

Santeri Salmi

MUUTTUVAT KRIISIKUNTAKRITEERIT JA MUUTOSTEN VAIKUTUKSET KRIISIKUNNAN MÄÄRÄYTYMISEEN

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Tammikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Santeri Salmi: Muuttuvat kriisikuntakriteerit ja muutosten vaikutukset kriisikunnan määräytymiseen
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Tammikuu 2021

Suomessa kuntien taloudellinen ahdinko on ollut esillä vahvasti jo pitkään, ja ahdinko on kasvanut esimerkiksi toimintaympäristön muutoksien takia. Lisäksi kriisikuntakriteereitä muutettiin vuonna 2019 voimaan tulleella lailla, joka tekee tutkielmasta ajankohtaisen. Näistä syistä koin, että aihetta oli mielenkiintoista ja tarkoituksenmukaista tutkia. Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten kriisikuntakriteerit vertautuvat suhteessa toisiinsa ja miten kriisikuntakriteereihin tehdyt muutokset vaikuttavat kriisikunnan määräytymiseen. Tutkielman tavoitteena oli lisätä ymmärrystä myös kriisikuntakriteereistä ja kriisikunnista yleisellä tasolla.

Tämä tutkielma on kvalitatiivinen tapaustutkimus, jonka aineisto käsitellään aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Tutkielman aineistona hyödynnettiin tapauskuntien tilinpäätöksiä, kuntien taloutta käsitteleviä tilastoaineistoja sekä kriisikuntakriteereitä ja niihin liittyviä valmisteluasiakirjoja. Tutkielman aineisto on siis pääosin kvantitatiivista, mutta myös kvalitatiivista aineistoa hyödynnetään. Sekä kvalitatiivisen että kvantitatiivisen aineiston käyttämisestä ei muodostu ristiriitoja, koska tapaustutkimukselle on tyypillistä, että siinä hyödynnetään erityyppisiä aineistoja ja analyysitapoja. Määrällistä aineistoa ei pyritä testaamaan tilastollisesti vaan kyseistä aineistoa hyödynnetään laadullisessa tulkinnassa.

Tutkielman teoreettinen viitekehys koostuu talouden tasapainon, mittaamisen ja itsehallinnon käsitteistä. Kunnan taloudellinen tasapaino voidaan nähdä peruseriaatteena kunnan toiminnassa. Taloudellisen tasapainon vallitessa varmistetaan, että kunnan varat riittävät toimeksiantojen hoitamiseen pitkällä ja lyhyellä aikavälillä, mikä on tärkeää talouden tasapainon näkökulmasta. Mikäli kunnan talous ei ole tasapainossa, on se vaarassa kriisiytyä. Mittaamisen näkökulmasta kriisikuntakriteerit ovat itsessään mittareita, jotka tarkastelevat kunnan talouden tilaa. Taloudellinen itsehallinto linkittyy tutkielman aiheeseen vahvasti, koska sen mukaan kunnalla on mahdollisuus itse päättää omasta taloudestaan. Taloudellisen itsehallinnon tuomien vapauksien myötä kunnalla on myös vastuu tehdyistä päätöksistä.

Kriisikuntakriteerien muutoksella on haluttu korostaa kuntien edellytyksiä selviytyä velvoitteistaan. Käytännössä nykyisillä kriteereillä seurataan tarkemmin rahoituksen riittävyyttä, ja edelliset kriisikuntakriteerit tarkastelevat kunnan taloutta suurpiirteisemmin. Tutkielman perusteella päivitettyt, nykyiset kriisikuntakriteerit antavat kokonaisvaltaisemman, oikeudenmukaisemman ja luotettavamman kuvan kuntakonsernin talouden tilasta kuin edelliset kriisikuntakriteerit. Kriisikuntakriteerien muutoksella ei näyttäisi olevan merkittäviä vaikutuksia kriisikunnaksi määräytymisen näkökulmasta. Näin siksi, että muutoksia tehtiin ainoastaan tunnuslukukriteereihin, ja niiden painoarvo osoittautui pienemmäksi kuin alijäämiin liittyvien kriisikuntakriteerien. Muutokset itsessään eivät siis todennäköisesti tule lisäämään kriisikuntamenettelyn käyttöä.

Avainsanat: Kriisikuntakriteerit, kriisikunnat, kunnan talouden tasapaino, mittaaminen, tunnusluvut

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset sekä tutkimuksen keskeiset rajaukset ja valinnat.....	7
1.2 Tutkimusstrategia, aineiston keruu, analyysimenetelmät ja tutkimuksen rakenne	8
2 KUNNAN TALOUDEN TASAPAINO	10
3 MITTAAMINEN JA MITTARIT	12
4 KUNTIEN ITSEHALLINTO KRIISIKUNTANÄKÖKULMASTA.....	14
5 KATSAUS SUOMEN KUNTIEN TILANTEESEEN	15
5.1 Väestörakenne	16
5.2 Työllisyystilanne ja elinkeinorakenne.....	17
5.3 Kuntien yleinen taloudellinen tilanne.....	18
5.4 Kriisikunta näkökulma kuntien yleiseen tilanteeseen	19
6 KRIISIKUNTAMENETTELY JA KRIISIKUNTAKRITEERIT	20
6.1 Kriisikuntamenettely	20
6.2 Edelliset kriisikuntakriteerit	20
6.3 Nykyiset kriisikuntakriteerit.....	21
6.4 Keltaiset valot.....	22
6.5 HE159/2020.....	23
7 KRIISIKUNNAT 2020 KRIISIKUNTAKRITEERIEN VALOSSA	24
7.1 Honkajoki.....	25
7.1.1 Honkajoki edellisten kriisikuntakriteerien valossa.....	26
7.1.2 Honkajoki nykyisten kriisikuntakriteerien valossa.....	27
7.2 Jämijärvi	27
7.2.1 Jämijärvi edellisten kriisikuntakriteerien valossa.....	28
7.2.2 Jämijärvi nykyisten kriisikuntakriteerien valossa.....	29
7.3 Kyyjärvi.....	29
7.3.1 Kyyjärvi edellisten kriisikuntakriteerien valossa.....	31
7.3.2 Kyyjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien valossa	31
7.4 Lapinjärvi	32
7.4.1 Lapinjärvi edellisten kriisikuntakriteerien valossa	33
7.4.2 Lapinjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien valossa	33
7.5 Teuva	34
7.5.1 Teuva edellisten kriisikuntakriteerien valossa.....	35
7.5.2 Teuva nykyisten kriisikuntakriteerien valossa.....	36

7.6 Vehmaa.....	36
7.6.1 Vehmaa edellisten kriisikuntakriteerien valossa	37
7.6.2 Vehmaa nykyisten kriisikuntakriteerien valossa	38
8 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	38
8.1 Kriisikuntakriteerien vertautuminen havainnot ja päätelmät	39
8.2 Kriisikuntakriteerien muutosten vaikutukset kriisikunnan määräytymiseen havainnot ja päätelmät	43
8.3 Loppupohdinta ja jatkotutkimusehdotukset	46
LÄHTEET.....	48

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Yhteenveto tapauskuntien tiedoista (Kuntaliitto 2020a & Tilastokeskus 2019b)	25
Taulukko 2. Honkajoki edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Honkajoen kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)	26
Taulukko 3. Honkajoki nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Honkajoen kunta 2020 & Kuntaliitto 2020b&c)	27
Taulukko 4. Jämijärvi edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Jämijärven kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)	28
Taulukko 5. Jämijärvi nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Jämijärven kunta 2020 & Kuntaliitto 2020b&c)	29
Taulukko 6. Kyyjärvi edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Kyyjärven kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)	31
Taulukko 7. Kyyjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Kyyjärven kunta 2020 & Kuntaliitto 2020b&c)	31
Taulukko 8. Lapinjärvi edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Lapinjärven kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)	33
Taulukko 9. Lapinjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Lapinjärven kunta 2020 & Kuntaliitto 2020 b&c)	33
Taulukko 10. Teuva edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Teuvan kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)	35
Taulukko 11. Teuva nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Teuvan kunta 2020 & Kuntaliitto 2020 b&c)	36
Taulukko 12. Vehmaa edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Vehmaan kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)	37
Taulukko 13. Vehmaa nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Vehmaan kunta 2020 & Kuntaliitto 2020 b&c)	38

1 JOHDANTO

Suomessa kuntien taloudellinen tilanne on jo pitkään ollut vaikea. Kuntien taloudellisesta ahdingosta on kirjoitettu mediassa ahkerasti jo pitkään. Taloudellinen ahdinko on kasvanut kunnissa kuitenkin entisestään johtuen esimerkiksi toimintaympäristön muutoksista, joita on tapahtunut. Mainittakoon toimintaympäristön muutoksesta esimerkiksi ikääntyvä ja vähenevä väestö, jolla on vaikutuksia kuntien palvelurakenteisiin ja tulo-rahoitukseen. Tämä tarkoittaa, että toimintaympäristön muutoksella on osaltaan siis vaikutusta myös kuntien talouteen ja sitä kautta kuntien talouden kriisiytymiseen. Markku Jalosen mukaan kuntatalouden tilanne on historiallisen huono sillä vuoden 2019 ennakkotiedot ovat huonoimmat, mitä nykyisen kirjanpitojärjestelmän aikana on nähty (Jalonen, 2020). Lisäksi Kuntaliiton julkaisun (2020d) mukaan koronakriisi heikentää kuntataloutta 1,7 miljardilla eurolla. Kuntien taloudelliseen ahdinkoon ei siis ole lähitulevaisuudessa näköpiirissä helpotusta. Vaarana on siis, että entistä enemmän kuntia kriisiytyy ja joutuu kriisikuntamenettelyyn.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi kriisikuntakriteereitä muutettiin vuonna 2019 voimaan tulleella lailla. Tutkielma on siis myös tästä näkökulmasta erittäin ajankohtainen. Kuntalaissa on säädetty kriisikuntakriteereistä, joiden täytyessä kunta joutuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn eli kriisikuntamenettelyyn (KuntaL 118 §). Kriisikuntakriteerit mittaavat kunnan taloutta erilaisten tunnuslukujen avulla. Kyseisillä kriteereillä pyritään löytämään kunnat, joiden taloudellinen tilanne on niin heikko, että palvelutuotanto saattaa olla tulevaisuudessa uhattuna (HE 280/2018 vp, 5). Nykyisiä uudistettuja kriisikuntakriteereitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksiin (Kuntaliitto, 2019).

Aluksi on tärkeää ymmärtää, että kunnilla on mahdollisuus päättää itse omasta taloudestaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnilla on siis taloudellinen itsehallinto ja sen myötä kunnilla on vapauksia ja niiden myötä tulevia vastuita (Meklin & Vakkuri, 283). Kuntien talouden kriisiytymisessä on pääasiassa kyse kunnan talouden tasapainosta, johon kunta voi taloudellisen itsehallinnon myötä vaikuttaa. Käytännössä kunnan taloudellinen tavoite on pyrkiä talouden tasapainoon tai ylijäämään (KuntaL 110.3 §). Kuntatalouden peruseriaatteena voidaan nähdä taloudellinen tasapaino. Laajasti ymmärrettynä kunnan talouden tasapaino voidaan nähdä resurssien riittävyys kunnan velvoitteiden hoitamiseen pitkällä aikavälillä (Sinervo 2011, 233). Kunnan taloudellinen tasapaino on tärkeä näkökulma kriisikuntakriteerien kannalta. Mikäli kunnan talous ei ole pitkällä aikavälillä tasapainossa on kunta vaarassa kriisiytyä taloudellisesti ja joutua tästä johtuen kriisikuntamenettelyyn. Kriisikuntakriteerit itsessään mittaavat kunnan taloudellista tasapainoa erilaisista näkökulmista. Tällöin kriisikuntakriteereiden näkökulmasta voidaan nähdä vahva kytkeä

myös mittaamiseen ja mittareihin. Näitä kolmea edellä käsiteltyä kokonaisuutta tarkastellaan ja avataan tarkemmin tutkielman teoreettisen viitekehyksen osuudessa luvuissa 2-4.

1.1 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset sekä tutkimuksen keskeiset rajaukset ja valinnat

Kriisikunnat ja kriisikuntakriteerit eivät ole saaneet osakseen niin suurta huomiota kuin ne olisivat ansainneet. Sillä jo johdanto kappaleessa avaamani toimintaympäristön viimeaikainen kehitys ja muutos tekevät aiheesta entistä tärkeämmän. Tärkeää olisi ymmärtää kriisikuntia ja kriisikuntakriteereitä paremmin, jotta kuntien kriisiytymistä voitaisiin ennalta ehkäistä paremmin ja kriteereitä mahdollisesti kehittää entisestään.

Tämän tutkielman tavoitteena on lisätä ymmärrystä liittyen kriisikuntiin ja kriisikuntakriteereihin. Miten nykyiset kriisikuntakriteerit, joita ei ole vielä sovellettu käytännössä näyttäytyvät nykyisten kriisikuntien viimeisimpien tilinpäätösten ja tilastotietojen valossa. Käytännössä tässä tutkielmassa vertaillaan ja tutkitaan nykyisiä ja aiempia kriisikuntakriteereitä käyttäen apuna nykyisiä kriisikuntia ja niistä kerättyä aineistoa sekä vertailemalla kriisikuntakriteereitä itsessään keskenään. Tutkimuskysymykset, jotka ohjaavat tätä tutkimusta ovat:

-Miten nykyiset kriisikuntakriteerit vertautuvat suhteessa aiempiin kriisikuntakriteereihin?

-Miten kriisikuntakriteerien muutokset vaikuttavat kriisikunnan määräytymiseen?

