjaus tarkoittaa, että myynnit kirjataan pääkirjanpitoon tulotileille ja ostot menotileille ilman arvonlisäveron osuutta. Suoritettava ja vähennettävä arvonlisävero kirjataan arvonlisäverovelaksi tai -saamiseksi. Arvonlisävero käsitellään rahoitustapahtumana. (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 26.8.2014.) ”Nettokirjaus on arvonlisäveron periaatteiden mukainen ratkaisu, sillä arvonlisävero lasketaan verottomasta hinnasta” (Sirpoma & Tannila 2014, 66).

Bruttokirjaus tarkoittaa, että myyntitulot ja ostomenot kirjataan pääkirjanpitoon arvonlisäverollisina. Kuukausikohtaisesti tai muulla jaksotuksella kirjataan suoritettavan arvonlisäveron määrä tulonsiirtona arvonlisäverovelaksi ja vähennettävän arvonlisäveron määrän menonsiirtona arvonlisäverosaamiseksi. ”Liikevaihtoa laskettaessa arvonlisävero vähennetään myyntituloista myynnin oikaisueriin kuuluvana tulonsiirtona. Vähennettävä arvonlisävero on ostomenojen oikaisuerä.” (Kirjanpitolautakunta 2008a, viitattu 26.8.2014.)

Arvonlisäveron ilmoittaminen ja maksaminen

Arvonlisäverorekisteriin merkityn verovelvollisen on annettava kausiveroilmoitus kultakin verokaudelta. Verokauden pituus on pääsääntöisesti kalenterikuukausi. Kausiveroilmoituslomakkeella ilmoitetaan arvonlisäveron lisäksi edellisen kuukauden työnantajasuorituksia koskevat tiedot. Kausiveroilmoitus annetaan Ve-

rohallinnon vahvistamalla lomakkeella lähtökohtaisesti sähköisesti joko Verohallinnon verotilipalvelua tai ns. TYVI-operaattoria käyttäen. Sähköinen kausiveroilmoitus on annettava viimeistään kohdekuukautta seuraavan toisen kuukauden 12. päivä. Paperilla annettavan kausiveroilmoituksen on oltava perillä Verohallinnossa viimeistään kohdekuukautta seuraavan toisen kuukauden 7. päivä. (Sirpoma & Tannila 2014, 33.)

Kausiveroilmoituksella ilmoitetaan verovelvollisen myynnin verot verokannoittain eriteltyinä, vero tavaraostoista muista EU-maista, vero palveluostoista muista EU-maista, vero rakentamispalvelun ostosta (käännetty verovelvollisuus) sekä kohdekauden kaikkien vähennyskelpoisten ostojen vähennettävä veron yhteismäärä. Näistä saadaan arvonlisäverolaskelman lopputulos, eli paljonko kohdekaudelta tulee tilitettävää arvonlisävero tai paljonko verovelvollinen saa kohdekaudelta veroa palautuksena takaisin. (sama, 36–40.)

Jokaisella arvonlisäverorekisteriin merkityllä verovelvollisella on oma verotili, jolle merkitään verovelvollisen maksuveloitteet annettujen ilmoitusten mukaisesti ja hyvitteet saapuneiden maksujen perusteella. Verotilijärjestelmässä olevat verot maksetaan verovelvolliselle annetun viitenumeron avulla tämän omalle verotilille. Yleinen eräpäivä maksuille on joka kuukauden 12. päivä, mutta arvonlisäveron eräpäivä on kohdekuukautta seuraavan toisen kuukauden 12. päivä. Mikäli maksua ei ole suoritettu eräpäivään mennessä, näkyy verotilillä maksamaton velvoite, joka tulee suorittaa oma-aloitteisesti ja jolle tulee maksaa myös viivästyskorkoa. (sama, 33, 51.)

Kuvio 13 havainnollistaa Verohallinnon ylläpitämää verotilijärjestelmää.



KUVIO 13. Verotili (Tomperi 2012, 68)

Mikäli kohdekaudet suoritettavat verot ovat pienemmät kuin vähennettävät verot, syntyy verovelvolliselle negatiivista arvonlisäveroa. Negatiivinen arvonlisävero kuitataan muiden verotilivelvoitteiden hyväksi. Jos tämän jälkeen negatiivista arvonlisäveroa on vielä jäljellä, palautetaan se viivästyksettä verovelvolliselle. ”Verotilimenettelyssä kaikilla verovelvollisilla on siis oikeus ilman erityisiä perusteita saada negatiivinen arvonlisävero palautuksena jo tilikauden aikana.” (Sirpoma & Tannila 2014, 54.)

Kunnille muodostuu harvoin maksettavaa veroa, koska kunnan työnantajasuoritukset vähennetään edelleen veronsaajatilityksistä ja arvonlisäveroa saadaan yleensä palautuksena. Jos kunnalle kuitenkin muodostuu suoritettavaa arvonlisäveroa jollakin kohdekuukaudella, tulee vero maksaa kohdekuukautta seuraavan toisen kuukauden 12. päivään mennessä. (Suomen Kuntaliitto 2014c, viitattu 21.9.2014.)

Verohallinto täsmäyttää verotilin jokaisen kuukauden 20. päivä. Verovelvollinen näkee verotiliotteen sähköisessä verotilipalvelussa viimeistään kuukauden 22. päivä. (Sirpoma & Tannila 2014, 33.) Verovelvollinen voi täsmäyttää kirjanpito-ssa verotiliotteen avulla. Sen avulla kirjataan sekä hyvitys- että viivästyskorot. (Tomperi 2012, 68.)

5 TALOUSHALLINNON OPPAAN LAATIMINEN

5.1 Oppaan laatimisprosessi

Tutkimuksen tavoitteena oli saada aikaan taloushallinnon opas toimeksiantajakunnan työntekijälle. Tässä luvussa kerrotaan oppaan laatimisprosessista. Alkuun ajatus oppaasta lähti liikkeelle opinnäytetyön toisen tekijän keskustelusta toimeksiantajakunnan edustajan kanssa keväällä 2013. Ideana oli saada aikaan opas, jossa dokumentoidaan kunnassa tehtävät taloushallinnon työt sekä laaditaan taloushallintoa koskeva ohjeistus kunnan uusille työntekijöille perehdyttämisen tueksi. Ohjeen tarkempi sisältö oli tarkoitus päättää haastattelujen pohjalta. Ajatuksena oli laatia ohjeistusta esimerkiksi sähköisen ostolaskujärjestelmän ja taloushallinnon järjestelmän käyttöön. Oppaan oli tarkoitus tulla uusien työntekijöiden käyttöön, joten raportin tietoperustaan suunniteltiin myös perehdyttämisen teoriaa.

Tekijä laati hahmotelman opinnäytetyösuunnitelmasta loppuvuonna 2013 ja aiheen hyväksymisanomuksen tammikuun alussa 2014. Aiheanomuksen hyväksymisen jälkeen tammikuussa 2014 toimeksiantaja kertoi vielä tarkemmin omia toivomuksiaan oppaan sisällön osalta.

Oppaaseen haluttiin saada:

- talouden vuosikello
- taloushallinnon keskeisten käsitteiden kuvaus
- ohjelmistojen kuvaus mutta ei varsinaista käyttöopasta niiden käyttöön
- taloushallinnon ulkoisten ja sisäisten prosessien kuvaus sekä
- näistä muodostuva ohjeistus uudelle työntekijälle.

Opas koettiin tarpeelliseksi, sillä työntekijöiden keski-ikä noustessa ja eläköitymisen kiihtyessä uusia työntekijöitä rekrytoidaan. Hyvällä perehdyttämällä varmistetaan tehokas toiminta ja toimivat, yhteiset käytännöt kiristyvässä kuntataloudessa.

Tekijä laati toimeksiantajan toiveiden pohjalta aiheanalyysin. Oppaaseen oli tarkoitus tulla kaksi osaa. Ensimmäisessä osassa kuvattaisiin kunnan taloushallinnon tehtävät, niiden tekijät ja aikataulut siten, että uudelle työntekijälle muodostuisi niistä selkeä kokonais käsitys. Toisessa osassa olisi kirjallinen ohjeistus, jonka avulla uusi työntekijä voisi suoriutua hänelle kuuluvista taloushallinnon tehtävistä mahdollisimman itsenäisesti. Opas olisi toiminut perehdyttäjien apuvälineenä ja olisi päivitettävissä tarpeen mukaan. Oppaan varsinainen sisältö oli tarkoitus kartoittaa haastattelemalla perehdyttäjiä ja joitakin talousvastuullisia työntekijöitä.

Helmikuussa opinnäytetyön ohjaaja ehdotti, että perehdyttäminen jätetään työstä pois. Toimeksiantajan toiveet olivat niin lukuisat, ettei yhteen opinnäytetyöhön voi millään mahduttaa kaikkea haluttua sisältöä. Työn sisällöksi ohjaaja ehdotti taloushallinnon prosessien kuvausta ja vuosikellon laatimista. Näiden pohjalta toimeksiantaja voi halutessaan myöhemmin toteuttaa varsinaisen perehdytysoppaan. Hieman tämän jälkeen opinnäytetyölle saatiin toinenkin tekijä monien sattumusten kautta. Siinä vaiheessa työn sisältöä alettiin muokata lopulliseen muotoon. Koska toimeksiantajan toiveet oppaan suhteen olivat runsaat, jouduttiin niitä karsimaan. Opinnäytetyön ohjaajan avustuksella rajaus onnistui ja aikaan saatiin yhtenäinen kokonaisuus. Työn valmistumiselle ei toimeksiantaja asettanut tarkkaa aikataulua. Alusta asti oli kuitenkin selvää, että työ on kokonaan valmis viimeistään syksyllä ja opinnäytteen tekijät valmistuvat ammattikorkeakoulusta joulukuussa.

Muutosten jälkeen opinnäytetyön lopulliseksi tavoitteeksi vahvistui laatia opas, joka antaa uudelle työntekijälle kuvauksen koko kunnan taloushallinnosta, kunnan talouden suunnittelusta ja seurannasta sekä tärkeimmistä taloushallinnon prosesseista. Oppaalla tavoiteltiin kokonaisuuden ja aikataulujen merkityksen ymmärtämistä ja sen myötä tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa työkentelyä.

Opinnäytetyön aiheeksi ja tutkimuksen tavoitteeksi tuli luoda taloushallinnon opas toimeksiantajakunnan uudelle työntekijälle ja työllä pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Miten kuntataloutta suunnitellaan ja seurataan toimintavuoden aikana?
- Mitkä ovat toimeksiantajan kannalta tärkeimmät taloushallinnon prosessit?
- Mitä taloushallinnon tehtäviä toimeksiantajakunnassa tehdään?

Alun perin suunnitelmassa olleet haastattelut jätettiin pois tutkimusongelman muuttumisen vuoksi. Ohjelmien käyttöohjeistus päätettiin jättää pois, koska ohjelmista on olemassa olevat manuaalit, joita voidaan vielä käyttää perehdytyksen tukena. Tärkeimmäksi tutkimuksen tulokseksi koettiin vuosikello. Siihen liittyen taloushallinnon tehtäväkuvaukset ja prosessikuvaukset täydensivät kokonaisuuden.