Näihin tutkimuskysymyksiin on tärkeää etsiä vastauksia, sillä niiden avulla saadaan hyödyllistä tietoa kriisikuntakriteerien muutoksista ja siitä, millaiseen suuntaan lakimuutoksella on haluttu edetä. Vastaamalla etenkin muutosten vaikutuksiin pureutuvaan tutkimuskysymykseen esimerkiksi kunnat saattavat saada tärkeää tietoa liittyen kriisikuntakriteereihin ja voivat sitä myötä mukauttaa toimintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Tutkielman keskeisimmät rajaukset liittyvät tutkittaviin kuntiin sekä niistä kerättävään aineistoon. Tässä tutkielmassa keskitytään nykyisiin kriisikuntiin eli kuntiin, jotka täyttävät kriisikunnan kriteeristön vuonna 2020. Nämä kunnat ovat: Honkajoki, Jämijärvi, Kyyjärvi, Lapinjärvi, Teuva ja Vehmaa. Tämä rajaus tehtiin ensimmäiseksi sen selkeyden perusteella ja toiseksi sillä perusteella, että nämä kriisiytyneet kunnat ovat samanlaisessa tilanteessa, jolloin ne muodostavat yhteneväisen sekä mielekkään joukon tarkasteltavaksi ja tutkittavaksi. Lisäksi tutkielmaa rajataan siten, että kyseisistä kunnista tutkitaan kriteerien tarkastelussa kahta viimeisintä tilinpäätöstä, koska kriteerien täytyminen edellyttää kahden peräkkäisen tilinpäätöksen tarkastelua. Tapauskuntien tulosten ja kertyneiden alijäämien kehityksessä tarkastelussa käytetään tilinpäätöksiä vuodesta 2015 vuoteen 2019, koska näitä asioita tarkasteltaessa on tärkeää saada informaatiota hieman pidemmältä

aikajaksolta ja lisäksi alijäämien kattamiseen liittyvä säädös vaatii pidemmän aikavälin tarkastelua. Näihin rajauksiin päädyttiin pääasiallisesti aikataulullisista ja kandidaatintyön laajuuteen liittyvistä syistä, mutta näiden rajausten myötä myös tutkimuskysymyksiin on mahdollista saada vastauksia. Näiden rajauksien johdosta tämä tutkimus on mahdollista saada valmiiksi päätetyn aikataulun puitteissa sekä täyttää kandidaatintutkielmalle asetetut vaatimukset.

1.2 Tutkimusstrategia, aineiston keruu, analyysimenetelmät ja tutkimuksen rakenne

Tutkielma on tapaustutkimus, jonka aineisto analysoidaan käyttäen aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Tapaustutkimuksella saadaan yksityiskohtaista tietoa joko yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta tapauksia, jotka ovat suhteessa toisiinsa. Tyypillisimmin tapaustutkimuksen tavoitteena on ilmiön kuvailu. Tapaustutkimuksessa aineistoa kerätään usein erilaisia metodeja käyttämällä mm. havainnoin ja tarkastelemalla dokumentteja. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2014, 134-135.) Tapaustutkimuksessa voi olla piirteitä niin määrällisestä kuin laadullisestakin tutkimuksesta (Eriksson & Koistinen 2014, 2). Käytännössä siis tapaustutkimus sisältää lähtökohtaisesti useita tutkimusmenetelmiä, jolloin voidaan puhua enemmänkin tutkimusstrategiasta kuin tutkimusmetodista. Tällä tutkimusstrategialla aiheesta pystytään muodostamaan tarkkapiirteinen sekä perusteellinen kuvaus ja sen ominaispiirteinä voidaan nähdä tapauksen kokonaisvaltainen analyysi, kiinnostus sosiaalisiin prosesseihin, useanlaisten menetelmien ja aineistojen käyttö, aiemmin tehtyjen tutkimusten hyödyntäminen ja rajan hämärtyminen liittyen tapaukseen ja kontekstiin (Bamberg, Jokinen & Laine 2015, 9-10). Tapaustutkimus sopii tähän tutkielmaan hyvin, sillä kriisikuntakriteereistä halutaan muodostaa monipuolinen kuvaus. Lisäksi tapaustutkimus antaa yleisesti tilaa eikä rajoita tutkielmaa merkittävästi esimerkiksi aineistojen tyyppin tai keräämisen näkökulmista. Tämä tukee tavoitetta monipuolisen kuvauksen saavuttamisessa.

Tässä tutkielmassa tapauksia edustavat nykyiset kriisikunnan tunnusmerkistön täyttävät kunnat eli nykyiset edellä mainitut kriisikunnat. Nämä kunnat muodostavat mielekkään ja yhteneväisen kokonaisuuden tämän tutkielman näkökulmasta. Näiden kuntien tilinpäätösinformaatioita, tilastoaineistoja sekä edellisiä että nykyisiä kriisikuntakriteereitä ja niihin liittyviä asiakirjoja tutkimalla ja analysoimalla halutaan muodostaa käsitys kriisikuntakriteerien muutosten vaikutuksista kriisikuntien määräytymiseen ja siihen, miten kriisikunnat vertautuvat keskenään. Aiempaa tutkimustietoa hyödynnetään tässä tutkimuksessa liittyen talouden tasapainon, mittaamisen ja itsehallinnon käsitteiden määrittelyssä ja ymmärtämisessä. Nämä käsitteet luovat perustan tälle tutkimukselle.

Tämän tutkimuksen aineisto kerätään edellä mainittujen kuntien tilinpäätöksistä sekä kuntien taloutta käsittelevistä tilastoaineistoista, joita on saatavilla esimerkiksi Suomen Kuntaliitosta ja Tilastokeskukselta. Tutkimuksen aineistona toimii itsessään myös edelliset ja nykyiset kriisikuntakriteerit ja niihin liittyvät asiakirjat, joita vertaillaan keskenään. Tutkimuksessa käytettävä aineisto siis koostuu pääosin määrällisestä aineistosta eli kuntien tilinpäätöksistä ja sieltä johdettavista tunnusluvuista sekä kuntien talouteen liittyvistä tilastoaineistoista, jotka liittyvät kriisikuntakriteereihin. Tutkimuksessa käytetään myös laadullista aineistoa, jota on saatavilla myös kyseisten kuntien tilinpäätöksistä toimintakertomuksen muodossa. Kriisikuntakriteerit ja niihin liittyvät valmisteluasiakirjat itsessään ovat myös tutkimuksessa käytettävää laadullista aineistoa. Sekä laadullisen että määrällisen aineiston keräämisestä ei muodostu ristiriitoja tai ongelmia, koska tapaustudkimuksissa hyödynnetään usein sekä määrällistä, että laadullista aineistoa ja erilaisia analyysitapoja (Eriksson & Koistinen 2014, 2). Määrällistä aineistoa ei pyritä testaamaan tilastollisesti vaan kyseistä aineistoa hyödynnetään laadullisessa tulkinnassa.

Tutkimuksen kerätty aineisto analysoidaan käyttäen aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tutkimuksen aineisto kuvastaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysillä on tarkoitus luoda selkeä sanallinen kuvaus ilmiöstä. Sisällön analyysissä on tärkeää pyrkiä järjestämään aineisto selkeään ja tiiviiseen muotoon ottaen huomioon kuitenkin se, että ei kadoteta aineiston sisältämää informaatiota. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 91.) Aineistolähtöinen sisällönanalyysi valikoitui analyysimetodiksi, koska tutkimuksessa halutaan tutkia ilmiötä aineistolähtöisesti tarkastelemalla aineistoa, minkälaisia asioita aineistosta nousee esille tutkimukseen liittyen.

Tämä tutkimus rakentuu kahdeksasta pääluvusta. Johdannon jälkeen luvuissa 2-4 käsitellään tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Jotta kriisikuntakriteereitä voidaan analysoida, tulee ymmärtää mittaamista ja mittareiden käyttöä sekä kuntien taloudellista luonnetta niin talouden tasapainon kuin itsehallinnon näkökulmasta. Luvussa viisi tarkastellaan Suomen kuntien yleistä tilannetta. Luvussa esitellään tekijöitä, jotka vaikuttavat olennaisesti kuntien kriisiytymiseen ja ovat täten siis kytköksissä myös kriisikuntakriteereihin. Tämän jälkeen päästään tutkimuksen aineisto-osuuteen. Ensimmäiseksi luvussa kuusi esitellään niin edelliset kuin nykyisetkin kriisikuntakriteerit. Näiden lisäksi luvussa avataan yleisesti kriisikuntamenettelyä ja vireillä olevaa hallituksen esitystä, joka tulee vaikuttamaan kriisikuntakriteereihin. Toisessa aineisto-osioon liittyvässä luvussa seitsemän esitellään tämän tutkimuksen tapauuskunnat ja tarkastellaan niitä etenkin kriisikuntakriteerien valossa. Viimeisessä kahdeksannessa luvussa esitellään tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset.

2 KUNNAN TALOUDEN TASAPAINO

Talouden tasapaino liittyy vahvasti ja selkeästi kriisikuntiin eli kuntien talouden kriisiytymiseen. Talouden tasapainoa tarkasteltaessa on mielekästä lähteä siitä, mistä kyseinen käsite juontaa juurensa. Käsite perustuu lainsäädäntöön. Kuntalakiin on kirjattu, että kunnilla on velvollisuus pyrkiä taloudelliseen tasapainoon ja kunnan on turvattava edellytykset tehtävien hoitamista silmällä pitäen (KuntaL 110 §).

Kunta voidaan nähdä toimeksiantotaloutena. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta hoitaa kuntalaisille palveluita kuntalaisten toimeksiannosta heidän rahoittamana. Kunnan tehtävä on siis huolehtia palveluiden järjestämisestä saamallaan rahoituksella. Tasapainon kannalta on tärkeää huomioida, että kunnan tarkoitus on kerätä varoja sen verran, mitä menojen kattamiseen tarvitaan. Yksinkertaistetusti ylijäämäisen tuloksen voidaan nähdä kuvastavan sitä, että kunta on kerännyt kuntalaisilta liikaa varoja. Vastaavasti yksinkertaistettuna alijäämäisellä tuloksella varoja on kerätty liian vähän, jolloin tilanne ei ole ihanteellinen kuntalaisten toimeksiannon näkökulmasta. Kunnan taloudellinen tasapaino voidaan nähdä peruseriaatteena kunnan toiminnassa. Peruseriaate talouden tasapaino on sen takia, että tasapainon vallitessa varmistetaan siitä, että kunnan varat riittävät toimeksiantojen hoitamiseen lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä, joka on tärkeää talouden tasapainon kannalta. Taloudellinen tasapaino siis perustuu kuntien toimeksiantotaloudelliseen olemukseen, jossa kuntalaisten rooli sekä palvelujen rahoittajina että käyttäjinä korostuu. (Sinervo 2011, 22-23 & 31.)

Sinervo (2011, 33) kertoo talouden tasapainon ominaispiirteiksi tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden, joista seuraavaksi lisää. Tehokkuus on kunnan toiminnan taloudellinen tavoite. Tehokkuus voidaan nähdä osana talouden tasapainoa. Kuntalaisilla on oikeus siihen, että kunta käyttää heidän verorahansa tehokkaasti. On selvää, että jos kunta ei käytä verovaroja tehokkaasti tämä tehokkuuteen liittyvä tasapainon ominaispiirre ei toteudu. Tehokkuuteen liittyen on tärkeää huomioida myös se, että jos varojen käyttö ei ole tehokasta niin riskit kunnan talouden kriisiytymiselle ovat suuremmat, koska taloudellisen niukkuuden myötä käytettävät resurssit ovat aina rajalliset. Oikeudenmukaisuus taloudellisessa tasapainossa tarkoittaa sitä, että on kuntalaisten näkökulmasta oikeudenmukaista, että heidän tekemänsä uhraukset vastaavat heidän saamiaan hyötyjä. (Sinervo 2011, 32.) Käytännössä siis tasapaino toteutuu oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, mikäli uhraukset eli maksetut verot vastaavat kuntalaisten saamia hyötyjä eli palveluita.

Tässä tutkielmassa kunnan talouden tasapaino voidaan ymmärtää sekä kirjanpidolliseksi että rahoitukselliseksi tasapainoksi. Kirjanpidollinen tasapaino pohjautuu menojen ja tulojen väliseen

tasapainoon. Tämä perustuu kuntalakiin ja sieltä johdettavaan säädökseen, jonka mukaan kunnan taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen ja taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa säädettyssä määräajassa (KuntaL 110.3§). Tämä edellä mainittu säädös on vahvasti yhteydessä niin sanottuihin alijäämiin liittyviin kriisikuntakriteereihin. Kirjanpidollinen tasapaino on ehkä se perinteisin tapa ymmärtää kunnan talouden tasapaino. Talouden tasapaino kirjanpidollisesta näkökulmasta on siis kirjanpidon tuottojen ja kulujen välistä tasapainoa, jolloin investointien poistot ovat mukana kuluissa (Meklin, Koski, Pekola-Sjöblom & Airaksinen 2019, 27). Kriisikuntakriteerien niin sanotut tunnuslukukriteerit taas huomioivat myös rahoituksellista tasapainoa, sillä niissä huomioidaan esimerkiksi lainoja sekä nykyisissä tunnuslukukriteereissä myös vuokravastuita. Rahoituksellisessa tasapainossa siis tarkastellaan kaikkia tuloja ja menoja ja niiden erotusta, jolloin menoja ovat myös investointien hankintamenot (Meklin ym. 2019, 27). Yhteenvetona alijäämiin liittyvät kriisikuntakriteerit pohjautuvat vahvasti perinteiseen kirjanpidolliseen tasapainoon ja tunnuslukukriteereissä voidaan nähdä piirteitä rahoituksellisen tasapainon näkökulmasta.

Tärkeää on huomioida, ettei kuntien talouden tasapainoa voida nähdä vain kirjanpidollisesta tai rahoituksellisesta näkökulmasta vaan talouden tasapaino on monitulkintainen ilmiö, jota voidaan lähestyä monelta eri kantilta. Tasapainon tulkinta riippuu aina tulkinnan tekijästä ja on sidoksissa esimerkiksi hänen preferensseihinsä, arvomaailmaan ja näkökulmaansa. Käytännössä siis kunnan talouden tasapaino on aina tulkitsijan oma käsitys asiasta. Useat tavat ymmärtää ja tulkita talouden tasapainon ilmiötä tekevät siitä juuri monitulkintaisen. (Sinervo 2011, 21.) Monitulkintaisuus tarkoittaa siis asiaa, jota ei voida tulkita tai määritellä yhdellä tapaa ja tarkasti (Sinervo 2011, 69).

Lisäksi todelliseen kunnan talouden tasapainon arviointiin ei riitä pelkästään tuloslaskelman tarkastelu. Tarvitaan lisäksi muuta täydentävää tietoa sekä muiden tilinpäätöslaskelmien tarkastelua. (Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005, 183-184.) Tämä tarkoittaa siis, että kriisikuntakriteerien avulla ei pystytä arvioimaan kunnan talouden tasapainoa täydellisesti, vaan kuhunkin kuntaan tulisi paneutua syvällisemmin yksitellen. Tärkeää on huomioida myös, että kunnan talouden tasapainoa ei voida mitata vain yksittäisen tunnusluvun avulla (Meklin & Pukki 2016, 1-3). Tästä syystä kriisikuntakriteereissä onkin määritelty neljä erilaista tunnuslukukriteeriä, jotka mittaavat kunnan taloutta erilaisista näkökulmista, mutta täydellistä kuvausta talouden tasapainosta ei kriisikuntakriteerien avulla saada niin kuin aiemmin todettiin.

Kunnan talouden tasapainossa voidaan nähdä olevan kyse ensisijaisesti kunnan resurssien riittävydestä velvoitteiden hoitamiseen pitkällä aikavälillä (Sinervo 2011, 233). Juuri tätä velvoitteiden hoitamista kriisikuntakriteereillä pyritään turvaamaan. Käytännössä kriisikuntakriteerit siis indikoivat kunnan taloudellista tilaa ja tätä myötä myös sitä, että kunta pystyy järjestämään

kuntalaisille heille kuuluvat palvelut. Mikäli kriisikuntakriteerit täyttyvät on vaarassa tämä palveluiden järjestäminen pitkällä aikavälillä.

Tasapainoisessa kuntataloudessa yksi olennainen tekijä on kunnan väestönkehitys. Väestönkehitys vaikuttaa palvelutarpeeseen kunnassa. Käytännössä siis mihin kunnan tulee allokoita resurssejaan. Supistuvan talouden kunnassa palvelutarve on tietenkin hyvin erilainen verrattuna kasvavan talouden kuntaan. (Sinervo 2011, 234.) Tässä tutkielmassa tarkastellaan myöhemmin kuntien yleistä väestönkehitystä ja tapauskuntien osalta tarkemmin kuntakohtaisia tietoja väestönkehityksestä, koska väestönkehityksellä on merkittäviä vaikutuksia kuntien talouksien tasapainoon ja sitä kautta myös kuntien talouksien kriisiytymiseen.

Kriisikuntakriteerien kannalta kuntien taloudellinen tasapaino on erittäin tärkeässä asemassa, sillä jos kunnan talous ei ole tasapainossa vaan se on alijäämäinen uhkaa kuntaa kriisikuntamenettely. Tämä siis silloin, jos kunta ei saa esimerkiksi alijäämäänsä katettua säädetyssä määräajassa. Jos kunta ei saa taseeseensa kertynyttä alijäämäänsä katettua säädetyssä ajassa voidaan käynnistää kuntalain 118 § mukainen kriisikuntamenettely (Harjula & Prättälä 2019, 740). Tärkeää on huomioida se, että kunnan talouden ollessa ylijäämäinen ei talous ole silloinkaan tasapainossa, mutta tällöin tilanne on kuitenkin parempi ja samanlaista vaaraa kriisikuntamenettelyyn joutumisesta ei ole. Pohjimmiltaan kuntatalouden tasapainossa olennaista on kunnan taloudenhoito eli miten kuntalaisilta kerätyt varat käytetään sekä, miten vaikuttavasti palvelut ovat järjestetty (Sinervo 2011, 33).

3 MITTAAMINEN JA MITTARIT

Mittaaminen liittyy tähän tutkielmaan monella tavalla. Ensinnäkin kriisikuntakriteerit ovat itsessään mittareita, jotka mittaavat kunnan talouden tilaa eli taloudellista asemaa ja rahoitusta. Toiseksi kuntien talouden tasapainoon liittyen, sillä kunnan talouden tasapaino tulee selvittää jollakin tavalla, jolloin mittaamisen käsite nousee esille (Sinervo 2011, 35). Mittaaminen siis liittyy taloudelliseen tasapainoon sekä kriisikuntakriteereihin, koska talouden tasapaino on mitattavissa oleva asia ja kriisikuntakriteerit itsessään mittareita, jotka mittaavat muun muassa kunnan taloudellista tasapainoa. Tällöin mittaamisella on kytkentä tähän tutkimukseen. Mittaamalla voidaan tehokkaasti ja rationaalisesti kuvata ilmiötä ja järjestellä hajanaista tietoa erillään olevista ilmiöistä ja niiden osaluista (Laesterä 2010, 134).

Mittaaminen voidaan nähdä prosessina. Prosessi alkaa etsinnästä eli ensimmäisenä etsitään mittauskohde. Tämän jälkeen mittauskohde käsitteellistetään etsimällä sopiva mittari. Näiden vaiheiden jälkeen voidaan suorittaa itse mittaus. Mittaustuloksen valmistuttua voidaan alkaa

soveltamaan. Käytännössä soveltaminen tarkoittaa, että aletaan toimimaan mittarin antaman informaation perusteella. Tärkeää on kuitenkin huomioida, ettei edellä kuvailtu prosessi ole näin lineaarinen. Soveltamista ja etsintää tapahtuu päällekkäin ja samanaikaisesti sekä ne vaikuttavat toisiinsa. (Sinervo 2011, 96-97.)

Mittaamisen käsitteen kannalta olennaista on, että siinä otetaan kantaa todellisuuden ja mitattavien ilmiöiden luonteeseen. Käytännössä siis miten ilmiö on olemassa ja pystyykö sitä mittaamaan. (Sinervo 2011, 85.) Mittaamisessa voidaan erotella teoreettisesti toisistaan ilmiö ja tätä ilmiötä kuvaava korvike. Ilmiöllä tarkoitetaan mittaajan käsitystä mitattavasta ilmiöstä. Korvike taas tarkoittaa mittareita, joiden avulla teoreettiset käsitykset voidaan nähdä paremmin. (Sinervo 2011, 95-96.) Korvikkeet siis auttavat ilmiön kuvaamisessa ja määrittämisessä. Tässä tutkielmassa voisi siis nähdä, että kuntien talouden kriisiytyminen tai kriisikuntamenettely on ilmiö ja tilinpäätösinformaatiot, kuntien taloudesta kertovat tilastot sekä kriisikuntakriteerit ovat korvikkeita, joiden avulla pyritään ymmärtämään kyseistä ilmiötä.

Kunnan talouden tasapainoa pyritään selvittämään ja mittaamaan tuloslaskelman avulla (Sinervo 2011, 85). Tätä kautta myös kunnan talouden kriisiytymisen kannalta tuloslaskelma on erittäin tärkeässä asemassa, koska kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn pelkästään kertyneiden alijäämien perusteella. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä asemassa on laskentatoimi mittaamisen välineenä. Sinervon (2011, 85.) mukaan laskentatoimen tehtävänä on mitata rahaprosessia eli tuloja ja menoja ja tätä kautta pyrkiä selvittämään organisaation reaalityöntä eli toimintaa. Laskentatoimen avulla pystytään siis osittain näkemään, miksi kunnan talous on ajautunut kriisiin. Tärkeää on kuitenkin huomioida, ettei laskentatoimea voida nähdä puhtaasti mittausteorian, sillä laskentatoimen avulla tuotetaan tarvittavaa informaatiota erilaisiin käyttötarkoituksiin. Laskennan avulla voidaan siis pyrkiä tuottamaan tietoa tai luomaan visiota esimerkiksi tulevaisuudesta. (Sinervo 2011, 94.)

Sinervo (2011, 95) puhuu niin ikään mittaamisenkin kohdalla monitulkintaisuudesta. Monitulkintaisuudella mittaamisen näkökulmasta tarkoitetaan yksinkertaistettuna sitä, että mitattaessa päädytään eri tulokseen riippuen siitä, mitä mittaria käytetään. Toisaalta monitulkintaisuus voidaan liittää myös mittaustulokseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että mittauksen tai mittarin tulosta voidaan tulkita hyvin monella erilaisella tavalla riippuen esimerkiksi tulkintaympäristöstä. Mittaustulosten perusteella tehdään usein myös erilaisia päätöksiä. Tällöin monitulkintaisuus kytkeytyy myös päätösten tekemiseen, koska mittauksen tulos on tulkittavissa erilaisilla tavoilla, jolloin voidaan joutua pohtimaan, mikä on paras mahdollinen päätös saadulla mittaustuloksella. (Sinervo 2011, 96.) Käytännössä kriisikuntakriteerien näkökulmasta tämä tarkoittaa, että käytetyillä mittareilla eli kriisikuntakriteereillä ja tulkintaympäristöllä on merkitystä

kriisikuntien määräytymisessä. Kunnat myös tekevät erilaisia päätöksiä kriisikuntakriteerien perusteella, mikäli niitä täyttyy.

Mittareihin liittyy myös rajoitteita. Rajoitteiksi voidaan nähdä validiteetti, reliabiliteetti ja relevanssi. Validiteetissa on kyse siitä, mittaako mittari sitä asiaa, mitä sillä halutaan mitata. Esimerkiksi kunnan talouden tasapainoa mitattaessa on ongelmallista se, että talouden tasapainon käsitettä ei ole määritelty tarkasti. Mittausteorian näkökulmasta sellaista asiaa ei voida mitata, jota ei ole tarkasti määritelty. (Sinervo 2011, 185.) Tästä voi johtua se, että kriisikuntakriteereitä on päivitetty suhteellisen tiuhaan tahtiin eli koska talouden tasapainoa tai taloudellisesti heikomman kunnan käsitteitä ei ole määritelty tarkasti. Käytännössä kriteerit siis ikään kuin hakevat uomaansa johtuen juuri edellä mainitusta käsitteiden epätarkasta määrittelystä.

Reliabiliteetti ilmaisee käytetyn mittarin luotettavuutta, miten luotettavasti mittari mittaa haluttua ilmiötä. Mittari tai mittaustulos on luotettava, mikäli tulosten perusteella tehtävät johtopäätökset pysyvät samana, vaikka mittarin arvo olisi määritelty eri tavoin (Laitinen 1989, 164). Käytännössä kriisikuntakriteerien näkökulmasta tämä tarkoittaa, että mittaustavasta eli kriisikuntakriteereistä riippuu se, mitkä kunnat näyttävät olevan heikoimmassa asemassa taloudellisesti.

Relevanssilla tarkoitetaan mittarin olennaisuutta mitattavalle ilmiölle. Mittarin olennaisuuden tarkastelussa on pohdittava vaihtoehtoisia mittareita. Jos esimerkiksi talouden tasapainoa mitattaisiin tuloslaskelman sijaan taseella, olisivat päätelmät todennäköisesti erilaisia. (Sinervo 2009, 161.) Kriisikuntakriteereissä tilanne näyttää samankaltaiselta. Käytännössä käytössä olevilla mittareilla on vaikutusta siihen mitkä kunnat mielletään ja nähdään kriisikunniksi. Toisenlaisilla mittareilla siis tällä hetkellä saattaisi olla eri kunnat kriisikuntamenettelyssä.

4 KUNTIEN ITSEHALLINTO KRIISIKUNTANÄKÖKULMASTA

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 731/1999: 121§). Tämän tutkielman kannalta tärkeässä asemassa on kuntien itsehallinto ja siihen liittyen erityisesti kuntien taloudellinen itsehallinto, koska taloudellinen itsehallinto kytkeytyy vahvasti tutkielman aiheeseen eli kriisikuntiin. Seuraavaksi avataan kriisikuntien ja taloudellisen itsehallinnon yhteyttä. Taloudellisella itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että kunnalla on mahdollisuus päättää itse omasta taloudestaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tulot ja menot sekä varat ja velat ovat kunnan itse päätettävissä olevia asioita. Toisaalta on myös erityisen tärkeää huomioida se, että tämänkaltaisen taloudellisen itsehallinnon tuomien vapauksien myötä kunnalla on myös vastuu tehdyistä päätöksistä. (Meklin & Vakkuri 2011, 283.) Kunnalla on siis mahdollisuus päättää omasta

taloudestaan, mutta tämän mahdollisuuden myötä kunnille tulee myös vastuu tehdyistä päätöksistä. Kunta on siis itse vastuussa siitä, mikäli sen talous kriisiytyy. Käytännössä yhteys muodostuu siis taloudellisen itsehallinnon tuomien vapauksien ja siitä seuraavan vastuun johdosta. Eli kunnat saavat päättää itse taloudestaan, mutta esimerkiksi kriisiytyessään kantavat vastuun ja pyrkivät saamaan kunnan talouden jälleen takaisin tasapainoon. Taloudelliseen itsehallintoon liittyy keskeisesti myös rahoitusperiaate ja tasapainoperiaate, joista seuraavaksi lisää.