Seminaarien esitykset aikataulutettiin huhtikuulle, syyskuulle ja marraskuulle. Toisen tekijän päästyä pikkuhiljaa työhön sisälle aihe muotoutui vielä lisää, ja aloitusseminaari päätettiin pitää. Ohjaaja hyväksyi päivitetyn opinnäytetyösuunnitelman. Oppaaseen valittiin loppujen lopuksi kunnan taloushallinnon tärkeimpien prosessien kuvaus, talouden vuosikello sekä kaikki taloushallinnon tehtävät lyhyesti kuvattuna. Valittuja prosesseja olivat osto- ja myyntilaskuprosessit sekä arvonlisäverotilitykset. Kokonaisuudesta esitettäisiin lisäksi liittymäkartta, josta käy ilmi, miten asiat liittyvät toisiinsa.

Opinnäytetyön sisältö muotoutui vielä jonkin verran tekstiä kirjoitettaessa. Sisälöstä tuli laaja ja asioiden väliset yhteydet avautuivat koko ajan enemmän prosessin edetessä. Siksi jotain jäi matkan varrella pois ja jotain uutta otettiin tilalle. Teorian kirjoittamisen alkuvaiheessa oli hankalaa määritellä, kuinka syvällisesti asioita lähdetään käymään läpi. Pintaraapaisu ei riitä, mutta myöskään kovin yksityiskohtaista tekstiä ei voi kirjoittaa. Koska molemmilla tekijöillä oli samanlainen ajatus asiasta, tekstiä päästiin työstämään.

Toukokuun 2014 lopulla alkoi teoriaosuuden kirjoitustyö. Raportin tietoperusta muotoutui oppaan sisältöä silmällä pitäen. Kunnan talouden suunnittelu ja seuranta, kunnan kirjanpito ja niihin liittyvä lainsäädäntö oli perustana talouden vuosikellon koostamista varten. Valitut taloushallinnon prosessit käsiteltiin teoriaosuudessa omassa luvussaan. Prosessit rajattiin ja arvonlisäverotilitysten

yhteydessä käytiin läpi myös aiheeseen liittyviä käsitteitä ja muuta pohjatietoa. Kunnan hallinto oli alun perin mukana suunnitelmassa, mutta se jätettiin raportista pois tarpeettomana. Sen sijaan lähdettiin liikkeelle kunnan toimialasta, jonka pohjalta taloussuunnittelua oli hyvä lähteä avaamaan.

Teoriaosuus oli tarkoitus kirjoittaa kesän aikana ja siinä myös onnistuttiin. Kesäkuussa saatu tieto ohjaajan vaihtumisesta hieman pelästytti, mutta silti teoriaosuutta työstettiin eteenpäin. Teoriaosuuden tuli olla valmis elokuussa ja näin myös kävi. Uusi ohjaaja tavattiin syyskuun alussa. Hän oli samoilla linjoilla työn sisällön suhteen ja näin ollen vaihdoksesta ei aiheutunut ongelmia.

Teorian valmistuttua ohjausseminaari pidettiin syyskuussa 2014. Ohjaaja esitti joitakin muutoksia raportin tietoperustaan ja lukujen otsikointiin. Seminaarin jälkeen päästiin viimein työstämään itse opasta. Sisältö tuotettiin suunnitelman mukaisesti. Koska toimeksiantajalta saatiin tarkat toiveet oppaan sisällön suhteen ja perehdyttämisosuus jätettiin aiheen ulkopuolelle, alun perin suunnitelluista haastatteluista luovuttiin. Tietoa kerättiin havainnoimalla sekä keskusteluilla toimeksiantajan edustajan kanssa. Toisen tekijän oma työkokemus organisaatiossa antoi erinomaiset lähtökohdat oppaaseen tarvittavan tiedon hankkimiseen.

Syyskuun lopulla opas meni toimeksiantajan tarkastettavaksi. Toimeksiantaja oli todella tyytyväinen valmiiseen oppaaseen. Samalla kuitenkin havaittiin, että kyseessä ei olekaan vain uudelle työntekijälle tarkoitettu opas, vaan siitä on apua myös jo pidempään talossa olleille työntekijöille. Siksi oppaan nimeksi tuli "Taloushallinnon opas toimeksiantajakunnalle". Opas hyväksyttiin johtoryhmässä 10.10.2014.

5.2 Taloushallinnon tehtävien kuvaus ja tililuettelomalli

Oppaaseen laadittiin kuvaus kunnan taloushallinnon tehtävistä. Toimeksiantaja halusi, että oppaassa kuvataan lyhyesti mitä taloushallinnon tehtäviä talossa tehdään, sekä kerrotaan käytettävät ohjelmat. Liittymäkartan avulla taloushal-

linnon järjestelmä selkeytyy ja siitä käy ilmi, miten asiat liittyvät toisiinsa. Tehtävien kuvauksen ja liittymäkartan avulla työntekijät saavat hyvän kokonaiskuvan kunnan taloushallinnosta.

Toimeksiantajan toiveen mukaisesti kerroimme oppaassa lyhyesti myös tililuettelomallista ja tililuettelosta. Kunkin tilikauden kirjanpilotileistä on laadittava selkeä ja riittävästi eritelty luettelo, joka selittää tilien sisällön. Luettelo on nimeltään tilikartta. (Kirjanpitolaki 1336/1997 2:2.2 §.) Toimeksiantajakunnan tilikartta pohjautuu Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston vuonna 1996 antamaan suositukseen kuntien ja kuntayhtymien tilikarttamalliksi. Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen tililuettelomallista. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan uusi kuntien tililuettelo on lausuntokierroksella ja se korvaa aikaisemmat ohjeet.

Tililuettelomalli auttaa tuloslaskelman tilien sekä tasetilien nimeämisessä ja numeroimisessa. Siinä on otettu huomioon tuloslaskelma- ja tasekaavojen edellyttämät ryhmittelyt sekä taloustilaston meno- ja tulolajiluokitukset. Tavoitteena on saada mahdollisimman pitkälle yhtenäinen luokitusmalli kuntien ja kuntayhtymien ulkoiseen kirjanpitoon. Mallissa kerrotaan tilien sisällöstä, joten se toimii tilioinnin apuna. Sen avulla voidaan varmistaa, että kirjaus tehdään oikeaan tili-ryhmään ja oikealle tilille. (Heinonen 2012, 5.)

5.3 Talouden vuosikello

Opinnäytetyön teoriaan perustuen laadittiin taloussuunnittelun ja talousseurannan vuosikellon yleisellä tasolla. Vuosikelloon aikataulutettiin talouden suunnittelun ja seurannan kannalta keskeiset asiat. Kunnissa seurataan talousarvion toteutumista myös osavuosikatsauksin, joiden aikataulut ovat kuntien itse päätettävissä. Toimeksiantokunnassa seurantaa toteutetaan kolmen kuukauden välein.

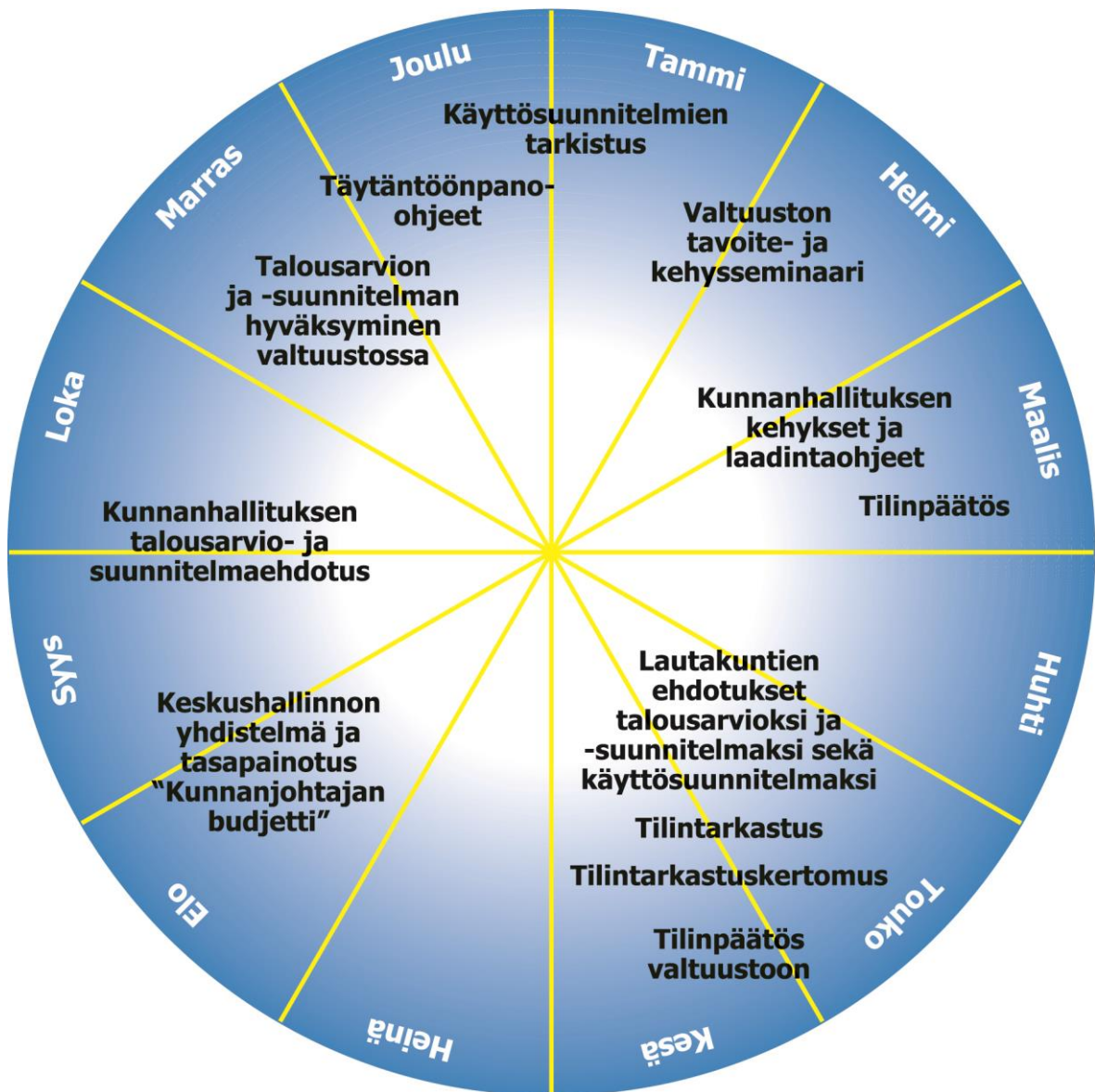
Tehdyn vuosikellon (kuvio 14) perusteella muokattiin toimeksiantajakunnan vuosikello opinnäytetyön tuloksena syntyvään oppaaseen. Vuosikellon tarkoi-

tuksena on osoittaa työntekijöille, miten taloussuunnittelu etenee vuoden aikana ja myös herättää heidät havaitsemaan oman toimintansa merkitys kokonaisuuden kannalta. Jokaisen tulee tehdä asiat annettujen aikataulujen puitteissa, jotta talouden suunnittelun kokonaisuus pystyttäisiin tekemään suunnitellussa ajassa. Samoin tilinpäätöksen osalta aikataulujen pitäminen on erittäin tärkeää, jotta tilinpäätöksen tekemiselle jää riittävästi aikaa.

Toimeksiantajan talouden vuosikello sisältää:

1. seuraavan vuoden talousarvion ja sitä seuraavien kahden vuoden taloussuunnitelman laatiminen,
2. kuluvan vuoden talouden ja toiminnan seuranta ja raportointi
3. edellisen talousarviovuoden tilinpäätöksen käsittely.