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että tulorahoituksen tulee riittää kunnan tehtävien hoitamiseen (Harjula & Prättälä 2019, kpl. 6.4.8). Jos tämä rahoitusperiaate ei toteudu kuntalaisille kuuluvat palvelut vaarantuvat. Käytännössä siis, jos kunta kriisiytyy, rahoitusperiaate on vaarassa jäädä toteutumatta ja kuntalaiset ilman palveluita. Kriisikuntien näkökulmasta rahoitusperiaate on tärkeä, koska jos rahoitusperiaate ei toteudu kunnalla ei ole tällöin varoja tehtävien hoitamiseen ja kuntaa voi uhata kriisikuntamenettely.

Tasapainoperiaatteen tarkoitus on pitää kunnan talous tasapainossa, mikä on erittäin tärkeää kuntien kriisiytymisen näkökulmasta. Tasapainoperiaatteen mukaan kunnan talouden tulee olla suunnitelmakaudella (kolme tai useampi vuosi) tasapainossa tai ylijäämäinen. Mikäli alijäämää kertyy kunnan taseeseen, tulee se kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmassa tulee olla yksilöityjä toimenpiteitä, joilla alijäämä saadaan katettua mainittuna ajanjaksona. (KuntaL 10.4.2015/410 110.3 §) Kriisikuntia ja kuntien kriisiytymistä tarkasteltaessa tämä tasapainoperiaate on avainasemassa, koska kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole pystynyt kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää määrääjassa.

5 KATSAUS SUOMEN KUNTIEN TILANTEESEEN

Tässä kappaleessa luodaan katsaus yleisesti kuntien tilanteeseen pitäen mielessä kriisikunnat ja kriisikuntakriteerit. Eli luvussa pyritään nostamaan esille asioita yleisestä kuntien tilanteesta, jotka liittyvät oleellisesti kuntien kriisiytymiseen. Tässä kappaleessa käsitellään muun muassa kuntien väestörakennetta, kuntien taloudellisia näkymiä sekä työllisyyteen ja elinkeinorakenteeseen liittyviä seikkoja.

Suomen kunnat eroavat merkittävästi toisistaan esimerkiksi kokonsa, olosuhteiden, väestörakenteensa ja kantokyvyn näkökulmasta, mutta silti on lähdetty liikkeelle yhtenäiskunnan ajatuksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia kuntia kohdellaan samalla tavalla riippumatta kuntien

eroista. (Valtiovarainministeriö 2020a, 11.) Kaikki kunnat ovat siis ikään kuin samalla viivalla riippumatta suuristakin eroavaisuuksista, joita kuntien välillä on.

5.1 Väestörakenne

Väestörakenne on yksi merkittävä kuntien talouteen ja sitä kautta kriisiytymiseen vaikuttavista tekijöistä. Väestörakenne ja väestökehitys vaikuttavat kunnissa moneen asiaan, kuten esimerkiksi talouteen ja mahdollisuuksiin järjestää lakisääteisiä palveluita. Viime aikoina väestö on kasvanut oikeastaan maakuntien keskuskaupungeissa ja niiden ympäryskunnissa. (Valtiovarainministeriö 2020a, 13.) Karkeasti sanottuna muualla väestö siis vähenee. Suomessa on siis paljon kuntia, jotka ovat negatiivisessa kiertessä. Negatiivisella kiertellä tarkoitetaan, että väestö vähenee, ikääntyy, asutus harvenee, tulotasot pienenevät ja työttömyysluvut kasvavat. Ihmiset, jotka muuttavat kasvukeskuksiin ovat usein koulutetumpia ja tätä myötä myös hyvätuloisempia sekä terveempiä kuin kuntaan jäävät asukkaat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muuttajat vievät mennessään verotuloja, mutta usein vähemmän menoja. (Valtiovarainministeriö 2020a, 21.) Poismuuttajat ovat siis terveempiä eivätkä he käytä palveluja samalla tavalla. Toisin sanoen poismuuttajat ovat hyvätuloisempia täten he vievät pois verotuloja ja kunnalle jää asukkaat, jotka palveluja tarvitsevat ja käyttävät. Käytännössä tämä tarkoittaa, että väestön vähentyessä edellytykset palvelujen järjestämiselle heikkenevät, koska verotulot pienenevät ja menot kasvavat suhteessa asukasmäärään (Valtiovarainministeriö 2020a, 21). Tämä on hankala yhtälö kuntatalouden näkökulmasta.

Syntyvyys ja nuoret ikäluokat ovat keskittyneet enenevässä määrin kaupunkeihin tämä vaikuttaa voimakkaasti kuntien välisiin väestörakenteiden eroihin. Osaltaan koko maan mittapuulla tapahtuva syntyvyyden väheneminen vaikuttaa myös väestörakenteen eroihin. (Valtiovarainministeriö 2020a, 13) Käytännössä siis, kun koko maassa syntyvyys on vähentynyt niin etenkin pienissä kunnissa, joissa väestö vähenee muutenkin, väestörakenne muuttuu vääjäämättä ja paljon nopeammin vanhemmaksi, koska syntyvyys on erittäin alhaista. Eli tämä kehitys nopeuttaa kuntien välisten erojen kasvua väestörakenteen osalta.

Väestörakenne on erittäin tärkeässä asemassa kuntien talouden ja sitä kautta kriisiytymisen näkökulmasta, sillä väestörakenne ja sen muutokset vaikuttavat merkittävästi kuntien tuloihin ja menoihin. Verotulot pienentyvät erityisesti kunnissa, joissa työikäinen väestö muuttaa pois. Kolikon käänntöpuolena voidaan nähdä kasvavat kustannus- ja investointipaineet muuttovoittoisissa kunnissa eli suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen kunnissa, joihin väestö on keskittynyt ja keskittyy. Muuttovoiton myötä palvelukapasiteettia joudutaan lisäämään, jolloin syntyy lisäkustannuksia. (Valtiovarainministeriö 2020a, 14.) Koko maan väestörakenteen muutos eli suurten ikäluokkien

vanheneminen ja tätä myötä vanhusväestön lisääntyminen on ollut jo pitkään tiedossa. Mutta 2010-luvulla alkanut syntyvyyden merkittävä lasku on muuttanut väestörakenteen kehitysnäkymiä ehkä jopa yllättäenkin. Lähivuosikymmeninä siis vanhusten määrä tulee kasvamaan kaikissa kunnissa merkittävästi. Ikäihmisten määrän kasvaessa, työikäisten ja syntyvyyden vähentyessä väestöllinen huoltosuhde heikkenee. Tärkeää on huomioida myös, että syntyvyyden lasku heikentää julkisen talouden kestävyttä, koska tällöin tulevaisuudessa on vähemmän työvoimaa. Väestön kasvun ja vähenemisen hallinnasta ja väestömuutosten ennakoimisesta tulee tulevaisuudessa yhä olennaisempi tekijä kuntien talouden suunnittelun näkökulmasta. (Valtiovarainministeriö 2020a, 14, 20.)

5.2 Työllisyystilanne ja elinkeinorakenne

Seuraavaksi keskitytään työllisyyteen ja elinkeinorakenteisiin liittyviin asioihin. Työllisyystilanne ja elinkeinorakenne ovat merkittävässä roolissa suoraan sekä välillisesti, kun tarkastellaan kuntien taloudellista tilannetta. Korkean työllisyyden ja monipuolisen yrityskannan myötä kunnan veropohja pysyy hyvänä. Nämä tukevat myös talouden kestävyttä sekä lisäävät kunnan taloudellista riskinsietokykyä. Korkea työllisyys näkyy kunnan taloudessa myös työmarkkinatukimaksujen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kulujen pienenemisenä, koska työllistyneet ovat usein työterveyshuollon piirissä. (Valtiovarainministeriö 2020a, 222.) Korkean työllisyyden johdosta kunta saa siis verotuloja niin työssä käyviltä asukkailta kuin yhteisöveron muodossa. Jos kunnassa on korkea työttömyys tai yksipuolinen elinkeinorakenne, kunta on suuremmassa vaarassa kriisiytyä, koska esimerkiksi työttömyydestä johtuen kunnallisveron tuotto on matala.

Suomen kunnissa vuonna 2018 15-64-vuotiaita eli työikäisiä oli keskimäärin 55,7% asukkaista. Suurimmillaan työikäisen väestön määrä oli 67,8% ja pienimmillään 47,8%. Erot kuntien välillä ovat siis suuret. Kuntatalouden näkökulmasta niin merkittävää ei ole työikäisten osuus vaan keskeistä on se, miten paljon kunnassa on työssä käyviä veroja maksavia asukkaita ja mikä on heidän ansionsa. Myös työllisten määrässä on suuria kuntakohtaisia eroja. Enimmillään työllisiä kuntien asukkaista oli noin 53% ja alimmillaan alle 30%. (Valtiovarainministeriö 2020a, 222-223.) Yksittäisen kunnan talouden kannalta työikäisen ja etenkin työssäkäyvien väestöllinen osuus on tärkeässä asemassa.

Valtiovarainministeriön kuntien tilannekuva 2020 raportin mukaan suurempien kuntien haasteena on nuorisotyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömien sekä vaikeasti työllistyvien korkea osuus. Pienempien kuntien erityisenä haasteena nähdään yli 50-vuotiaiden työllistyminen. Raportissa todetaan myös, että kuntien väestön koulutustasolla on merkittävä vaikutus työllisyyteen ja tätä kautta talouteen. Suomessa ansiotulot seuraavat koulutustasoa. Lisäksi koulutettu väestö on todennäköisemmin työelämässä ja koulutustasolla nähdään olevan selkeä yhteys terveyteen. (Valtiovarainministeriö

2020a, 229,231.) Käytännössä siis, jos kunnassa on paljon koulutettua väestöä, saa kunta enemmän verotuloja ja sosiaali- ja terveystaloudellisia ei tarvita niin paljoa.

Elinkeinorakenteen merkitys kunnan taloudelle on suuri. Monipuolisella ja vahvalla elinkeinorakenteella on positiivisia vaikutuksia kunnan taloudelle. Tämä siksi, että yritysten menestys näkyy kunnan taloudessa yhteisöverotuottona ja menestyvän yrityksen työntekijöiden ansiotasot ovat usein korkeammat, jolloin kunnallisveron tuottokin nousee. (Valtiovarainministeriö 2020a, 237.) Käytännössä yritykset siis tuovat kuntiin työpaikkoja ja tätä kautta verotuloja. Suomessa on kuntia, joiden työllisyys perustuu esimerkiksi yhden toimijan tai toimialan varaan hyvin vahvasti. Tällöin on riskinä, että esimerkiksi suhdannevaihtelut tai toimialan rakennemuutokset vaikuttavat voimakkaasti kunnan talouteen. Käytännössä siis, jos tämän toimijan toiminta loppuu, on sillä merkittävä vaikutus kunnan työllisyyteen ja sitä kautta verotuloihin. (Valtiovarainministeriö 2020a, 238,240.) Pahimmassa tapauksessa tämänkaltainen tilanne voi ajaa kunnan talouden kriisiin. Esimerkiksi Jämsä on vaikean paikan edessä, kun suuri työllistäjä UPM sulkee Kaipolan paperitehtaan joulukuun puolella välissä. (Kaski, 2020.) Tehtaan sulkemisella on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia kyseisen kunnan talouteen.

5.3 Kuntien yleinen taloudellinen tilanne

Kuntien yleisen taloudellisen tilanteen näkymät ovat vaikeat. Tulorahoitus ei ole riittänyt kuntien investointien rahoittamiseen viime vuosina. Tästä syystä kuntien velkamäärä on kasvanut. Lainakanta kunnissa kasvoi vuonna 2019 noin 2,3 miljardilla eurolla ollen yhteensä 21,8 miljardia euroa, kun verrataan edelliseen vuoteen eli vuoteen 2018. Lainakanta on siis kasvanut voimakkaasti. Kunnat käyttävät erilaisia omaisuuden rahoitusmalleja entistä enemmän. Nämä vähentävät velan määrää, mutta ovat kustannusvaikutuksiltaan lähellä perinteistä velkarahoitukseen liittyvää mallia. Erilaiset rahoitusmallit vaikeuttavat kuntien välistä vertailua ja vaatii kunnissa asiantuntemusta sekä huolellista taloudellista arviointia eri vaihtoehtojen välillä. Tulevaisuudessa strateginen ja realistiseen tulevaisuudenkuvaan perustuva päätöksenteko korostuu näin ollen entistä enemmän. Esimerkiksi realistinen väestöennuste on erittäin tärkeässä roolissa kouluinvestoinneissa. Riskienhallintaa ja arviointia tulisi myös kehittää investointipäätöksiin liittyen. (Valtiovarainministeriö 2020a, 96,97,108.)

Yleisesti kuntien talous heikkeni kokonaisuutena selkeästi vuonna 2019. Suuret ja nopeasti kasvavat kunnat ovat paremmassa tilanteessa kuin pienet ja väestöään menettävät kunnat. Muuttotappiokunnissa sosiaali- ja terveystaloudellisiin kohdistuvat menot kasvavat, kun samalla verotulot vähenevät. (Valtiovarainministeriö 2020a, 104,108.) Veroprosenttien nosto kertoo myös

osaltaan kuntien vaikeasta taloudellisesta tilanteesta. Vuosien 2015-2020 veroprosenttia nosti 175 kuntaa, veroprosenttia laski 14 kuntaa ja lopuissa noin 100 kunnassa verotus on pysynyt samalla tasolla (Valtiovarainministeriö 2020a, 82). Tämä indikoi siis suuressa osassa kuntia vaikenevaa taloudellista asemaa.