Jokaisella kunnalla on käytännössä omat aikataulunsa, joiden mukaan ne talousarviota ja tilinpäätöstä työstävät. Talousarvion ja -suunnitelman hyväksymiselle ja tilinpäätöksen valmistumiselle on lakisääteiset määräajat, joita on noudatettava. Lisäksi kunnanhallituksen talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksen on oltava valmis määräaikaan mennessä.



KUVIO 14. Talouden suunnittelun ja seurannan vuosikello.

Tammikuu – Helmikuu

Talouden suunnittelu on vuosittain toistuva prosessi, joka alkaa tammi-helmikuussa valtuuston tavoite- ja kehysseminaarilla. Seminaarissa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä kunnan taloudellinen tilanne.

Maaliskuu

Kunnanhallitus antaa toimielimille talousarvion ja -suunnitelman laadintaohjeen. Ohjeessa asetetaan meno- ja tulokehukset toimialueittain ja tehtävittäin. Lisäksi kunnanhallitus esittää arvion merkittävien meno- ja tulolajien muutoksista.

Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi.

Toukokuu – Kesäkuu

Toimielimet tekevät ehdotuksensa talousarvioksi, taloussuunnitelmaksi ja käyttösuunnitelmaksi. Ehdotukset perustuvat alustaviin käyttösuunnitelmiin.

Tilintarkastajan on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava päättyneen tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös ja luovutettava tarkastuslautakunnalle valtuustolle osoitettu tilintarkastuskertomus.

Tilintarkastuksen jälkeen tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Elokuu – Syyskuu

Keskushallinto laatii yhdistelmän toimielinten ehdotuksista. Yhdistelmä on talousarvio ja -suunnitelma. Lisäksi keskushallinto laatii tasapainoehdotuksen, joka kulkee usein nimellä kunnanjohtajan budjetti. Tasapainoehdotus laaditaan, mikäli toimielimet eivät ole pysyneet annetuissa kehyksissä tai mikäli talouden perusteissa on tapahtunut olennainen muutos kehyksen antamisen jälkeen.

Syyskuu – Lokakuu

Kunnanhallitus valmistelee talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen valtuustolle käsiteltäväksi. Käytännössä esityksen tulee olla tehtynä 17.11. mennessä, koska seuraavan vuoden veroprosentit on silloin ilmoitettava verohallinnolle.

Marraskuu – Joulukuu

Valtuusto hyväksyy talousarvion – ja suunnitelman vuoden loppuun mennessä.

Joulukuu – Tammikuu

Kunnanhallitus saattaa valtuuston hyväksymän talousarvion täytäntöönpano-ohjeineen lauta- ja johtokuntien noudatettavaksi.

5.4 Taloushallinnon prosessit

Oppaaseen valittiin toimeksiantajan tärkeimmiksi katsomat taloushallinnon prosessit, joita olivat ostolaskuprosessi, myyntilaskuprosessi sekä arvonlisäveron käsittely ja tilittäminen.

Toimeksiantajan ostolaskuprosessi kuvattiin oppaaseen yksityiskohtaisesti ja siitä piirrettiin prosessikaavio. Koska toimeksiantajan yksityiskohtainen ostolaskuprosessi on salainen, on oppaan julkisesta versiosta poistettu yksityiskohtaiset tiedot. Siksi myös toimeksiantajan ostolaskuprosessia kuvaava kaavio korvattiin raportissa olevalla kaaviolla.

Toimeksiantajan yksityiskohtainen myyntilaskuprosessi on salainen, joten julkisessa versiossa kuvattiin prosessi yleisellä tasolla. Molemmissa versioissa käytettiin raportissa olevaa prosessikaaviota.

Oppaaseen kuvattiin vielä arvonlisäveron käsittelyn ja tilittämisen prosessi ja siinäkin yhteydessä käytettiin raportissa olevaa prosessikaaviota. Julkisesta oppaasta poistettiin toimeksiantajan käytännön toimenpiteitä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Opinnäytetyömme tavoitteena oli saada aikaan taloushallinnon opas, joka antaa toimeksiantajakunnan uudelle työntekijälle kuvauksen koko kunnan taloushallinnosta, talouden suunnittelusta ja seurannasta sekä tärkeimmistä taloushallinnon prosesseista. Lisäksi tavoitteena oli saada työntekijä ymmärtämään kokonaisuus ja aikataulujen merkitys, ja sen myötä työskentelemään tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Näin ollen oppaan tavoitteena on myös lisätä kustannustehokkuutta ja tuoda selkeyttä perehdyttämiseen. Opas haluttiin saada uusien työntekijöiden perehdytyksen tueksi.

Opinnäytetyöllä pyrimme vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Miten kuntataloutta suunnitellaan ja seurataan toimintavuoden aikana?
- Mitkä ovat toimeksiantajan kannalta tärkeimmät taloushallinnon prosessit?
- Mitä taloushallinnon tehtäviä toimeksiantajakunnassa tehdään?

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmäksi valitsimme konstruktiivisen tutkimusotteen. Tutkimuksen tuloksena eli konstruktiona tuotimme taloushallinnon oppaan. Työ perustui täysin jo olemassa olevaan tietoon ja lainsäädäntöön.

Kuntatalouden suunnitteluun ja seurantaan liittyen tutkimme talouden suunnittelun, seurannan ja valvonnan kokonaisuutta. Kävimme läpi talousarvion ja -suunnitelman sekä tilinpäätöksen sisältöä, rakennetta, prosessia ja niiden välisiä yhteyksiä. Lopuksi täydensimme kokonaisuuden talouden valvonnalla tutkimalla mitä tarkastuslautakunnan, tilintarkastuksen ja sisäisen valvonnan tehtäviin kuuluu talouden suunnittelun ja seurannan osalta.

Tutkimme myös miten kirjanpito liittyy talouden suunnitteluun. Viitekehyksestä ilmenee, että taloutta seurataan lakisääteisen kirjanpidon ja sisäisen laskennan avulla. Kirjanpito tuottaa tietoa paitsi rahoittajille, myös palveluiden käyttäjille ja

kuntalaisille. Tutkimme myös kuntalain, kirjanpitolain ja -asetuksen sekä kunta-liiton suositusten vaikutuksia kunnan kirjanpitoon.

Tutkimuksen tuloksena laadimme teoriaan pohjautuvan vuosikellon, jossa kosimme yhteen talousvuoden aikaiset talouden suunnitteluun, seurantaan ja valvontaan liittyvät tapahtumat. Toimeksiantajan oppaaseen sovelsimme viitekehystä siten, että vuosikello tehtiin toimeksiantajan aikataulujen mukaisesti ja siihen lisättiin toimeksiantajan tärkeiksi katsomia asioita, esimerkiksi talous- ja toimintatilastojen jättäminen sekä talousarvion toteutumista seuraavat osa-vuosikatsaukset. Lisäksi oppaaseen tehtiin viitekehyksessä esitetyn Talousarvion suunnitteluprosessi -kaavion pohjalta vastaava kaavio toimeksiantajalle. Sekä vuosikello että Talousarvion suunnitteluprosessi -kaavio kuvaavat kokonaisuutta paitsi viranhaltijoille, myös luottamushenkilöille sekä tilivelvollisille ja tulosvastuullisille työntekijöille.

Saimme aikaan kattavan kuvan kunnan talousvuoden aikaisista talouden suunnitteluun ja seurantaan liittyvistä tapahtumista ja valvonnasta. Mielestämme saimme rajattua laajasta aineistosta toimivan kokonaisuuden, jonka avulla saavutimme asetetun tavoitteen.

Taloushallinnon prosesseista toimeksiantaja valitsi tärkeimmiksi ostolaskuprosessin, myyntilaskuprosessin sekä arvonlisäveron käsittelyn ja tilityksen. Ostojen ja myyntilaskuprosessin osalta viitekehysten laatiminen oli helpompaa, koska ne ovat todellisia kirjanpidon osaprosesseja. Arvonlisäveron osalta kokonaisuuden kasaaminen olikin haastavaa, koska arvonlisäveron käsittelyä ei yleisesti pidetä kirjanpidon osaprosessina, vaan arvonlisävero kirjataan kirjanpitoon muistiotositteilla. Viitekehyksessä esitimme prosessit ja prosessikaaviot.

Tutkimuksen tuloksena laadimme toimeksiantajan ostolaskuprosessista yksityiskohtaisen prosessikaavion ja kirjoitimme kaikki prosessin yksityiskohdat oppaaseen. Myyntilaskuprosessin kohdalla käytimme viitekehysten prosessikaaviota hyväksi, koska toimeksiantajan prosessissa ei ollut eroavuutta sen suhteen. Sen sijaan itse myyntilaskuprosessi kirjoitettiin oppaaseen yksityiskohtaisesti. Arvonlisäveroprosessiin liittyvän prosessikaavion piirsimme itse viiteke-

hyksen yhteyteen ja samaa kaaviota hyödynsimme myös oppaassa. Toimeksiantajan arvonlisäverokäsittely oli jonkin verran yksityiskohtaisempi kuin viitekehyksessä.

Ostolaskuprosessin yksityiskohtaisella läpikäynnillä saimme kuvattua, mitä vaiheita ostolaskun käsittelyssä on alkaen laskun saapumisesta, päättyen sen maksamiseen ja arkistointiin. Lisäksi painotimme oikealle kaudelle kohdistamista, tiliöintien jatkuvuutta ja oikeaa arvonlisäverokäsittelyä. Ostolaskuprosessin osalta kaavion yksityiskohtainen kuvaaminen oli erittäin tärkeää, koska ostolaskujen käsittely koskettaa laajempaa joukkoa kunnan työntekijöistä kuin laskutus. Myyntilaskuprosessin osalta painotimme myös aikataulujen pitämistä, laskujen kirjaamista oikealle kaudelle, tiliöintien jatkuvuutta ja oikeaa arvonlisäverokäsittelyä. Arvonlisäveroprosessin osalta saimme tuotua esiin tärkeitä lakiin perustuvia asioita sekä käytännön toimenpiteitä. Mielestämme onnistuimme prosessien kuvaamisessa ja saavutimme asetetun tavoitteen.

Taloushallinnon tehtävät kuvattiin oppaaseen lyhyesti. Taloushallinnon kokonaisuus nidottiin yhteen liittymäkaavion avulla. Tehtäväkuvausten ja liittymäkaavion avulla esimerkiksi luottamushenkilöt ymmärtävät paremmin mitä taloushallinnon töitä kunnassa tehdään ja miten eri osa-alueet liittyvät toisiinsa.

Mielestämme saavutimme oppaalle asetetut tavoitteet ja vastasimme asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Kokonaisuuden ja aikataulujen ymmärtäminen on tuotu esiin vuosikellon ja prosessien avulla. Talouden kokonaisuus syntyy pienistä puroista, talousvuoden aikana tehdyt yksittäiset asiat vaikuttavat aina seuraavaan. Siksi annettujen aikataulujen noudattamisen tulisi olla itsestäänselvyys jokaiselle prosessissa mukana olevalle. Työ vastaa todelliseen käytännön tarpeeseen. Opas tukee uuden työntekijän perehdyttämistä, koska siihen on koottu keskeisiä asioita, joita perehdytyksessä käydään läpi. Se tuo kuntaan uuden tavan perehdyttää työntekijä paitsi taloushallinnon tehtäviin, myös talousarvion ja tilinpäätöksen tekemiseen.

Opinnäytetyöprosessi oli raskas mutta antoisa. Oman haasteensa asettivat pitkät välimatkat tekijöiden välillä ja se, että toiselle tekijöistä toimeksiantaja oli

vieras. Kuitenkaan haasteista ei muodostunut ongelmaa. Hyödynsimme tekniikan suomia mahdollisuuksia: keskustelimme toimeksiantajan edustajan kanssa AC-yhteyden avulla, lähetimme aikaansaannoksia sähköpostitse, työstimme tekstiä Google Drive -ohjelman avulla ja keskustelimme puhelimessa. Tunsimme toisemme ja työskentelytapamme jo entuudestaan. Myös samanlainen ajatusmaailma helpotti yhdessä tekemistä. Jaoimme osa-alueet työskentelyn alussa itsenäisesti työstettäväksi, jonka jälkeen kävimme ne yhdessä läpi ja katsoimme, että kokonaisuudesta tulee yhtenäinen.

Opimme todella paljon kunnan talouden suunnittelusta ja seurannasta, talouden valvonnasta sekä kirjanpitoon liittyvästä lainsäädännöstä ja yleisohjeista. Se olikin hyvä asia, koska opintojen aikana julkista taloutta ei käsitelty lainkaan. Myös taloushallinnon prosesseista ostolasku- ja myyntilaskuprosessi tulivat toiselle tekijälle tutummaksi, koska hänellä ei ollut niistä käytännön kokemusta. Nyt meillä on kokonaisvaltainen käsitys kunnan talouden suunnittelusta ja siihen liittyvistä asioista.

Opasta laadittaessa teoriatieto kytkeytyi käytäntöön. Oli kiinnostavaa saada selville, kuinka tietoperustassa käsitellyt asiat konkreettisesti näkyvät kunnan toiminnassa. Prosessin ajan paitsi opiskelimme, myös kävimme töissä. Vapaa-aikaa ei juuri ollut, mutta tieto prosessin rajallisuudesta auttoi jaksamaan.

Jälkikäteen ajateltuna olemme tyytyväisiä aihevalintaamme. Vastaavaa työtä ei ole aiemmin tehty ja työlle oli todellinen tarve. Toki aihe on ollut sisältönsä ja laajuutensa puolesta todella haastava, mutta mielestämme onnistuimme hyvin rajaamaan aihetta. Koemme myös, että olemme teoriaosuudessa käsitelleet aihetta riittävän syvällisesti, menemättä liikaa yksityiskohtiin.

Olemme tyytyväisiä myös valitsemaamme tutkimusmenetelmään. Saimme prosessin aikana luotua suunnittelemaamme konstruktion, jota on ehditty myös soveltamaan käytäntöön. Oppaan avulla taloushallinnon prosessien laatua voidaan parantaa sekä työntekijöiden osaamista tehostaa. Opas tarjoaa myös käytännön apua prosessien ymmärtämiseen. Opasta tulee päivittää tarvittaessa, jotta se jatkossakin tarjoaa ajantasaista tietoa. Kaikkein parasta prosessissa oli

se, että alun perin uuden työntekijän perehdyttämisen avuksi suunniteltu opas toimii myös vanhojen työntekijöiden tukena. Sen avulla voidaan tehostaa talouden suunnitteluprosessin ymmärtämistä ja sitä kautta parantaa jo olemassa olevia toimintatapoja. Myös taloushallinnon prosessien laatua voidaan parantaa. Näin oppaan käytettävyys ja siitä saatu hyöty laajenee.

Työ eteni hyvää vauhtia, joten alkuperäinen suunnitelma piti myös aikataulun osalta. Kaiken kaikkiaan opinnäytetyön lopulta valmistuttua olemme tyytyväisiä lopputulokseen ja myös itse prosessiin, jonka aikana olemme oppineet todella paljon. Koemme tärkeäksi sen, että opas ei ole sidottu ainoastaan toimeksiantajankuntaan. Opinnäytetyön liitteenä olevaa julkista opasta voivat hyödyntää paitsi yksittäiset lukijat, myös toiset kunnat, jotka voivat ottaa esimerkiksi vuosikellon pohjaksi omaa vastaavaa työstäessään. Lisäksi viitekehys tarjoaa kompaktin mutta kattavan tietopaketin kunnan talouden suunnittelusta ja seurannasta kaikille siitä kiinnostuneille.

Alkuperäinen suunnitelma poikkesi suuresti lopullisesta työstä. Prosessin edetessä oppaan painopiste siirtyi konkreettisesta käyttöopastuksesta talouden suunnittelun ja kokonaisuuden ymmärtämiseen. Työn edetessä sitä jouduttiin rajaamaan paljon, joten useita asiakokonaisuuksia jouduttiin jättämään sen ulkopuolelle.

Prosessikuvausten tueksi voi oppaaseen myöhemmin tehdä ohjelmien käyttöön yksityiskohtaiset ohjeet. Raportin pohjalta voidaan tarvittaessa tehdä ohjekirja tai se voi toimia lähdeoteksena esimerkiksi viranhaltijoille, joiden vastuulla talousarvion ja tilinpäätöksen valmistelu on. Lisäksi ohjekirja voi toimia myös luottamushenkilöiden tukena, koska sen avulla he voivat tutustua talouden suunnittelun ja seurannan taustalla olevien lakien ja asetusten sisältöön.

Työntekijöitä voisi tulevaisuudessa haastatella ja selvittää mitä muutoksia tai lisäyksiä oppaaseen voisi tehdä. Lisäksi haastattelujen avulla voidaan saada ehdotuksia myös uusiin oppaisiin. Pois jätetyistä aiheista voisi tuottaa materiaalia sisäisesti toimeksiantajan omassa organisaatiossa tai teettää niistä uusia opinnäytetöitä. Esimerkiksi varsinainen perehdyttämisoपाs uudelle työntekijälle

voitaisiin työstää tehdyn opinnäytetyön pohjalta. Kunnassa käytettävistä taloushallinnon ohjelmistoista voitaisiin laatia käyttöopas ja työn ulkopuolelle jääneistä taloushallinnon prosesseista kuvaus. Työstä rajautuivat pois myös taloushallinnon keskeiset käsitteet ja kunnan hallinto, joista varmasti saisi mielenkiintoisia opinnäytetöitä aikaiseksi.

LÄHTEET

Arvonlisäveroasetus 21.1.1994/50.

Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501.

Hallituksen esitys eduskunnalle kirjanpitolain ja osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79 c §:n muuttamisesta. HE 173/1997. Viitattu 31.8.2014, <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970173>.

Heinonen, A. (toim.). 2012. Tililuettelomalli kunnille ja kuntayhtymille. Suositus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Helanto, L., Kaisaniemi, T., Koskinen, K., Kuntola, K. & Siivola, M. 2013. Taloushallinto. Nyt. Tilitoimistoammattilaisen opas sähköiseen taloushallintoon. Espoo: ProCountor International Oy.

Heuru, K. , Mennola, E. & Rynänen, A. 2011. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas , K. 2010. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma.

Järvinen, P. & Järvinen, A. 2011. Tutkimustyön metodeista. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Kirjanpitoasetus 30.12.1997/1339.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. 2013. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Viitattu 31.8.2014, http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakunta-kuntajaosto/kuntajaosto-yleisohjeet/Documents/Liite%208_2013Tilinpaa-tos-ja_toimintakertomus2013.pdf.

Kirjanpitolautakunnan lausunto 1579/12.4.1999. Viitattu 31.8.2014, <http://www.edilex.fi/kila/1579>.

Kirjanpitolautakunnan lausunto 1750/21.6.2005. Viitattu 31.8.2014, <http://www.edilex.fi/kila/1750>.

Kirjanpitolautakunnan lausunto 1775/28.3.2006. Viitattu 31.8.2014, <http://www.edilex.fi/kila/1775>.

Kirjanpitolautakunta. 2008a. Yleisohje arvonlisäveron kirjaamisesta 6.5.2008. Viitattu 31.8.2014, <http://www.edilex.fi/kilaohje/alvkirj3>.

Kirjanpitolautakunta. 2008b. Yleisohje tulon kirjaamisesta tuotoksi valmistusasteen perusteella 30.9.2008. Viitattu 31.8.2014, <http://www.edilex.fi/kilaohje/valmistusaste2>.

Korhonen, S. & Merisalo, M. (toim.) 2008. Toimiva kunta. Helsinki: FCG.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Kurki, M., Lahtinen, M. & Lindfors, H. 2011. Verkkolasku käyttöön! Hämeenlinna: Helsingin seudun kauppakamari/Helsingin Kamari Oy.

Lahti, S. & Salminen, T. 2014. Digitaalinen taloushallinto. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Lukka, K. 2001. Konstruktiivinen tutkimusote. Viitattu 1.6.2014,
http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/02_metodiartikkelit/lukka_const_research_app/kooste.

Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Myllyntaus, O. (toim.). 2011. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Suositus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mäkinen, L. & Vuorio, B. 2002. Taloushallinnon nettivallankumous. Helsinki: Kauppakaari.

Oulasvirta, L. 1992. Miksi tarvitaan kunnallista palvelutuotantoa? Teoksessa L. Lehto-Rantanen (toim.) Kunnallistalouden perusteet. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Sirpoma, P. & Tannila, E. 2014. Arvonlisäverotus käytännönläheisesti. Helsinki: Bookwell Oy.

Sosiaaliportti 2012. Keskeiset sosiaalipalvelujen käsitteet. Viitattu 24.5.2014,
<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/tutkimus-ja-kehittaminen/kasitteita/>.

Suomen Kuntaliitto. 2013a. Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano. Suositus. Viitattu 2.8.2014,
http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/09122013_Sisainen_valvonta/Sisainen_valvonta_09122013.pdf.

Suomen Kuntaliitto. 2013b. Korento Sari. Sisäinen valvonta ja riskien hallinta. Viitattu 2.8.2014, <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2014a. Tilaaja-tuottaja -toimintatapa ja -malli. Viitattu 21.6.2014, <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/kasitteita/tiltumalli/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2014b. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnot. Viitattu 6.7.2014, <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolautakunta-kuntajaosto/kuntajaosto-lausunnot/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2014c. Kunnat. Verojen ilmoittaminen. Viitattu 21.9.2014, <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/verotus/verotili/verotilikunnat/Sivut/default.aspx>.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Suomen Yrittäjät. Arvonlisäverokannat Suomessa. 2013. Viitattu 25.8.2014, <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/verotjarahat/verotus/arvonlisaverokannatsuomessa/>.

Suorto, A. 2012. Arvonlisävero-opas kunnille ja kuntayhtymille. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Säilä E., Hellén-Toivanen P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A. & Urrila, A. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tomperi, S. 2012. Käytännön kirjanpito. Porvoo: Edita Oy.

Valkeinen, T. & Vuorento, R. (toim.) 2012. Kuntatalous - monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

TALOUSHALLINNON OPAS

TOIMEKSIANTAJAKUNNALLE

SISÄLLYS

JOHDANTO	3
1 TALOUSHALLINTO	4
1.1 Kunnan taloushallinnon tehtävät.....	4
1.2 Tililuettelomalli	7
2 TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA.....	8
2.1 Taloussuunnitteluprosessi	8
2.2 Talouden suunnittelun ja seurannan vuosikello.....	9
3 TALOUSHALLINNON PROSESSIT	12
3.1 Ostolaskuprosessi	12
3.2 Myyntilaskuprosessi	13
3.3 Arvonlisäveron tilitys ja maksaminen	14
LÄHTEET	18

Tekijät:

Minna Kangas ja Päivi Poikajärvi, OAMK 2014

Hyväksytty kunnan johtoryhmässä 10.10.2014

JOHDANTO

Tämä opas on laadittu taloushallinnon ohjekirjaksi toimeksiantajakunnan työntekijöille, jotka työssään ovat tekemisissä taloushallinnon tehtävien kanssa.