5.4 Kriisikunta näkökulma kuntien yleiseen tilanteeseen

Kriisikuntien lukumäärä on vaarassa kasvaa tulevina vuosina. Arviointimenettelyt ovat koskeneet aikaisemmin suhteellisen pieniä kuntia, mutta menettelyjä joudutaan todennäköisesti käynnistämään myös aiempaa suuremmissa kunnissa. Suomeen on syntyneissä alueita, joissa alueen kaikilla kunnilla on samankaltaisia taloudellisia ongelmia. Kun tähän kehityskulkuun lisätään jo aiemmin mainitsemani suurempien kuntien taloudelliset ongelmat, ongelmien ratkaisemisesta tulee vaikeampaa. Käytännössä siis, kun myös alueen taloudellisesti vahvin ja elinvoimaisin kunta ajautuu taloudelliseen kriisiin. Tärkeää on huomioida myös, että suurimmissa ongelmissa olevat kunnat ovat usein tehneet jo paljon sopeuttamistoimenpiteitä eikä tällöin ole enää paljonkaan toimenpiteitä, joita voitaisiin tehdä. Esimerkiksi kunta on karsinut jo aiemmin paljon palveluitaan ja muuttanut rakenteitaan. Eli näistä ei säästöjä voida tässä tilanteessa hakea. Tällöin perinteiset säästötoimet ja kuntarakenteen muutokset eivät välttämättä auta korjaamaan tilannetta. (Valtiovarainministeriö 2020a, 24.)

Kuntien reaalitalouden ongelmiin on esitetty ratkaisuksi kirjanpidollisia toimenpiteitä. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että kunnan taloutta tasapainotettaisiin kirjanpidollisin toimenpitein. Esimerkkejä näistä kirjanpidollisista toimenpiteistä: huonokuntoisten kiinteistöjen arvonalentumisten kirjaamatta jättäminen, peruspääoman alentaminen alijäämän kattamiseksi ja poistoaikojen pidentäminen. Tärkeää on huomioida, että näillä kirjanpidollisilla toimenpiteillä ei pystytä muuttamaan kuntien todellista talouden tilaa millään tavalla. Käytännössä näillä toimenpiteillä kuntien menot, tulot ja rahoitus ei muutu lainkaan. Käyttämällä kyseisiä kirjanpidollisia toimenpiteitä pahimmassa tapauksessa vain piilotetaan talouden ongelmat. (Valtiovarainministeriö 2020a, 112.) Eli samat ongelmat olisivat edelleen olemassa, mutta ne vain olisivat piilotettuina kirjanpidon avulla.

Kuntien tilannekuva 2020 raportissa kerrotaan, että arviointimenettelyyn joutuvien kuntien lukumäärä tulee todennäköisesti kasvamaan tulevina vuosina (Valtiovarainministeriö 2020a, 107). Tässä vallitsevassa tilanteessa on kuitenkin tärkeää huomioida se, että alijäämän kattamiseen tullaan todennäköisesti antamaan lisää aikaa pandemian johdosta, josta lisää HE159/2020 käsittelevässä luvussa 6.5. Raportin mukaan arviointimenettelyjä tullaan käynnistämään ensisijaisesti kuntien taseisiin kertyneen alijäämän johdosta (Valtiovarainministeriö 2020a, 107). Käytännössä tämä

tarkoittaa sitä, että kunnat eivät saa katettua taseeseen kertyneitä alijäämiä määräajassa. Kunnat siis toki saavat enemmän aikaa alijäämän kattamiseen. Tämä voi tarkoittaa sitä, että kriisikuntamenettelyä siirretään tai sitten toivotussa tilanteessa kunnat saavat alijäämänsä katettua tämän todennäköisesti annettavan lisäajan avulla.

6 KRIISIKUNTAMENETTELY JA KRIISIKUNTAKRITEERIT

Tässä luvussa esitellään kriisikuntamenettely, edelliset kriisikuntakriteerit, nykyiset kriisikuntakriteerit, HE159/2020 ja niin sanotut keltaiset valot, joiden avulla kunnat voivat seurata taloutensa kehittymistä paremmin ja helpommin.

6.1 Kriisikuntamenettely

Kriisikuntamenettelyssä valtio ja kunta selvittävät yhdessä kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin näiden turvaamiseksi. Menettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa, mikäli kunnan talouteen vaikuttaa selkeästi ja merkittävästi jokin kertaluonteinen ja merkittävä tekijä. Kriisikuntamenettelyssä on edustajat kunnasta sekä valtiovarainministeriöstä sekä riippumaton puheenjohtaja. Tätä kokoonpanoa kutsutaan arviointiryhmäksi ja tämän arviointiryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi. Ehdotuksessa voidaan ottaa kantaa esimerkiksi kunnan palveluihin ja niistä johtuviin menoihin ja tuloihin tai viimeisenä ja radikaaleimpana keinona voi olla esitys kuntajakoselvittäjän asettamisesta, mikä johtaa mahdolliseen kuntaliitokseen. (Valtiovarainministeriö 2020a, 105.) Kriisikuntamenettelyn tai erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn on tarkoitus tukea kuntien taloutta sekä turvata kunnan asukkaille palvelut, joita lainsäädäntö edellyttää (HE 280/2018, 4).

6.2 Edelliset kriisikuntakriteerit

Seuraavaksi esitellään edelliset kriisikuntakriteerit, joiden perusteella tämän tutkimuksen tapaukskunnat täyttävät kriisikunnille asetetut kriteerit ja ovat näin ollen kriisikuntia. Ensimmäisessä tunnuslukuihin liittyvässä kriteerissä tarkastellaan kuntakonsernin vuosikatetta. Kuntakonsernin vuosikate on negatiivinen ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksia (KuntaL 118.3 §). Vuosikate on tärkeä tunnusluku, kun arvioidaan tulorahoituksen riittävyyttä. Kyseinen tunnusluku osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi lainan lyhennyksiin, sijoituksiin ja investointeihin. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje, 23.)

Toisessa kriteerissä tarkastellaan kunnan tuloveroprosenttia. Tuloveroprosentti on kunnassa vähintään 1,0% korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti (KuntaL 118.3 §).

Kolmannessa kriteerissä otetaan esille kuntakonsernin lainamäärät. Kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla (KuntaL 118.3 §). Käytännössä kriteeri siis täyttyy, mikäli kunnan lainat ylittävät kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla.

Neljännessä aiemman mukaisessa kriisikuntakriteerissä tarkastellaan kuntakonsernin suhteellista velkaantuneisuutta. Kyseinen kriteeri täyttyy, jos kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia (KuntaL 118.3 §). Kyseinen tunnusluku kertoo sen, kuinka paljon kuntakonsernin käyttötuloista tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tämä tunnusluku on omavaraisuusastetta parempi tunnusluku kuntakonsernien välisessä vertailussa, koska pysyvien vastaavien ikä, poistomenetelmä tai arvostus ei vaikuta tunnuslukuun. Mitä pienempi tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kuntakonsernilla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje, 29.)

Näiden edellä lueteltujen tunnuslukujen tulee siis täytyä kaikkien kahtena peräkkäisenä vuonna, jotta kriisikuntamenettely voidaan aloittaa tunnuslukujen perusteella. Kriisikuntamenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos kuntakonserni ei ole pystynyt kattamaan taseeseensa kertynyttä alijäämää säädetyssä määräajassa (KuntaL 118.2 §). Alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien (KuntaL 110.3 §). Käytännössä alijäämän kattamiseen on siis aikaa viisi vuotta. Kolmas tapa joutua kriisikuntamenettelyyn liittyy asukaskohtaiseen alijäämään. Tällöin kuntakonsernin viimeisimmässä tilinpäätöksessä asukaskohtaisen alijäämän tulee olla vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneenä tilinpäätösvuotena vähintään 500 euroa per asukas (KuntaL 118.3 §). Mikäli kyseiset raja-arvot täyttyvät voidaan kriisikuntamenettely aloittaa.

6.3 Nykyiset kriisikuntakriteerit

Kriisikuntakriteereitä muutettiin vuonna 2019 voimaan tulleella lailla. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntia arvioidaan edelleen neljän eri tunnusluvun perusteella, jotka kertovat kunnan rahoituksen riittävydestä ja kunnan talouden vakavaraisuudesta. Nämä neljä tunnuslukua ovat:

1. Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia
2. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti

3. Aukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäättöksen lainojen ja vuokratavastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäättöksen lainojen ja vuokratavastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla

4. Konsernitilinpäättöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Arviointimenettely voidaan aloittaa, jos nämä tunnusluvut ovat kahtena peräkkäisenä vuonna täyttyneet. Alijäämiin liittyvä säädöksiä ei ole muutettu. Ne ovat siis samat kuin edellisissäkin kriteereissä, joita avattiin edellisessä luvussa 6.2. (KuntaL 118 §.) Nykyisiä uudistettuja kriteereitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäättösten tunnuslukujen perusteella (Kuntaliitto, 2019).

Yhteenvetona kunta voi siis joutua arviointimenettelyyn kolmella tavalla. Ensimmäinen tapa liittyy kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen. Arviointimenettely voidaan aloittaa, jos kunta ei ole pystynyt kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää säädetyssä määrääjassa. Toinen tapa liittyy kuntakonsernin tilinpäättöksiin ja sieltä johdettavaan asukaskohtaiseen alijäämään. Käytännössä kuntakonsernin viimeisimmän tilinpäättöksen tulee olla vähintään 1000 euroa alijäämäinen aukasta kohden ja sitä edeltäneen tilinpäättöksen alijäämän tulee olla vähintään 500 euroa aukasta kohden. Kolmas tapa joutua menettelyyn liittyy edellä mainittuihin neljään tunnuslukukriteeriin. Kaikkien näiden neljän kriteerin tulee siis täytyä kahtena peräkkäisenä tilivuonna, jotta arviointimenettely voidaan käynnistää.

6.4 Keltaiset valot

Hallituksen esityksessä (280/2018 vp, 6) on määritelty niin sanotut keltaiset valot. Kunnat voivat hyödyntää kyseisiä raja-arvoja omassa talouden suunnittelussaan ja analysoinnissaan. Keltaisten valojen raja-arvot ovat siis sellaisia, että tunnusluvun arvo on heikentynyt mutta se ei täytä vielä kriisikuntakriteerin mukaisia raja-arvoja. Näiden raja-arvojen avulla kuntien on helpompi huomata, tuleeko kunnan tehdä toimenpiteitä, jotta ei ajauduttaisi siihen, että kriisikuntakriteerit täyttyvät. Keltaisten valojen raja-arvojen täytyessä kunnan tulisi siis kiinnittää erityistä huomiota taloutensa kehitykseen ja arviointiin. Kriisikuntakriteerien keltaisten valojen raja-arvot näyttävät seuraavanlaisilta:

1. Kuntakonsernin kertynyt alijäämä peräkkäisinä vuosina vähintään 500 euroa per aukas.
2. Kuntakonsernin vuosikate suhteutettuna poistoihin on alle 100 prosenttia.
3. Kunnan tuloveroprosentti on 1,5 prosenttia yli keskimääräisen tuloveroprosentin.

4. Kuntakonsernin lainat ja vastuut 25 prosenttia yli keskimääräisen.

5. Kuntakonsernin laskennallinen lainanhoitokate on alle 1,0.

Kriisikuntamenettelyä ei voida siis käynnistää yllä olevien raja-arvojen täytyessä, (Kuntaliitto 2019) mutta ne toimivat ikään kuin hälytyskelloina. Kuten raja-arvoista huomataan, on kyseiset raja-arvot siis suhteutettu nykyisiin kriisikuntakriteereihin.

6.5 HE159/2020

Hallitus on esitellyt eduskunnalle lakia kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksen mukaan kunta voisi hakea valtiovarainministeriöltä pidennystä alijäämän kattamisaikaan. Covid-19 -epidemia ja sitä seuranneet laajat rajoitustoimet vaikuttavat kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kuntatalouteen merkittävästi. Osalla kunnista vaikutuksena tulee olemaan se, että alijäämiä tulee kertymään lisää ja alijäämän kattamistoimenpiteiden toteuttaminen tulee vaikeutumaan. (HE 159/2020, 3, 7.)

Tämän hallituksen esityksen keskiössä on alijäämän kattamisajan pidennys. Eli kunta voisi hakea valtiovarainministeriöltä pidennystä alijäämän kattamisaikaan, mikäli kunta kohtaa vaikeuksia kattaa alijäämänsä epidemian mukanaan tuomien taloudellisten vaikeuksien johdosta. Pidennys olisi kaksi vuotta eli kattamisaika pidentyisi nykyisestä neljästä vuodesta kuuteen vuoteen. Käytännössä siis, jos kunta ei pysty epidemiasta johtuvien poikkeuksellisten ja tilapäisten vaikeuksien myötä kattamaan kertynyttä alijäämää säädettyssä ajassa voisi valtiovarainministeriö kunnan hakemuksen perusteella päättää, että alijäämä tulee kattaa kuuden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. (HE 159/2020, 8-9.) Tämän tutkielman kannalta eli puhtaasti kriisikuntakriteerien näkökulmasta tämä hallituksen esitys tulee vaikuttamaan vain alijäämän kattamiseen liittyvään määräaikaan mahdollisesti pidentäen sitä.

Kuntaliiton mukaan epidemia heikentää kuntataloutta 1,7 miljardia euroa vuonna 2021 (Kuntaliitto 2020d). Epidemian myötä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menot tulevat kasvamaan ja verosekä maksutulot tulevat vähenemään ja näillä on vaikutus suoraan kuntien talouteen. Epidemian myötä kuntien tulee resursoida lisää esimerkiksi lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin. Maksutuloihin liittyen maksutuottojen määrät pienenevät. Esimerkiksi liikuntapalveluiden osalta maksutuotot ovat pienentyneet johtuen rajoitustoimenpiteistä. Merkittävin vaikutus koko kuntatalouden osalta muodostuu osittain viiveellä verotulojen kautta, koska kunnallisveron ja yhteisöveron tuotot heikkenevät. Ennusteen mukaan kuntien verotulot jäävät vuonna 2020 noin 2 miljardia euroa pienemmiksi kuin ennen epidemiaa vuonna 2019 ennustettiin. Poikkeustilan kestolla,

jota on vaikea tarkasti määrittää, tulee myös olemaan olennaisia vaikutuksia kuntien talouksiin. (HE 159/2020, 3-4.)

Tärkeää on huomioida, että jo ennen epidemiaa ja siitä johtuvia rajoitustoimenpiteitä kuntataloudella on mennyt heikosti ja näkymät ovat olleet vaikeat jo useamman vuoden ajan. Tämän esityksen kannalta olisi tärkeää pystyä jotenkin määrittelemään se, mikä johtuu epidemiasta ja mikä ei. Hallituksen esityksessä kerrotaan, että hakemukseen tulee liittää selvitys siitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia epidemia on kunnan taloudelle aiheuttanut. Vaikutuksia voitaisiin kuvata vertailemalla tuottoja ja kuluja aiempien vuosien taloutta koskevaan vastaavaan informaatioon. (HE 159/2020, 9.)

Tämän hallituksen esityksen tavoitteena on huomioida epidemian vaikutuksia kuntatalouteen ja parantaa kuntien mahdollisuuksia tasapainottaa talouttaan epidemian seurauksena tulleiden talousvaikeuksien vuoksi. Käytännössä siis kuntalain mukaista alijäämän kattamiskautta olisi mahdollista pidentää. Tällöin kunta voi jaksottaa tarvittavat toimenpiteet pidemmälle aikavälille. Lähtökohtana esityksessä on se, että tuetaan kunnan päätöksentekoa ja taloussuunnittelua siten, että kunta pystyisi omin toimin tasapainottamaan talouttaan ilman arviointimenettelyn käynnistämistä. Tällä esityksellä on taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia kuntiin. Kriisikuntien määrän arvioidaan esityksen johdosta vähenevän jonkin verran, koska kunnat voivat tasapainottaa talouttaan pidemmällä aikavälillä. (HE159/2020, 8, 10.)

7 KRIISIKUNNAT 2020 KRIISIKUNTAKRITEERIEIN VALOSSA

Tässä luvussa käsitellään tapauskuntia kutakin yksitellen. Ensiksi avataan tietoja kuntien väestöön liittyvistä asioista, kuten väestön lukumäärä, väestöennuste, ikärakenne. Lisäksi käsitellään tapauskuntien työllisyyteen ja taloudelliseen huoltosuhteeseen liittyviä seikkoja. Nämä ovat tärkeitä taustatietoja tämän tutkimuksen kannalta, sillä kyseiset asiat vaikuttavat kunnan talouteen merkittävästi ja tätä kautta niillä on merkitystä myös kunnan talouden kriisiytymisen kannalta. Lisäksi kustakin kunnasta tarkastellaan tuloksen ja konsernitaseeseen kertyneiden alijäämien kehitystä vuodesta 2015 alkaen. Tämän jälkeen tarkastellaan tapauskuntia kutakin erikseen aloittaen edellisistä kriisikuntakriteereistä ja sen jälkeen tarkastellaan nykyisiä uudistettuja kriisikuntakriteereitä. Nykyisten kriisikuntakriteerien kolmannen tunnuslukukriteerin osalta vuodelta 2018 ei ole saatavilla tietoa Manner-Suomen keskimääräisestä lainojen ja vuokratavustuiden määrästä, jolloin myöskään raja-arvoa ei ole saatavilla kyseiselle vuodelle. Tämän takia kyseistä kriteeriä tarkastellaan vain vuoden 2019 osalta. Varovaisen arvauksen voi tuki antaa siitä, että kyseisen tunnusluvun raja-arvo ei ole muuttunut radikaalisti verrattuna vuoteen 2019.

Taloudellisessa huoltosuhteessa verrataan työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrää työssäkäyvien määrään. Taloudellinen huoltosuhde voidaan nähdä alueen taloutta kuvaavana mittarina. (Ruotsalainen 2013.) Suuntaa antavana esimerkkinä vuonna 2017 taloudellinen huoltosuhde oli korkeimmillaan yksittäisessä kunnassa noin 240 ja alimmillaan noin 107 (Valtiovarainministeriö 2020a, 224). Käytännössä taloudellisen huoltosuhteen luku antaa siis hyvän kokonaiskuvan alueen taloudesta. Taulukossa 1 yhteenvedona tapauskuntien tiedot, joita tulen avaamaan ja vertailun vuoksi myös koko Manner-Suomen tilanne.

	Honkajoki	Jämijärvi	Kyyjärvi	Lapinjärvi	Teuva	Vehmaa	Manner-Suomi
Asukasmäärä	1623	1734	1311	2606	5074	2294	5 495 408
0-14 vuotiaiden osuus	14 %	14 %	16 %	14 %	14 %	14 %	16 %
15-64 vuotiaiden osuus	57 %	55 %	51 %	56 %	53 %	57 %	62 %
Yli 65-vuotiaiden osuus	29 %	31 %	34 %	30 %	33 %	28 %	22 %
Siitä yli 75-vuotiaiden osuus	12 %	13 %	14 %	13 %	15 %	13 %	9 %
Työttömien osuus työvoimasta	9,40 %	9,30 %	9,90 %	8,40 %	6,70 %	6,90 %	9,70 %
Taloudellinen huoltosuhde	1,52	1,61	1,93	1,46	1,76	1,3	1,33

Taulukko 1. Yhteenvedo tapauskuntien tiedoista (Kuntaliitto 2020a & Tilastokeskus 2019b)

7.1 Honkajoki

Honkajoki on noin 1600 asukkaan kunta, joka sijaitsee Satakunnan maakunnassa. Honkajoen asukasluku on vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Tilastokeskuksen mukaan väestöä on ollut 2000-luvun alussa 2083 ja kehitys jatkuu ennusteen mukaan negatiivisena asukasluvun laskiessa tasaisesti, jolloin vuonna 2040 asukasluku olisi 992. (Tilastokeskus 2019a.) Honkajoen ikärakenne on seuraavanlainen: 0-14 vuotiaiden osuus 14%, 15-64 vuotiaiden osuus 57% ja yli 65-vuotiaiden osuus on 29% (Suomen Kuntaliitto 2020a). Työttömien määrä Honkajoella on kasvanut edellisvuodesta eli vuoden 2018 tilinpäätöksen tiedoista 11 hengellä. Viimeisimmän tilinpäätöksen mukaan työttömien osuus työvoimasta on 9,4%. Tämä on alhaisempi kuin Satakunnassa (10,7%) ja koko maassa (9,8%). (Honkajoen kunta 2020, 45.) Taloudellinen huoltosuhde Honkajoella oli vuonna 2018 152 (Tilastokeskus 2019b). Tämä tarkoittaa sitä, että sataa työssäkäyvää kohti Honkajoella oli 152 työelämän ulkopuolella olevaa asukasta.

Tarkasteltaessa Honkajokea vuoden 2015 tilinpäätöksistä lähtien huomataan kunnan vaikeudet. Vuoden 2015 tilinpäätöksessä on jo edellisiltä tilikausilta kertynyttä alijäämää noin 1,6 miljoonaa

euroa. Toisaalta kunta on samana vuonna tehnyt noin 62 000 euroa ylijäämäläisen tuloksen. (Honkajoen kunta 2016, 86, 90.) On kuitenkin hyvä huomioida se, että tällaisella tahdilla alijäämien kattamiseen menee pitkään. Käytännössä siis kertynyttä alijäämää ei saada katettua säädettyssä määräajassa, jos tahti on tämänkaltainen. Tästä vuoden 2015 tilinpäätöksestä eteenpäin Honkajoki ei ole oikeastaan saanut katettua kertynyttä alijäämää juuri ollenkaan. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä Honkajoki tekee noin 1,1 miljoonan euron alijäämäläisen tuloksen (Honkajoen kunta 2019, 24). Tämä tarkoittaa sitä, että viimeisimmässä eli vuoden 2019 tilinpäätöksessä edellisiltä tilikausilta kertynyttä alijäämää on 2,6 miljoonaa euroa. Vaikuttaa siltä, että Honkajoella on herätty tilanteeseen, sillä vuoden 2019 tilikausi on noin 528 000 euroa ylijäämäläinen. Ylijäämäläinen tulos johtui pääosin onnistuneista metsäkiinteistöjen kaupoista sekä kunnalle myönnetystä harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. (Honkajoen kunta 2020, 4.) Honkajoen kunnanjohtajan katsauksessa Ulla Norrbo selittää vuonna 2018 kertynyttä reilua alijäämää Kuntaliitossa tapahtuneella virheellä. Eli Kuntaliitossa verotulokertymien arviot perustuivat osittain virheellisiin tietoihin ja tästä syystä verotulokertymä jäi noin 967 000 euroa ennakoitua pienemmäksi. Toinen merkittävä tekijä suureen alijäämälään oli sote- kustannusten noin 150 000 euron budjetin ylitys. (Honkajoen kunta 2019, 4.) Käytännössä Honkajoen kertyneet alijäämät ovat siis lisääntyneet vuosina 2015-2019.

7.1.1 Honkajoki edellisten kriisikuntakriteerien valossa

Edelliset kriisikuntakriteerit Honkajoki					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate negatiivinen	-826 000 €	Vuosikate negatiivinen	801 000 €	Vuosikate negatiivinen	Ei täyty
Tuloveroprosentti 1% korkeampi	22,50 %	20,87 %	22,50 %	20,90 %	Täyttyy
Lainamäärä/as.	2 904 €	9 837 €	4 041 €	10 657 €	Ei täyty
Suhteellinen velkaantuminen	40,10 %	Vähintään 50%	38,60 %	Vähintään 50%	Ei täyty
Konsernitaseen alijäämä/as.	-1 553 €	Vähintään -500€	-1 262 €	Vähintään -1000€	Täyttyy

Taulukko 2. Honkajoki edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Honkajoen kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)

Kuten taulukosta 2 nähdään niin Honkajoki täyttää yhden kriisikuntakriteerin neljästä. Täyttyvä kriteeri on tuloveroprosenttiin liittyvä tunnusluku. Honkajoki ei siis ole tällä hetkellä kriisikunta neljän tunnuslukuihin liittyvän kriteerin perusteella. Honkajoki ei ole pystynyt myöskään kattamaan kuntakonsernin taseeseen kertyneitä alijäämiä vaan ne ovat lisääntyneet, kuten luvussa 7.1 todetaan. Kuntakonsernin taseeseen kertynyt alijäämä asukasta kohden kahden viimeisimmän tilinpäätöksen

perusteella ylittää myös raja-arvot. Tällöin voidaan todeta, että Honkajoki on kriisikunta edellisten kriisikuntakriteerien perusteella.

7.1.2 Honkajoki nykyisten kriisikuntakriteerien valossa

Nykyiset kriisikuntakriteerit Honkajoki					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate/Poistot	-146 %	Alle 80%	214 %	Alle 80%	Ei täyty
Tulovero 2% korkeampi	22,50 %	21,96 %	22,50 %	22,20 %	Täyttyy
Lainat + Vuokravastuut/as.	4 049 €	Ei tietoa	5 154 €	12 342 €	
Laskennallinen lainanhoitokate	-1,00	Alle 0,8	1,10	Alle 0,8	Ei täyty
Konsernitaseen alijäämä/as.	-1 553 €	Vähintään -500€	-1 262 €	Vähintään -1000€	Täyttyy

Taulukko 3. Honkajoki nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Honkajoen kunta 2020 & Kuntaliitto 2020b&c)

Nykyisten kriteerien osalta tilanne on sama eli Honkajoki täyttää yhden kriteerin tunnuslukujen osalta. Täyttyvä tunnusluku on nykyisissäkin kriisikuntakriteereissä tuloveroprosenttiin liittyvä kriisikuntakriteeri, kuten taulukosta 3 nähdään. Honkajoki ei siis ole nykyistenkään kriisikuntakriteerien perusteella kriisikunta tarkasteltaessa neljää tunnuslukuun liittyvää kriisikuntakriteeriä. Koska alijäämiin liittyvissä kriteereissä ei ole tapahtunut muutoksia, on Honkajoki kriisikunta samoilla perusteilla kuin edellisissäkin kriteereissä. Perustelut esitetään edellisessä luvussa 7.1.1.

7.2 Jämijärvi

Myös Jämijärvi on kunta Satakunnassa, jossa on asukkaita noin 1700. Jämijärven asukasluku on niin ikään vähentynyt tasaisesti koko 2000-luvun ajan ja samankaltainen kehitys näyttäisi jatkuvan vuoteen 2040 asti tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella. (Tilastokeskus 2019a.) Vuoteen 2018 verrattuna Jämijärven väestö on vähentynyt 4% eli asukkaat ovat vähentyneet 70 kappaleella. Ikärakenteeltaan Jämijärvi on edellä käsitellyn Honkajoen kaltainen. 0-14 vuotiaiden osuus on 14%, 15-64 vuotiaiden osuus 55% ja yli 65-vuotiaiden osuus on hieman korkeampi eli 31%. (Suomen Kuntaliitto 2020a.) Tilinpäätöksen mukaan työllisyystilanne Jämijärvellä on huonontunut tammikuussa 2020 työttömiä oli 72 ja työttömien osuus työvoimasta oli 9,3%. Vertailuajankohtana Satakunnan työttömyysprosentti oli 10,2%. (Jämijärven kunta 2020, 10) Tilastokeskuksen mukaan syyskuussa 2020 koko maan työttömyysaste oli 7,6% (Tilastokeskus 2020). Jämijärven taloudellinen

huoltosuhteet vuonna 2018 on ollut 160,7. (Tilastokeskus 2019b.) Eli sataa työssäkäyvää kohti Jämijärvellä on ollut 160,7 työelämän ulkopuolella olevaa asukasta.