Tämän oppaan tarkoituksena on

- kertoa, mitä taloushallinnon töitä kunnassa tehdään
- kertoa kunnan talouden suunnittelusta ja seurannasta
- havainnollistaa vuosikellon avulla, miten talouden suunnittelu ja seuranta ajoittuvat vuoden kiertoon ja
- kertoa tärkeimmistä taloushallinnon prosesseista

Kunta-alan henkilöstön keski-ikä on noussut ja uutta henkilökuntaa tulee eläköitymisen myötä tilalle. Oppaalla tavoitellaan sitä, että työntekijä ymmärtää taloushallinnon kokonaisuuden ja aikataulujen merkityksen suhteessa koko kunnan toimintaan. Sen myötä hän kykenee työskentelemään tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Kunnan kirjanpito koostuu pienistä palasista, eri osakirjanpidoista. Jokainen osakirjanpito ja niissä tehtävät toimenpiteet vaikuttavat kokonaisuuteen. Esimerkiksi voidaan ottaa tapahtumien ajallinen kohdistaminen. Sähköisessä ostolaskujen kierrätysjärjestelmässä hyväksymiskierrossa oleva ostolasku tulisi tarkastaa ajallaan. Mikäli asiastarkastaja on poissa eikä ole laittanut järjestelmään poissaoloilmoitusta, hän ei välttämättä ehdi tarkastamaan laskua ajoissa. Tällöin ostolaskun hyväksyminen viivästyy, jonka takia lasku siirtyy kirjanpitoon ja maksatukseen myöhässä. Siitä puolestaan voi seurata lisäkustannuksia viivästyskorkeiden muodossa. Myöhästymisen takia tositepäivää voidaan joutua muuttamaan seuraavalle kaudelle. Tällöin taas kulut eivät kohdistukaan oikealle kaudelle, eikä myöskään arvonalisävero voida kohdistaa oikealle kaudelle. Esimerkistä käy hyvin ilmi, että asioiden tekeminen oikeaan aikaan on erittäin tärkeää kokonaisuutta ajatellen.

Tämä opas on liite opinnäytetyöhön, joka toteutettiin yhteistyössä Oulun ammatti-korkeakoulun ja toimeksiantajakunnan kanssa. Oppaassa on osittain tiivistettynä raportissa esitettyä teoriaosuutta. Tarpeen vaatiessa raportista löytyy lisätietoja ja lähdeviittausten kautta alkuperäiset lähdemateriaalit. Opas päivitetään tarvittaessa.

1 TALOUSHALLINTO

Toimeksiantajakunnan taloushallinto hoidetaan sisäisesti oman henkilökunnan toimesta. Kunta eroaa monista muista vastaavankokoisista kunnista siten, että perusterveydenhuolto hoidetaan kuntayhtymässä, mikä keventää merkittävästi kunnan taloushallintoa.

Käytössä olevat ohjelmat:

- taloushallinnon järjestelmä
- pankki- ja maksuliikenneohjelma
- palkanlaskentaohjelma
- sähköinen ostolaskujen kierrätysjärjestelmä
- rakennusvalvontaohjelma
- sosiaalitoimen järjestelmä

1.1 Kunnan taloushallinnon tehtävät

Kunnan taloushallinnon tehtävät hoidetaan kunnassa keskitetysti. Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhtiöt hoitavat oman tilinpitonsa itsenäisesti.

Kunnan kirjanpito

- kirjanpito hoitaa
- käytössä taloushallinnon järjestelmä, jolla hoidetaan muun muassa:
 - o talousarvion suunnittelu
 - o kirjanpidon rutiinit
 - o määrärahaseuranta
 - o tilinpäätökset (kunta ja konserni)
 - o taloustilasto
- kirjanpidon osakirjanpitojärjestelmiä ovat:
 - o myyntilaskutus ja myyntireskontra
 - o ostoreskontra
 - o palkanlaskenta
 - o lainakirjanpito
 - o pysyvien vastaavien hyödykkeiden omaisuuskirjanpito
- osakirjanpidosta tulevat tapahtumat siirretään kirjanpitoon ja/tai konsernitilinpäätökseen

- kirjanpidosta saatavia raportteja ovat mm.
 - o pää- ja päiväkirjat
 - o tulos- ja rahoituslaskelma
 - o tase
 - o toteumavertailu
 - o alv:n kausiveroilmoitus

Raporttien avulla seurataan talousarvion toteutumista. Niitä tulostetaan säännöllisesti kuukausittain hallintokunnille ja toimipisteille seuranta varten.

Palkanlaskenta

- palkanlaskenta hoitaa
- käytössä palkanlaskentaohjelma
- kuukaudessa kolme palkanmaksupäivää:
 - o vakituisessa virassa olevat
 - o työsuhteessa olevat
 - o määräaikaiset työntekijät
- palkanlaskennan aineistot siirretään kirjanpitoon palkkapäivittäin
- ohjelmalla tehty maksuaineisto siirretään pankki- ja maksuliikenneohjelmalla pankkeihin

Myyntilaskutus ja myyntireskontra

- laskutuksesta huolehtivat hallintokuntien kanslistit sekä kirjanpito
- käytössä taloushallinnon järjestelmä
- hyväksymisen yhteydessä laskut siirtyvät myyntireskontraan ja kirjanpitoon
- Finvoice-laskut siirretään välittäjälle, paperilaskut postitetaan
- teknisen toimen rakennusvalvonnan lupamaksut siirretään rakennusvalvonta-ohjelmasta liittymän avulla taloushallinnon järjestelmän myyntireskontraan ja kirjanpitoon
- viitesuoritukset noudetaan pankeista kerran viikossa pankki- ja maksuliikenneohjelmalla ja siirretään liittymällä taloushallinnon järjestelmän myyntireskontraan ja kirjanpitoon
- myyntilaskujen suoritusten seuranta ja perintää hoitaa kirjanpito yhdessä eri hallintokuntien osastonjohtajien kanssa
- myyntilaskutukseen liittyvät e-laskuvaltuutukset tulevat taloushallinnon järjestelmään välittäjältä

Ostolaskutus ja ostoreskontra

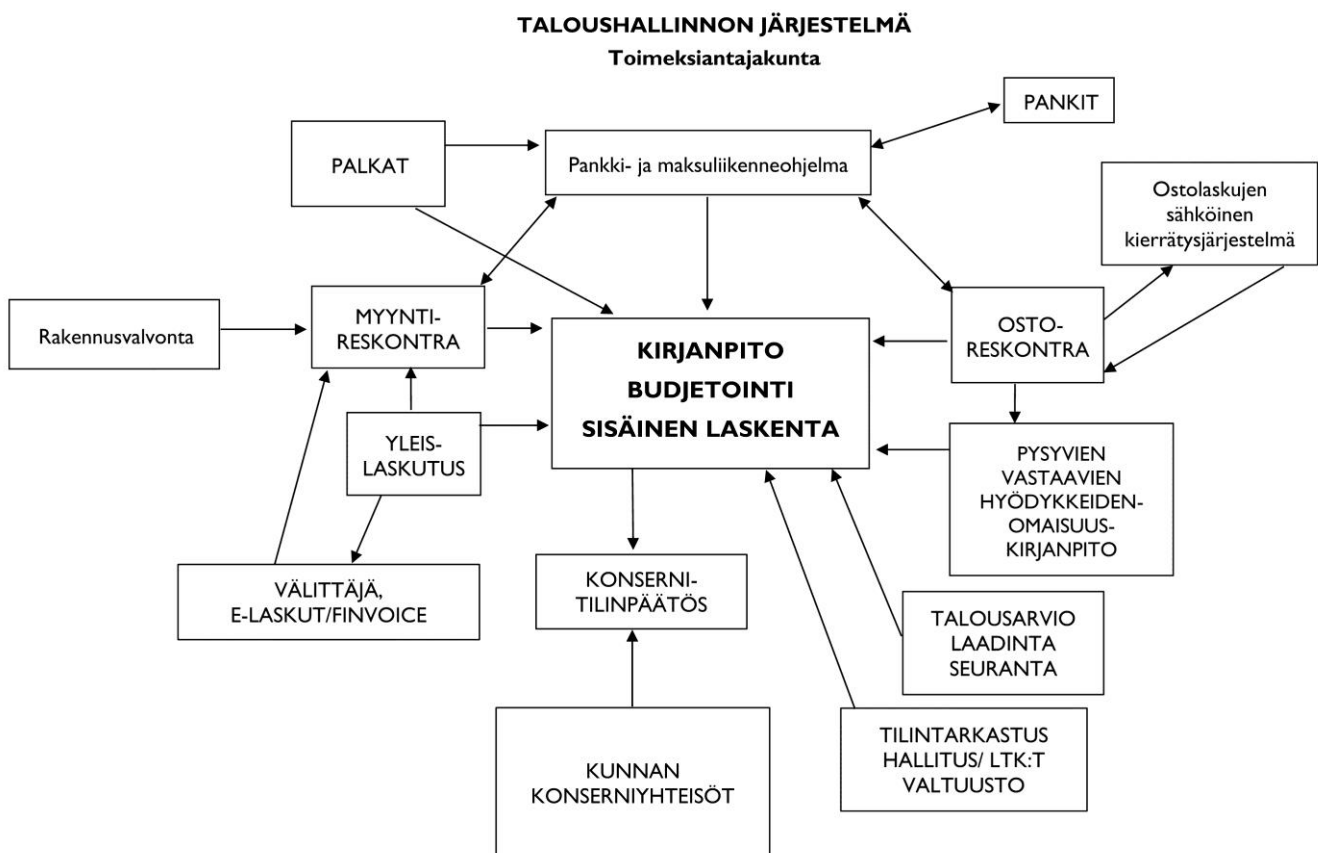
- käytössä sähköinen ostolaskujen kierrätysjärjestelmä
- paperiset ostolaskut skannataan hallintokuntien kanslistien toimesta
- sähköiset laskut tulevat tiedostoina välittäjän kautta järjestelmään automaattisesti
- hallintokuntien kanslistit täydentävät laskuille perustiedot ja lähettävät laskut asiatarkastus- ja/tai hyväksymisreitille
- toistuvat laskut tiliöidään kanslistin toimesta, muutoin asiatarkastus- ja/tai hyväksymisvaiheessa

- hyväksytyt laskut siirretään reskontraan siirtyvät -kansioon, josta niistä muodostuu ajastetusti tapahtuvalla toiminnolla ostoreskontraan siirrettävä aineisto
- ostolaskut siirretään ostoreskontraan ja kirjanpitoon taloushallinnon järjestelmällä
- joka aamu erääntyvistä ostolaskuista muodostetaan taloushallinnon järjestelmällä pankkikohtaiset maksuaineistot, jotka taloushallinnosta vastaava hyväksyy ennen kuin ne lähetetään pankkiin pankki- ja maksuliikenneohjelmalla
- maksuaineistojen lähetyksen yhteydessä noudetaan tiliotteet, jotka tiliöidään ja siirretään erillisellä toiminnolla kirjanpitoon

Pankki- ja maksuliikenneohjelmalla tehdään mm. seuraavia asioita:

- Kassamaksuja ja tilisiirtoja pankkiin tehdään tarvittaessa.
- Ostoreskontran maksuaineistot lähetetään päivittäin.
- Tiliotteet noudetaan päivittäin.
- Viitesuoritukset haetaan viikoittain pankeista ja siirretään liittymällä taloushallinnon järjestelmän myyntireskontraan ja kirjanpitoon.
- Sosiaalitoimen toimentulokimaksutukset tehdään sosiaalitoimen järjestelmällä, lähetetään pankkiin pankki- ja maksuliikenneohjelmalla ja kirjataan tiliotteilta kirjanpitoon. Ostolaskut kirjataan jälkikäteen asiakaskohtaisesti käsin sosiaalitoimen järjestelmään.