Jämijärvellä on vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan kertyneitä alijäämiä noin 1,7 miljoonaa euroa (Jämijärven kunta 2016, 27). Kertyneitä alijäämiä kuntakonsernin taseessa on siis reilusti. Talouden tasapainottamisen näkökulmasta kunnan tilannetta ei helpota se, että Jämijärven kuntakonserni on tehnyt vuosina 2015-2017 alijäämäiset tulokset (Jämijärven kunta 2016, 2017 & 2019). Vuoden 2016 alijäämä nousee tarkastelussa esille sen ollessa noin 856 000 euroa. Suurimmilta osin tämä johtuu kunnallisverotulojen laskusta, joka oli noin 490 000 euroa verrattuna vuoteen 2015. Verotulot myös jäivät noin 590 000 euroa alle talousarvion vuonna 2016. (Jämijärven kunta 2017, 4.) Tämä tarkoittaa siis, että talousarviossa odotettiin verotuloja kertyvän 590 000 euroa enemmän kuin mitä todellisuudessa kertyi. Tähän ei osattu varautua ja tästä syystä on eletty yli omien varojen ja sen johdosta tulos on reilusti alijäämäinen. Vuonna 2018 ja 2019 Jämijärvi on saanut käännettyä kurssia parempaan suuntaan. Vuoden 2018 tulos on noin 690 000 euroa ylijäämäinen (Jämijärven kunta 2019, 100). Viimeisimmässä vuoden 2019 tilinpäätöksessä noin 187 000 euroa ylijäämäinen (Jämijärven kunta, 2020, 23). Vuoden 2018 hyvä tulos johtuu pääosin satunnaisista eristä, kunta on myynyt Leppäkosken Sähkö Oy:n osakkeet (Jämijärven kunta 2019, 5). Jämijärvi on siis saanut käännettyä kurssiaan, mutta viimeisimmän tilinpäätöksen tietojen perusteella taseessa on kertyneitä alijäämiä edelleen noin kahden miljoonan euron edestä (Jämijärven kunta 2020, 26). Tämä tarkoittaa sitä, että töitä Jämijärvellä talouden tasapainottamiseksi edelleen on reilusti eikä maailmaa ravisuttava koronavirusepidemia varmastikaan helpota talouden tasapainottamista.

7.2.1 Jämijärvi edellisten kriisikuntakriteerien valossa

Edelliset kriisikuntakriteerit Jämijärvi					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate negatiivinen	837 000 €	Vuosikate negatiivinen	766 000 €	Vuosikate negatiivinen	Ei täyty
Tuloveroprosentti 1% korkeampi	22,50 %	20,87 %	22,50 %	20,90 %	Täyttyy
Lainamäärä/as.	3 387 €	9 837 €	3 813 €	10 657 €	Ei täyty
Suhteellinen velkaantuminen	43,70 %	Vähintään 50%	44,80 %	Vähintään 50%	Ei täyty
Konsernitaseen alijäämä/as.	-1 158 €	Vähintään -500€	-1 046 €	Vähintään -1000€	Täyttyy

Taulukko 4. Jämijärvi edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Jämijärven kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)

Taulukosta 4 nähdään, että Jämijärvi täyttää yhden tunnuslukuihin perustuvan kriisikuntakriteerin neljästä. Täyttyvä kriisikuntakriteeri on tuloveroprosenttiin liittyvä tunnusluku. Tunnuslukujen perusteella Jämijärvi ei siis ole kriisikunta, koska kaikki neljä tunnuslukua eivät täyty kahtena peräkkäisenä vuotena. Kuntakonsernin taseen alijäämä asukasta kohden kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä ylittää säädetyt raja-arvot. Lisäksi kuntakonsernin taseessa on vuodesta 2015 lähtien ollut reilusti kertyneitä alijäämiä ja ne ovat kasvaneet viimeisimmän tilinpäätöksen tietojen perusteella. Käytännössä Jämijärvi ei siis ole saanut katettua konsernitaseeseen kertyneitä alijäämiä määräajassa niin kuin luvusta 7.2 ilmenee. Näillä perusteilla Jämijärvi on siis tällä hetkellä kriisikunta

7.2.2 Jämijärvi nykyisten kriisikuntakriteerien valossa

Nykyiset kriisikuntakriteerit Jämijärvi					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate/Poistot	151 %	Alle 80%	136 %	Alle 80%	Ei täyty
Tulovero 2% korkeampi	22,50 %	21,96 %	22,50 %	22,20 %	Täyttyy
Lainat + Vuokravastuut/as.	3 408 €	Ei tietoa	3 933 €	12 342 €	
Laskennallinen lainanhoitokate	0,72	Alle 0,8	0,90	Alle 0,8	Ei täyty
Konsernitaseen alijäämä/as.	-1 158 €	Vähintään -500€	-1 046 €	Vähintään -1000€	Täyttyy

Taulukko 5. Jämijärvi nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Jämijärven kunta 2020 & Kuntaliitto 2020b&c)

Nykyisten kriteerien osalta tilanne on sama eli Jämijärvi täyttää yhden kriteerin tunnuslukujen osalta. Täyttyvä tunnusluku on nykyisissäkin kriisikuntakriteereissä tuloveroprosenttiin liittyvä kriisikuntakriteeri, kuten taulukosta 5 nähdään. Jämijärvi ei siis ole nykyistenkään kriisikuntakriteerien perusteella kriisikunta tarkasteltaessa neljää tunnuslukuihin liittyvää kriisikuntakriteeriä. Koska alijäämiin liittyvissä kriteereissä ei ole tapahtunut muutoksia, on Jämijärvi kriisikunta samoilla perusteilla kuin edellisissäkin kriteereissä. Kattamattomien konsernialijäämien sekä asukaskohtaisen konsernialijäämän perusteella.

7.3 Kyyjärvi

Kyyjärvi on kunta, joka sijaitsee Keski-Suomen maakunnassa. Asukkaita Kyyjärvellä on noin 1300. Kyyjärven väestökehitys näyttää noudattavan samaa kaavaa kuin kaksi edellä käsiteltyä tapauskuntaa. Kyyjärven väestö on siis vähentynyt 2000-luvun alusta tähän päivään asti tasaisesti ja kehitys näyttäisi olevan samankaltainen myös tulevaisuudessa tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan. (Tilastokeskus 2019a.) Ikärakenteeltaan Kyyjärvi on samankaltainen kuin edellisetkin

esittelemäni kunnat. 0-14 vuotiaita 16%, 15-64-vuotiaiden osuus on 51% ja yli 65-vuotiaiden osuus on 34%. (Suomen Kuntaliitto 2020a.) Viimeisimmän tilinpäätöksen mukaan Kyyjärven työttömyysaste oli 9,9%, kun koko Keski-Suomen työttömyysaste oli 11,3% (Kyyjärven kunta 2020, 9). Tilastokeskuksen mukaan syyskuussa 2020 koko maan työttömyysaste oli 7,6% (Tilastokeskus 2020). Tilinpäätöksessä mainitaan myös, että työttömyysaste on laskenut edellisvuosina ja avoimia työpaikkoja on tarjolla suhteellisen runsaasti. Työttömyysasteen lasku on kuitenkin hiipunut, vaikka työtarjontaa on. Tämä kertoo alueen työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmasta. (Kyyjärven kunta 2020, 9) Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että on työttömiä ja avoimia työpaikkoja, mutta avoimia työpaikkoja ei saada täytettyä. Eli työnhakijat ja avoimet työpaikat eivät kohtaa. Ihmiset eivät siis ole valmiita tai halukkaita muuttamaan tai matkustamaan alueelle työn perässä. Toisaalta myöskään työttömät eivät ole halukkaita tai valmiita muuttamaan tai matkustamaan muualle työn perässä. Kyyjärven taloudellinen huoltosuhde on tilastokeskuksen mukaan ollut 192,6 vuonna 2018 (Tilastokeskus 2019b). Tämä vaikuttaa hyvin korkealta lukemalta, sillä tämä tarkoittaa, että sataa työssäkäyvää kohti on 192,6 työelämän ulkopuolella olevaa asukasta.

Kyyjärven kohdalla tarkastelujakson aikana konsernitilinpäätöksissä vaikuttaisi olevan epätarkkuuksia taseessa liittyen edellisten tilikausien yli-/alijäämä tiliin. Esittelen Kyyjärvestä edellisten tilikausien yli-/alijäämän osalta lähtötilanteen. Tämän jälkeen esittelen vain kuntakonsernin tilikauden tulokset, koska tuloksen kehityksestä saa käsitystä siitä, miten alijäämää on kertynyt konsernin taseeseen. Tarkastelujakson lähtötilanteessa vuonna 2015 konsernitaseessa on kertyneitä ylijäämiä noin 750 000 euroa ja tilikauden tulos on noin 270 000 euroa ylijäämäinen (Kyyjärven kunta 2016, 96 & 98). Seuraavana tilikautena Kyyjärven kuntakonsernin tulos painui noin 1,6 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Kunnanjohtajan katsauksessa alijäämäisen tuloksen suurimmiksi syiksi annetaan ylittyneet Sote-menot, verotulojen väheneminen ja rahastovarojen kotiuttamatta jättäminen. (Kyyjärven kunta 2017, 5 & 32.) Vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan Kyyjärvi on päässyt miltei tasapainoiseen tulokseen tuloksen ollessa noin 5000 euroa alijäämäinen (Kyyjärven kunta 2018, 34). Kahtena viimeisenä tarkastelujakson tilikautena Kyyjärven kuntakonserni on tehnyt molemmissa reilusti alijäämäisen tuloksen. Vuonna 2018 tuloksen ollessa noin 1,6 miljoonaa euroa alijäämäinen ja vuonna 2019 noin 2,5 miljoonaa euroa alijäämäinen (Kyyjärven kunta 2019, 33 & Kyyjärven kunta 2020, 31). Vuoden 2018 suureen alijäämän aiheutti erityisesti Kyyjärven Paletti Oy:n noin 1,7 miljoonan euron arvonalentumiskirjaus (Kyyjärven kunta 2019, 4). Kunnanjohtajan katsauksen mukaan vuoden 2019 suuren alijäämän aiheutti niin ikään kiinteistöjen, mutta myös osakkeiden arvonalentumiset (Kyyjärven kunta 2020, 4).

7.3.1 Kyyjärvi edellisten kriisikuntakriteerien valossa

Edelliset kriisikuntakriteerit Kyyjärvi					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate negatiivinen	298 000 €	Vuosikate negatiivinen	-1 442 000 €	Vuosikate negatiivinen	Ei täyty
Tuloveroprosentti 1% korkeampi	21,75 %	20,87 %	21,75 %	20,90 %	Täyttyy
Lainamäärä/as.	12 281 €	9 837 €	12 281 €	10 657 €	Täyttyy
Suhteellinen velkaantuminen	103,8 %	Vähintään 50%	100 %	Vähintään 50	Täyttyy
Konsernitaseen alijäämä/as.	-1 338 €	Vähintään -500€	-3 193 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 6. Kyyjärvi edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Kyyjärven kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)

Taulukosta 6 nähdään, että Kyyjärvi välttää täpärästi kaikkien edellisten kriisikuntakriteerien mukaisten tunnuslukujen täyttymisen. Kyyjärvi täyttää siis kolme tunnuslukukriteeriä neljästä, mikäli vuosikate olisi ollut myös vuonna 2018 negatiivinen olisi Kyyjärvi täyttänyt kaikki neljä tunnuslukua. Konsernitaseen alijäämä asukasta kohden on peräkkäisinä vuosina liian suuri ja ylittää täten säädetty raja-arvot. Tällä perusteella Kyyjärvi on siis kriisikunta. Kyyjärven konsernitaseessa oli epätarkkuuksia, mutta tilikauden tuloksista voidaan päätellä, että alijäämää on kertynyt Kyyjärven konsernitaseeseen lisää eikä taloutta olla saatu tasapainotettua asianmukaisesti.

7.3.2 Kyyjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien valossa

Nykyiset kriisikuntakriteerit Kyyjärvi					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate/Poistot	13 %	Alle 80%	-118 %	Alle 80%	Täyttyy
Tulovero 2% korkeampi	21,75 %	21,96 %	21,75 %	22,20 %	Ei täyty
Lainat + Vuokravastuut/as.	Ei tietoa	Ei tietoa	15 950 €	12 342 €	
Laskennallinen lainanhoitokate	0,15	Alle 0,8	-0,66	Alle 0,8	Täyttyy
Konsernitaseen alijäämä/as.	-1 338 €	Vähintään -500€	-3 193 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 7. Kyyjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Kyyjärven kunta 2020 & Kuntaliitto 2020b&c)

Taulukosta 7 nähdään, ettei Kyyjärven tilanne näytä nykyistenkään kriisikuntakriteerien valossa kovinkaan hyvältä. Kolmannen kriteerin eli lainat ja vuokravastuut osalta Kyyjärvi ei ole ilmoittanut tunnuslukua kummaltakaan vuodelta. Taulukossa on siis käytetty Suomen Kuntaliiton (2020c) tilastoa ja sieltä saatua lukua. Kyseisessä tilastossa on tiedot vain vuodesta 2019, joten vuoden 2018

tiedot Kyyjärven osalta jäävät esittelemättä kolmannen kriteerin osalta. Kyyjärvi ei siis ole nykyistenkään kriisikuntakriteerien perusteella kriisikunta tarkasteltaessa neljää tunnuslukuihin liittyvää kriisikuntakriteeriä. Alijäämiin liittyvissä kriteereissä ei ole tapahtunut muutoksia. Kyyjärvi on siis kriisikunta samoilla perusteilla kuin edellisissäkin kriteereissä. Asukaskohtaisen konsernialijäämän perusteella.