Kuviossa I kuvataan toimeksiantajakunnan taloushallinnon kokonaisuus.



KUVIO I. Liittymäkartta toimeksiantajakunnan taloushallinnon kokonaisuudesta.

I.2 Tililuettelomalli ja tilikartta

Kirjanpidolla seurataan talousarviota. Seuranta tapahtuu tilinpäätöksen toteutumisvertailun avulla → talousarvion ja tilinpäätöksen laskelmien rakenteiden oltava yhdenmukaiset. Kirjanpidon avulla eri tulosityksiköiden tulot ja menot sekä varat ja velat pidetään erillään → määrärahojen käytön ja talousarvion toteutumisen seuranta

Kunkin tilikauden kirjanpitotileistä on laadittava selkeä ja riittävästi eritelty luettelo, joka selittää tilien sisällön. Luettelo on nimeltään tilikartta.

Kunnan tilikartta pohjautuu Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston vuonna 1996 antamaan suositukseen kuntien ja kuntayhtymien tilikarttamalliksi. Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen tililuettelomallista. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan uusi kuntien tililuettelo on lausuntokierroksella ja se korvaa aikaisemmat ohjeet.

Tililuettelomalli

- auttaa tuloslaskelman tilien sekä tasetilien nimeämisessä ja numeroimisessa
- tuloslaskelma- ja tasekaavojen edellyttämät ryhmittelyt sekä taloustilaston meno- ja tulolajiluokitukset otettu mallissa huomioon
- tavoitteena saada mahdollisimman pitkälle yhtenäinen luokitusmalli kuntien ja kuntayhtymien ulkoiseen kirjanpitoon
- mallissa kerrotaan tilien sisällöstä → toimii tiliöinnin apuna, mallin avulla voidaan varmistaa, että kirjaus tehdään oikeaan tiliryhmään/tiliin

Tilikartta

- erilaisille tapahtumille on omat tilinsä
- tilien sisällön tulisi pysyä jatkuvasti samana
- tarkistus ja mahdollinen päivitys tehdään vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä, jolloin huomioidaan muuttuneet toiminnalliset ja hallinnolliset vaatimukset

Kustannuspaikka

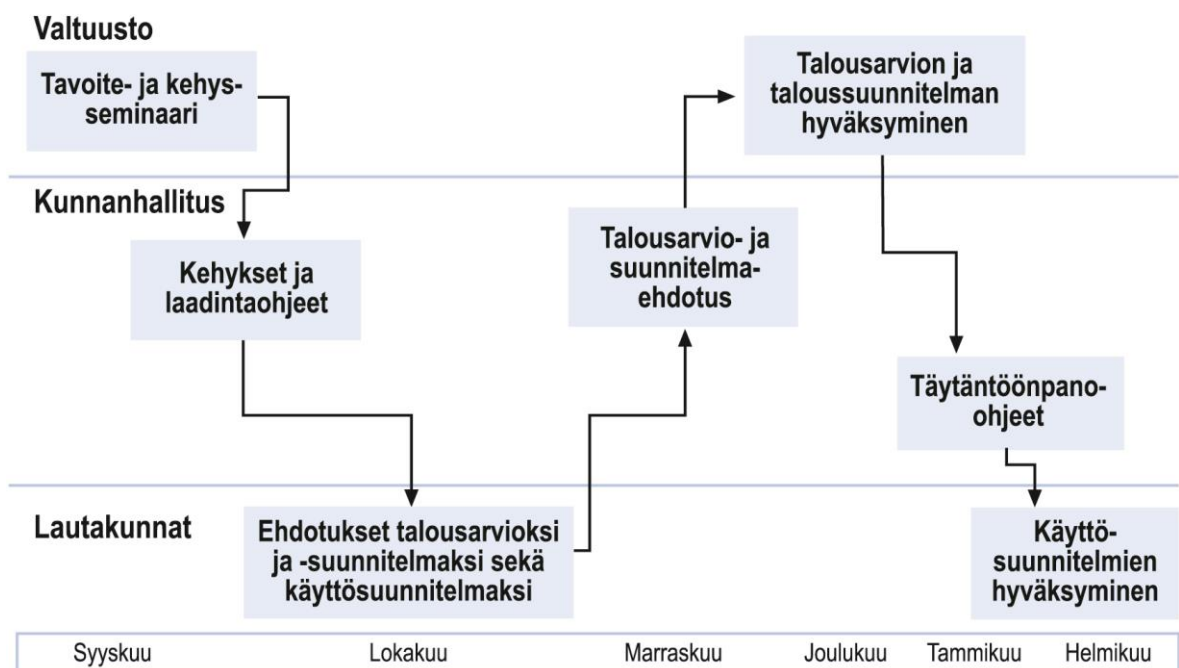
- tavoitteena talousarvion toteutumaseuranta ja tilastointi
- kustannuspaikoille kuuluvat tulot ja menot kohdistetaan kustannuspaikka-koodin avulla
- jokaisen hallintokunnan alla on useita kustannuspaikkoja
- kustannuspaikkojen muodostumista ja seuranta ohjaavat
 - o kunnan eri tehtävät
 - o laskentatoimen ja tilastoinnin vaatimukset sekä
 - o valtionosuusjärjestelmien tarvitsemat tiedot
- kustannuspaikat ohjaavat kunnan käyttötaloutta ja myös niitä tarkistetaan ja päivitetään tarvittaessa
- myös kustannuspaikkoja koskeva uudistus on meneillään → voimaan v. 2015 alussa

2 TALOUDEN SUUNNITTELU JA SEURANTA

2.1 Taloussuunnitteluprosessi

Talousarvio ja -suunnitelma laaditaan samanaikaisesti. Suunnitelmien valmistelu on prosessi, joka toistuu vuosittain. Prosessiin osallistuvat kunnan toimielimet ja viranhaltijat. Lisäksi työntekijät, joilla on tulosvastuu tavoitteiden toteutumisen ja tilivelvollisuus varojen käytön suhteen, ovat mukana prosessissa. (Myllyntaus 2011, 61.)

Suunnitteluprosessi kuvataan kuviossa 2.



KUVIO 2. Toimeksiantajakunnan talousarvion ja -suunnitelman valmistelu- ja hyväksymisprosessi (mukaillen Korhonen & Merisalo 2008, 120)

Vuosittain valmistellaan seuraavan vuoden talousarvio. Valmistelu aloitetaan syksyllä hallintokunnittain. Kunnanhallitus antaa raamit, joiden mukaan suunnitellaan seuraavan vuoden tulot ja menot.

Lautakunnat käsittelevät hallintokuntien talousarviot lokakuun loppuun mennessä.

Kunnanhallitus käsittelee talousarvion marraskuussa ja kunnanvaltuusto hyväksyy joulukuussa talousarviossa toimielimelle tehtävä- ja hankekohtaiset toimintatavoitteet sekä määrärahat ja tuloarviot.

Kunnanhallitus ja lautakunta hyväksyvät talousarvioon perustuvat käyttösuunnitelmat tammi-helmikuussa. Talousarvioon tehtävät muutokset on esitettävä valtuustolle talousarviovuoden aikana.

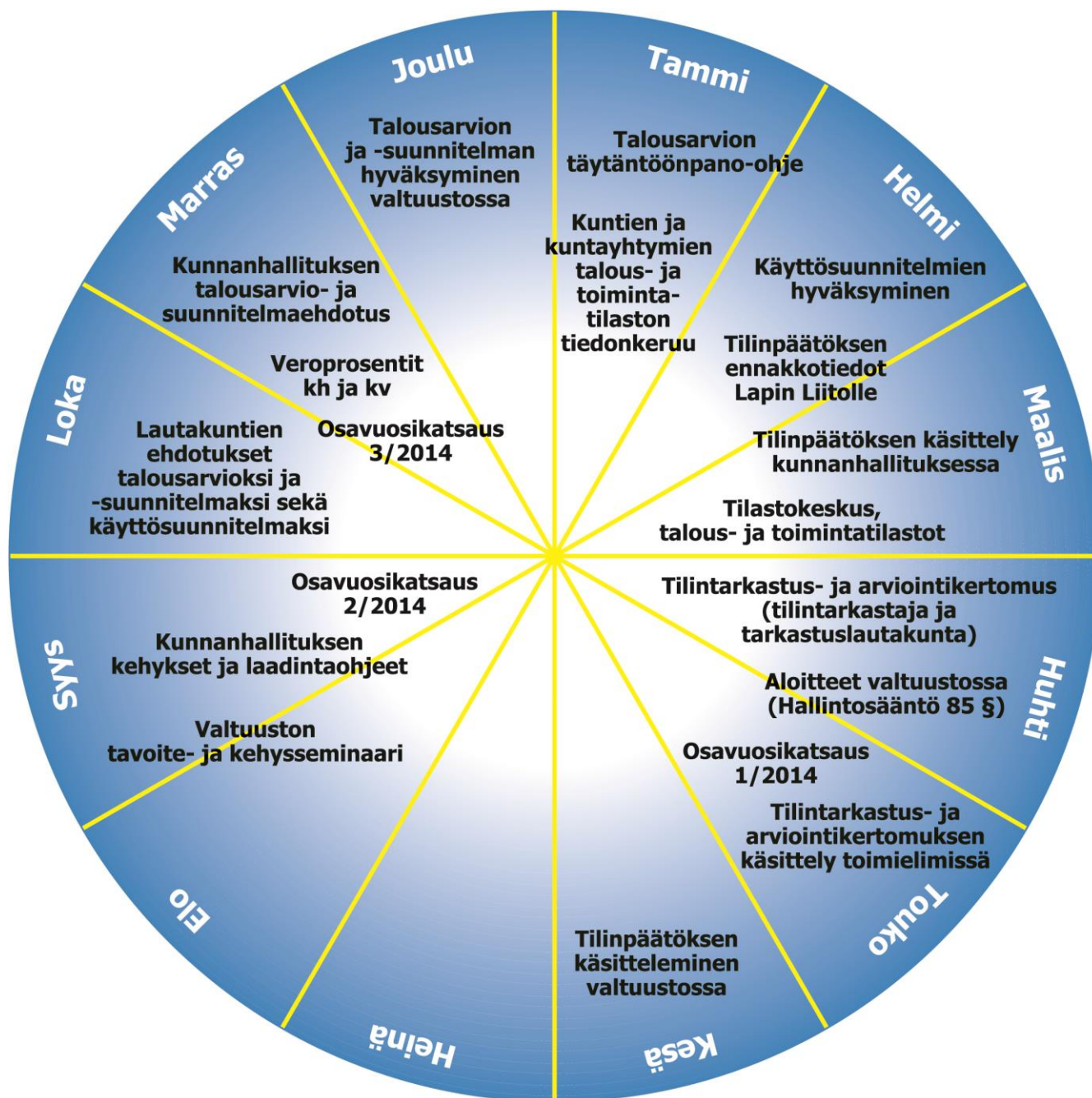
2.2 Talouden suunnittelun ja seurannan vuosikello

Talouden suunnittelun ja seurannan vuosikellon tarkoituksena on osoittaa työntekijöille, miten taloussuunnittelu etenee vuoden aikana ja myös herättää heidät havaitsemaan oman toimintansa merkitys kokonaisuuden kannalta. Jokaisen tulee tehdä asiat annettujen aikataulujen puitteissa, jotta talouden suunnittelun kokonaisuus pystyttäisiin tekemään suunnitellussa ajassa. Samoin tilinpäätöksen osalta aikataulujen pitäminen on erittäin tärkeää, jotta tilinpäätöksen tekemiselle jää riittävästi aikaa.

Toimeksiantajakunnan talouden vuosikello (kuvio 3) sisältää:

1. seuraavan vuoden talousarvion ja seuraavien 2 vuoden taloussuunnitelman laatiminen
2. kuluvan vuoden talouden ja toiminnan seuranta ja raportointi
3. edellisen talousarviovuoden tilinpäätöksen käsittely.

Talousarvion ja -suunnitelman hyväksymiselle ja tilinpäätöksen valmistumiselle on lakisääteiset määräajat, joita on noudatettava. Lisäksi kunnanhallituksen talousarvio- ja suunnitelmaehdotuksen on oltava valmis määräaikaan mennessä.



KUVIO 3. Toimeksiantajakunnan talouden suunnittelun ja seurannan vuosikello 2014.

Tammikuu - Helmikuu

- Kunnanhallitus saattaa tammikuussa valtuuston hyväksymän talousarvion täytäntöönpano-ohjeineen lauta- ja johtokuntien noudatettavaksi.
- Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston tiedonkeruu tammi-huhtikuussa.
- Käyttösuunnitelmien hyväksyminen toimielimittäin helmikuussa.
- Tilinpäätöksen ennakkotiedot Lapin Liitolle helmikuussa.

Maaliskuu - Huhtikuu

- Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi.
- Tilintarkastajan on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava päättyneen tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös ja luovutettava tarkastuslautakunnalle valtuustolle osoitettu tilintarkastuskertomus.
- Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston tiedonkeruu tammi-huhtikuussa.
- Aloitteiden vieminen valtuustolle huhtikuun loppuun mennessä.
Toimenpide-ehdotukset tulevat lautakunnilta ja kunnanhallitukselta.

Toukokuu – Kesäkuu

- Osavuosikatsaus 1/2014 toukokuussa.
- Tilintarkastus- ja arviointikertomuksen käsittely toimielimissä.
- Tilintarkastuksen jälkeen tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Elokuu – Syyskuu

- Talouden suunnittelu on vuosittain toistuva prosessi, joka alkaa elo-syyskuussa valtuuston tavoite- ja kehysseminaarilla. Seminaarissa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä kunnan taloudellinen tilanne.
- Kunnanhallitus antaa toimielimille talousarvion ja -suunnitelman laadintaohjeen. Ohjeessa asetetaan meno- ja tulokehyykset toimialueittain ja tehtävittäin. Lisäksi kunnanhallitus esittää arvion merkittävien meno- ja tulolajien muutoksista.
- Osavuosikatsaus 2/2014 syyskuussa.

Lokakuu - Marraskuu

- Toimielimet tekevät lokakuussa ehdotuksensa talousarvioksi, taloussuunnitelmaksi ja käyttösuunnitelmaksi. Ehdotukset perustuvat alustaviin käyttösuunnitelmiin.
- Kunnanhallitus valmistelee talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen valtuustolle käsiteltäväksi.
- Seuraavan vuoden veroprosenttien käsittely kunnanhallituksessa ja kunnanvaltuustossa, veroprosenttien ilmoittaminen Verohallinnolle 17.11. mennessä.
- Keskushallinto laatii yhdistelmän toimielinten ehdotuksista. Yhdistelmä on talousarvio ja -suunnitelma.
- Osavuosikatsaus 3/2014 marraskuussa.

Joulukuu

- Valtuusto hyväksyy talousarvion ja -suunnitelman vuoden loppuun mennessä.

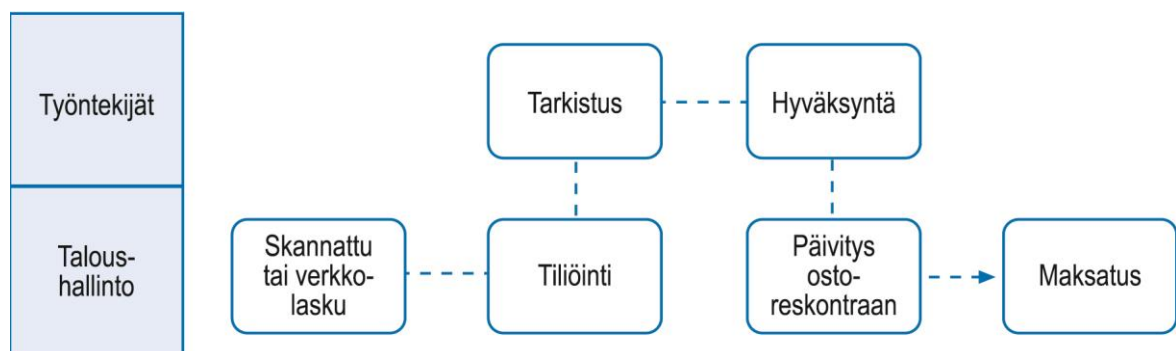
3 TALOUSHALLINNON PROSESSIT

Oppaaseen valittiin tärkeimmäksi katsotut prosessit: ostolaskuprosessi, myyntilaskuprosessi sekä arvonlisäveron tilitys ja maksaminen.

Jotta arvonlisäveroilmoitus voidaan antaa tietyltä kalenterikuukaudelta, on kyseiselle kuukaudelle kuuluvat ostot ja myynnit kirjattava oikealle kaudelle suoriteperusteella. Suoriteperuste tarkoittaa, että menon kirjaamisperuste on tuotannon tekijän vastaanottaminen ja tulon kirjaamisperuste on suoritteen luovuttaminen. Eri verokantojen mukaiset ostot ja myynnit kirjataan omille tileilleen. Arvonlisäverolain 135 § mukaan myynnistä suoritetaan vero siltä kalenterikuukaudelta, jonka aikana tavara on toimitettu tai palvelu suoritettu.

3.1 Ostolaskuprosessi

Toimeksiantajan yksityiskohtainen ostolaskuprosessi ei ole julkinen. Kuviossa 4 kuvataan ostolaskuprosessi yleisellä tasolla. Toimeksiantajan ostolaskuprosessi käydään tekstissä läpi ilman yksityiskohtaista tietoa.



KUVIO 4. Ostolaskuprosessi (Lahti & Salminen 2014, 55)

Ostolaskut saapuvat joko paperisina tai sähköisesti verkkolaskuna. Paperiset laskut skannataan. Skannauksesta huolehtivat hallintokuntien kanslistit. Sähköiset laskut tulevat tiedostoina välittäjän kautta automaattisesti sähköiseen ostolaskujärjestelmään.

Hallintokuntien kanslistit täydentävät hallintokuntiansa laskuille perustiedot, tiliöivät laskut ja lähettävät ne asiatarkastus- ja hyväksymisreitille. Yleensä laskuilla tulee olla sekä asiatarkastaja että hyväksyjä, joiden sähköpostiin saapuu tieto hyväksyntää odottavista laskuista.

Hyväksytyt laskut siirtyvät taloushallinnon järjestelmän osto-reskontraan ja kirjanpitoon, josta ne laitetaan maksuun. Maksun jälkeen laskut arkistoidaan.

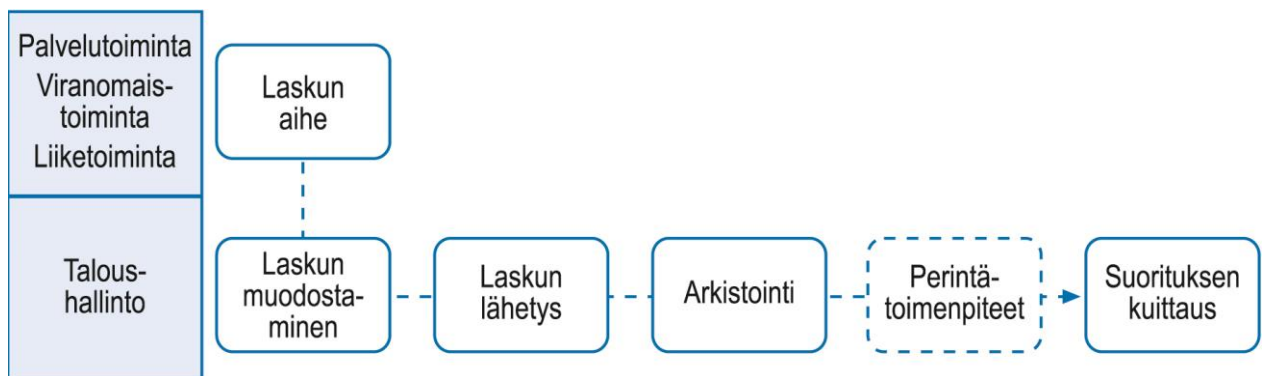
Ostomaksujen suorituksia seurataan vertaamalla kirjanpidon ostovelkojen tilin saldoa ja ostoreskontran avoimia laskuja.

Uusien toimittajatietojen lisäämien

Ostolaskujen käsittelyssä täytyy usein avata uusia toimittajatietoja. Tällöin apuna on ytj-tietopalvelu: <http://www.ytj.fi>. Laskusta otetaan ylös y-tunnus ja sillä haetaan kyseisen yrityksen tiedot ytj-palvelusta. Tarkastetaan voimassa olevat rekisterimerkinnät ja ennakkoperintärekisteröinnin voimassaolo. Yrityksen tiedot tallennetaan taloushallinnon järjestelmään, josta ne siirretään sähköiseen ostolaskujärjestelmään.

3.2 Myyntilaskuprosessi

Toimeksiantajan yksityiskohtainen myyntilaskuprosessi ei ole julkinen. Kuviossa 5 kuvataan myyntilaskuprosessi yleisellä tasolla. Toimeksiantajan myyntilaskuprosessi käydään tekstissä läpi ilman yksityiskohtaista tietoa.



KUVIO 5. Myyntilaskuprosessi toimeksiantajakunnassa (mukaillen Lahti & Salminen 2014, 79)

Pääsääntöisesti hallintokuntien kanslistit laskuttavat oman hallintokuntansa myyntilaskut. Osan keskushallinnon myyntilaskuista tekee kirjanpitäjä.

Laskutuksen perusteet ovat joko palvelutoimintaa (esim. palvelukodin palvelumaksut ja päivähoitomaksut), viranomaistoimintaa (esim. rakennusluvut) tai liiketoimintaa (esim. kiinteistöjen vuokrat).

Laskut syötetään taloushallinnon järjestelmässä käsin ja ne siirtyvät myyntireskontraan ja kirjanpitoon laskujen hyväksymisen yhteydessä. Mahdolliset Finvoice-laskut lähetetään välittäjälle. Kaikki tehdyt laskut tulostetaan arkistoitavaksi ja muut kuin Finvoice-laskut asiakkaille postitettavaksi. Myyntilaskutukseen liittyvät e-laskuvaltuutukset tulevat taloushallinnon järjestelmään välittäjältä

Teknisen toimen rakennusvalvonnan lupamaksut siirretään rakennusvalvontaohjelmasta liittymän avulla taloushallinnon järjestelmän myyntireskontraan ja kirjanpitoon.

Myyntireskontran viitesuoritukset noudetaan viikoittain pankeista pankki- ja maksuliikenneohjelmalla ja suoritukset siirretään liittymällä taloushallinnon järjestelmän myyntireskontraan ja kirjanpitoon. Myyntireskontrassa viitesuoritukset kohdistetaan saamisiin. Kun maksusuoritus saapuu, se kohdistuu avoimeen laskuun viitenumeron perusteella. Virheelliset tai ilman viitenumeroa sekä pankkiohjelman tiliotteille tehdyt suoritukset kirjataan käsin.

Myyntilaskujen suoritusten seurantaa ja perintää hoitaa kirjanpito yhdessä eri hallintokuntien esimiesten kanssa.

Uuden asiakkaan lisääminen myyntireskontraan

Laskuttaessa lisätään tarvittaessa uusia asiakkaita myyntireskontraan, pääsääntöisesti henkilöasiakkaita. Tällöin tarvitaan

- asiakkaan henkilötunnus / yrityksen y-tunnus
- osoitetiedot ja mahdollinen erillinen laskutusosoite

Myyntireskontran uudet asiakkaat ovat käytössä saman tien ilman erillistä ajoa.

3.3 Arvonlisäveron tilitys ja maksaminen

Arvonlisäveron käsittely ja tilittäminen ei Lahti & Salmisen (2014, 151–152) mukaan ole erillinen taloushallinnon prosessi, vaan maksettava arvonlisävero kirjataan suoraan pääkirjanpitoon muistiotositteilla. Arvonlisävero on kuitenkin oleellinen osa kunnan taloushallintoa ja arvonlisäveron tilityksen aikataulujen merkityksen ymmärtäminen on tärkeää kaikille, jotka ovat tekemisissä esimerkiksi osto- tai myyntilaskujen kanssa.

- AVL 6 §:n mukaan myös kunnat ovat verovelvollisia lain I §:ssä tarkoitettua tavaroiden tai palveluiden myynnistä liiketoiminnan muodossa
- liiketoimintana ei sen sijaan pidetä viranomaistoimintana tapahtuvaa palveluiden ja tavaroiden luovuttamista, joten kyseisestä toiminnasta kunta ei suorita veroa
- verosta vapautettuja ovat pääosin julkisen rahoituksen varassa olevat terveyden- ja sairaanhoitopalvelut sekä sosiaalihuolto

Arvonlisäverolain (1501/1993 7:73.1 §) mukaan veron peruste on ”vastike ilman veron osuutta. - - Vastikkeella tarkoitetaan myyjän ja ostajan väliseen sopimukseen perustuvaa hintaa, joka sisältää kaikki hinnanlisät.”

Suoritettava vero

- verokannan mukainen arvonlisävero, joka myynnistä, omaan käyttöön ottamisesta, tavarán maahantuonnista ja yhteisöhankinnasta on suoritettava
- suoritettava vero sisältyy myytävän verollisen hyödykkeen myyntihintaan.
- veron peruste, josta vero lasketaan, ei sisällä veron osuutta.

Vähennettävä tai palautettava vero

- verokannan mukainen arvonlisävero, joka sisältyy hyödykkeen hankintahintaan ja jonka verovelvollinen saa vähentää ostaessaan toiselta verovelvolliselta tavarán tai palvelun
- verovelvollinen saa vähentää samoin niin sanotun káännetyn verovelvollisuuden, maahantuonnin ja yhteisöhankinnan perusteella suoritettavan veron

Tilitettävä vero

- se maksettavan veron määrä, joka saadaan, kun verokaudelle kohdistettavista suoritettavista veroista vähennetään samalle kaudelle kohdistettavat vähennettävät tai palautukseen oikeuttavat verot

Kuntapalautus (AVL 130 §)

- Kunnalla on oikeus saada palautuksena vero, joka sisältyy verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin.
- Liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta toiminnasta syntyvät verot kunta käsittelee vähennysjärjestelmán mukaisesti. Palautusmenettely vastaa vähennysmenettelyä.
- Kunnat hakevat palautukset kausiveroilmoituksella, jolloin verottaja maksaa kunnille palautuksen kalenterikuukausittain tilikauden aikana.
- Arvonlisäverolain 130a §:n mukaan kunnan hankkimiin terveydenhoidon ja sosiaalihuollon hankintoihin sisältyvä vero saadaan käsitellä palautettavana verona, vaikka palvelujen luovutus on verotonta.

Arvonlisäverokannat

- yleinen arvonlisäverokanta 24 %
- käytössä on myös kaksi alennettua verokantaa, 14 % ja 10 %
 - o alennettu verokanta 14 % koskee elintarvikkeita, rehuja sekä ravintola- ja ateriapalveluita
 - o alin verokanta 10 % koskee henkilökuljetuksia, majoituspalveluita, liikuntapalveluita, teatteri-, sirkus-, musiikki- ja tanssiesitysten, elokuvanäytösten, näyttelyjen, urheilutapahtumien, museoiden ja muiden vastaavien kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien pääsymaksuja, lääkkeitä, kirjoja sekä vähintään kuukauden ajaksi tilattuja sanoma- ja aikakauslehtiä.
(Suomen Yrittäjät, viitattu 25.8.2014.)

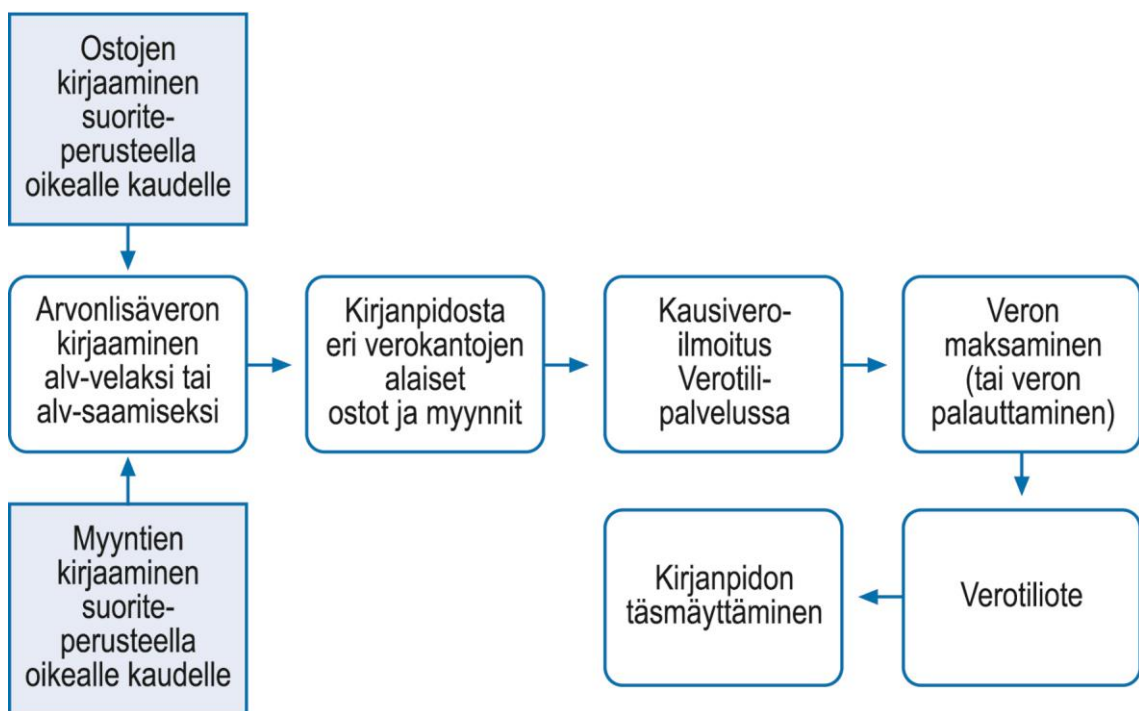
Kirjanpitolain (1336/1997) 2.3 § mukaan myynnit kohdistetaan suoriteperusteella, jolloin menon kirjaamisperuste on tuotannon tekijän vastaanottaminen ja tulon kirjaamisperuste on suoritteén luovuttaminen. Menot ja tulot voidaan kirjata myös maksuperusteella.

Arvonlisäverolain (1501/1993 135 §) mukaan myynnistä suoritetaan vero siltä kalenterikuukaudelta, jonka aikana tavara on toimitettu tai palvelu suoritettu.

Vähennettävä vero kohdistetaan pääsääntöisesti sille kuukaudelle, jonka aikana tavara tai palvelu on vastaanotettu. Vähennykset kohdistetaan sille kuukaudelle, jonka aikana toimitetusta tavarasta tai suoritetusta palvelusta on veloitettu. (AVL 141–142 §.)

Arvonlisäveroprosessi toimeksiantajakunnassa

Toimeksiantajan yksityiskohtainen arvonlisäveroprosessi ei ole julkinen. Kuviossa 6 kuvataan arvonlisäveroprosessi yleisellä tasolla. Toimeksiantajan arvonlisäveroprosessi käydään tekstissä läpi ilman yksityiskohtaista tietoa.



KUVIO 6. Arvonlisäveroprosessi toimeksiantajakunnassa.

Ostolaskut ja myyntilaskut päivätään suoriteperusteella oikealle kaudelle. Laskut tiliöidään joko meno- tai tulotilille, laitetaan oikeat kustannuspaikat, mahdolliset tunnisteet sekä oikea arvonlisäverokoodi, jonka avulla arvonlisävero kirjautuu omalle tilille taseeseen.

Kausi suljetaan viimeistään kuukautta seuraavan kuukauden 12. päivä mennessä (kesäkuun alv → 12.8.), mikä on sähköisen kausiveroilmoituksen viimeinen jättöpäivä.

Jokaisella arvonlisäverorekisteriin merkityllä verovelvollisella on oma verotili, jolle merkitään verovelvollisen maksuveloitteet annettujen ilmoitusten mukaisesti ja hyvitteet saapuneiden maksujen perusteella. Verotilijärjestelmässä olevat verot maksetaan verovelvolliselle annetun viitenumeron avulla tämän omalle verotilille.

Kausiveroilmoitus tehdään kirjanpidosta tulostettavan alv-laskelman pohjalta.
Kausiveroilmoituksella ilmoitetaan joko maksu tai palautus.

Verohallinto täsmäyttää verotilin jokaisen kuukauden 20. päivä. Verovelvollinen näkee verotiliotteen sähköisessä verotilipalvelussa viimeistään kuukauden 22. päivä ja sen jälkeen alv-velka tai alv-saaminen kirjataan kirjanpitoon.

LÄHTEET

Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501.

Heinonen, A. (toim.). 2012. Tililuettelomalli kunnille ja kuntayhtymille. Suositus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336.

Korhonen, S. & Merisalo, M. (toim.) 2008. Toimiva kunta. Helsinki: FCG.

Lahti, S. & Salminen, T. 2014. Digitaalinen taloushallinto. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Myllyntaus, O. (toim.). 2011. Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma. Suositus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Yrittäjät. Arvonlisäverokannat Suomessa. 2013. Viitattu 25.8.2014, <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/verotjarahat/verotus/arvonlisaverokannatsuomessa/>.