7.4 Lapinjärvi

Lapinjärvi on kunta, joka sijaitsee Uudenmaan maakunnassa. Vuoden 2019 lopulla asukkaita kunnassa oli 2606, joka on 59 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Väestökehitys Lapinjärvellä noudattaa kaavaa, jossa asukasluku vähenee tasaisesti aina vuoteen 2040 asti. (Tilastokeskus 2019a.) Ikärakenteeltaan kunta on samankaltainen kuin muutkin tapauskunnat. 0-14 vuotiaita 14%, 15-64 vuotiaita 56% ja yli 65-vuotiaita 30% (Suomen Kuntaliitto 2020a). Työttömyysaste Lapinjärvellä tilinpäätöksen mukaan oli vuoden 2019 lopussa 8,4%. Työttömyysaste on kasvanut vuoden takaiseen verrattuna 0,7%. Koko Uudenmaan työttömyysaste samaan aikaan oli 8,5%. (Lapinjärven kunta 2020, 11-12.) Lapinjärven työttömyysaste on siis samaa suuruusluokkaa kuin koko Uudenmaan työttömyysaste. Tilastokeskuksen mukaan Lapinjärven taloudellinen huoltosuhde vuonna 2018 on ollut 146,3 (Tilastokeskus 2019b). Sataa työssäkäyvää kohti on siis ollut 146,3 työelämän ulkopuolella olevaa asukasta.

Lapinjärvellä talouden tilanne on lähtenyt heikkenemään huomattavasti. Vuoden 2015 tilinpäätöksen tietojen mukaan kuntakonserni on tehnyt noin 400 000 euron ylijäämäisen tuloksen ja edellisten tilikausien ylijäämä taseessa on noin 500 000 euroa (Lapinjärven kunta 2016, 79). Tämän jälkeen Lapinjärvi on alkanut tekemään reilusti alijäämäisiä tuloksia. Viimeisimmässä vuoden 2019 tilinpäätöksessä taseeseen kertynyttä alijäämää on noin 2,2 miljoonaa euroa (Lapinjärven kunta 2020, 45). Merkittävimmin Lapinjärven tulosta näyttää painaneen tarkastelujaksona perusturvapalveluiden suuret ylitykset talousarvioon nähden.

7.4.1 Lapinjärvi edellisten kriisikuntakriteerien valossa

Edelliset kriisikuntakriteerit Lapinjärvi					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate negatiivinen	700 000 €	Vuosikate negatiivinen	789 000 €	Vuosikate negatiivinen	Ei täyty
Tuloveroprosentti 1% korkeampi	20,50 %	20,87 %	20,50 %	20,90 %	Ei täyty
Lainamäärä/as.	6 648 €	9 837 €	7 514 €	10 657 €	Ei täyty
Suhteellinen velkaantuminen	82,2%	Vähintään 50%	88,3%	Vähintään 50%	Täyttyy
Konsernitaseeseen alijäämä/as.	815 €	Vähintään -500€	1 109 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 8. Lapinjärvi edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Lapinjärven kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)

Taulukosta 8 nähdään, että Lapinjärvi täyttää yhden tunnuslukuihin perustuvan kriisikuntakriteerin neljästä. Täyttyvä kriisikuntakriteeri on suhteelliseen velkaantumiseen liittyvä tunnusluku. Tunnuslukujen perusteella Lapinjärvi ei siis ole kriisikunta, koska kaikki neljä tunnuslukua eivät täyty kahtena peräkkäisenä vuotena. Kuntakonsernin taseen alijäämä asukasta kohden kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä ylittää säädetyt raja-arvot. Lapinjärven konsernitaseen edellisten tilikausien yli-/alijäämä tili on kääntynyt alijäämäiseksi vuonna 2017 (Lapinjärven kunta 2018, 43). Lapinjärvellä on siis aikaa kattaa konsernitaseeseen kertyneet alijäämät vuoteen 2022 asti. Konsernitaseen alijäämät per asukas kahtena peräkkäisenä vuonna kuitenkin ylittävät säädetyt raja-arvot eli tämän perusteella Lapinjärvi on kriisikunta tällä hetkellä.

7.4.2 Lapinjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien valossa

Nykyiset kriisikuntakriteerit Lapinjärvi					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate/Poistot	46 %	Alle 80%	52,60 %	Alle 80%	Täyttyy
Tulovero 2% korkeampi	20,50 %	21,96 %	20,50 %	22,20 %	Ei täyty
Lainat + Vuokravastuut/as.	3408 €	Ei tietoa	3933 €	12 342 €	
Laskennallinen lainanhoitokate	0,30	Alle 0,8	0,40	Alle 0,8	Täyttyy
Konsernitaseeseen alijäämä/as.	815 €	Vähintään -500€	1 109 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 9. Lapinjärvi nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Lapinjärven kunta 2020 & Kuntaliitto 2020 b&c)

Taulukosta 9 nähdään, että Lapinjärven kohdalla nykyisten uudistettujen kriteerien näkökulmasta täyttyy kaksi kriteeriä neljästä, kun aiempien kriteerien näkökulmasta vain yksi kriteeri täyttyi. Lainojen ja vuokravastuiden osalta Lapinjärvi näyttäisi alittavan raja-arvon reilusti eli kyseinen tunnuslukukriteeri ei täyty. Lapinjärven tilanne siis näyttäytyy heikommalta nykyisten kriteerien valossa. Tunnuslukuihin perustuvien kriteerien perusteella Lapinjärvi ei kuitenkaan täytä kriisikunnan tunnusmerkistöä. Lapinjärvi on siis kriisikunta myös nykyisten kriteerien valossa asukaskohtaisten alijäämiensä perusteella.

7.5 Teuva

Teuva on noin 5000 asukkaan kunta, joka sijaitsee Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Teuva on selkeästi suurikokoisin, kun verrataan muihin tapauskuntiin tässä tutkimuksessa. Myös Teuvan väestökehitys noudattaa hyvin samankaltaista kaavaa 2000-luvulla kuin muutkin tapauskunnat tässä tutkimuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että asukasluku on vähentynyt tasaisesti aina nykyhetkeen asti. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan samankaltainen kehitys jatkuu niin pitkälle kuin aineistoa on eli vuoteen 2040 asti. Väestön väheneminen on myös määrällisesti suurin vertailtuna muihin tapauskuntiin tässä tutkimuksessa. (Tilastokeskus 2019a.) Toisaalta on tärkeää huomioida, että kyseessä on suurin kunta, jolloin väestön väheneminen on suhteessa samaa suuruusluokkaa, vaikka määrällisesti se olisi huomattavasti suurempi. Ikärakenne Teuvalla noudattaa samankaltaista kaavaa kuin muissakin kunnissa. 0-14 vuotiaiden osuus on 14%, 15-64 vuotiaiden osuus väestöstä on 53% ja yli 65-vuotiaita väestöstä on 33% (Suomen Kuntaliitto 2020a). Tilinpäätöksen mukaan Teuvan työttömyysprosentti 31.12.2019 on ollut 6,8, joka on alle Etelä-Pohjanmaan keskiarvon (8,1%) saman vuoden joulukuussa. Vuoden 2019 työttömyysaste Teuvalla laski 0,7 prosenttiyksikköä 6,7 prosenttiin. (Teuvan kunta 2020, 12, 63.) Taloudellinen huoltosuhde Teuvalla on 176,1 (Tilastokeskus 2019b). Sataa työssäkäyvää kohtaan on siis 176,1 työelämän ulkopuolella olevaa asukasta.

Teuvan tilinpäätöksistä johdettavat talousluvut ovat eri suuruusluokassa verrattuna muihin tämän tutkielman tapauskuntiin. Tämä on ymmärrettävää, sillä Teuva on tapauskunnista selkeästi suurin. Tämän tutkielman tarkastelujakson alussa eli vuoden 2015 tilinpäätöksessä Teuvan kuntakonsernilla on taseessa edellisiltä tilikausilta kertynyttä alijäämää noin 4,9 miljoonaa euroa. Samassa tilinpäätöksessä konsernin tulos on noin 900 000 euroa alijäämäinen (Teuvan kunta 2016, 93). Tarkastelujakson aikana Teuva ei ole saanut vähennettyä taseeseensa kertynyttä alijäämää vaan se on kasvanut noin 2,2 miljoonalla eurolla tarkastelujaksolla. Tarkasteltavalla aikajaksolla Teuvalla on yksi ylijäämäinen tilinpäätös noin 1,5 miljoonaa euroa vuodelta 2017. Suurin tekijä ylijäämäiselle

tulokselle on Teak-konsernin osakkeiden myynnistä saatu satunnainen tuotto, joka oli noin 900 000 euroa. (Teuvan kunta 2018, 105, 106.) Toisaalta sitä edeltäneellä vuodella 2016 alijäämää on kertynyt noin 2,3 miljoonaa euroa (Teuvan kunta 2017, 96). Vuoden 2016 kertynyt suuri alijäämä johtuu pääasiallisesti sosiaali- ja terveystoimen menojen suuresta ylittymisestä 840 000 eurolla ja kiinteistöjen alaskirjauksesta johtuneesta kertaluontoisesta erästä, joka oli 995 000 euroa (Teuvan kunta 2017, 3). Ylijäämäistä tilinpäätöstä seuraa kaksi alijäämäistä tilikautta. Vuonna 2018 alijäämää kertyi noin 128 000 euroa ja vuonna 2019 alijäämää kertyi noin 817 000 euroa (Teuvan kunta 2019, 105 & Teuvan kunta 2020, 123). Nämä tilikaudet käytännössä melkein syövät ylijäämäisen tuloksen ja Teuva on taas melkein samassa tilanteessa kuin aiemmin.

7.5.1 Teuva edellisten kriisikuntakriteerien valossa

Edelliset kriisikuntakriteerit Teuva					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate negatiivinen	2,65 milj. €	Vuosikate negatiivinen	3,28 milj. €	Vuosikate negatiivinen	Ei täyty
Tuloveroprosentti 1% korkeampi	22,50 %	20,87 %	22,50 %	20,90 %	Täyttyy
Lainamäärä/as.	6 055 €	9 837 €	6 011 €	10 657 €	Ei täyty
Suhteellinen velkaantuminen	52,45 %	Vähintään 50%	51,25 %	Vähintään 50%	Täyttyy
Taseen alijäämä/as.	1 298 €	Vähintään -500€	1 560 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 10. Teuva edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Teuvan kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)

Teuvan kohdalla edellisiä kriisikuntakriteereitä esittelevästä taulukosta 10 nähdään kuntakonsernin täyttävän kaksi tunnuslukukriteeriä neljästä. Tuloveroprosenttiin ja suhteelliseen velkaantumiseen liittyvät kriteerit täyttyvät siis Teuvan osalta. Tunnuslukuihin liittyvien kriteerien perusteella Teuvaa ei voida asettaa kriisikunnaksi, koska niistä ei kaikki täyty kahtena peräkkäisenä vuotena. Teuvan kuntakonsernilla on kuitenkin konsernitaseessa vuodelta 2015 asti kertyneitä alijäämiä reilusti eikä Teuva ole saanut kertyneitä alijäämiä katettua. Päinvastoin kertyneet alijäämät ovat kasvaneet niin kuin luvusta 7.5 käy ilmi. Teuva ei ole siis saanut katettua kertyneitä alijäämiä säädettyssä määräajassa. Lisäksi Teuvan kuntakonsernin taseen alijäämä asukasta kohden ylittää säädetty raja-arvot, jolloin voidaan todeta Teuvan olevan kriisikunta näistä syistä.

7.5.2 Teuva nykyisten kriisikuntakriteerien valossa

Nykyiset kriisikuntakriteerit Teuva					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate/Poistot	91 %	Alle 80%	80,00 %	Alle 80%	Ei täyty
Tulovero 2% korkeampi	22,50 %	21,96 %	22,50 %	22,20 %	Täyttyy
Lainat + Vuokravastuut/as.	6 395 €	Ei tietoa	6 332 €	12 342 €	Ei täyty
Laskennallinen lainanhoitokate	0,70	Alle 0,8	0,90	Alle 0,8	Ei täyty
Taseen alijäämä/as.	1 298 €	Vähintään -500€	1 560 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 11. Teuva nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Teuvan kunta 2020 & Kuntaliitto 2020 b&c)

Tarkasteltaessa Teuvan kuntakonsernia nykyisten kriteerien valossa huomataan taulukosta 11, että tunnuslukukriteereistä ylittyy ainoastaan tuloveroprosenttiin liittyvä kriisikuntakriteeri. Teuvan tapauksessa nykyiset kriisikuntakriteerit antavat siis kuntakonsernin tilanteesta paremman kuvan kuin edelliset kriteerit. Teuva ei siis ole nykyistenkään kriisikuntakriteerien valossa kriisikunta tunnuslukujen perusteella vaan edellisessä luvussa mainituista syistä eli kattamattomien alijäämien sekä asukaskohtaisten alijäämien perusteella. Näin siksi, että alijäämiin liittyviä kriteereitä ei muutettu nykyisiin uudistettuihin kriisikuntakriteereihin lainkaan.

7.6 Vehmaa

Vehmaan kunta sijaitsee Varsinais-Suomessa. Vuoden 2019 lopussa Vehmaan asukasluku oli 2293. Se on kahdeksan asukasta enemmän kuin vuotta aikaisemmin. (Suomen Kuntaliitto 2020a.) Vehmaa on siis ainoa tapauskunta tässä tutkimuksessa, jonka asukasluku on kasvanut edellisvuoteen verrattuna. Muutenkin Vehmaan väestökehitys näyttää valoisammalta vertailtaessa muihin tapauskuntiin. Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella vuonna 2040 Vehmaalla olisi asukkaita 2167. (Tilastokeskus 2019a.) Tämä ei ole niin suuri pudotus kuin muissa tapauskunnissa. Toki asukasluvun vähentyminen on samankaltaista eli tasaista, mutta asukasluku ei tipu läheskään niin nopeasti kuin muissa tapauskunnissa. Vehmaan ikärakenne on myös hyvin samankaltainen kuin muissakin tapauskunnissa. Eli 0-14 vuotiaiden osuus on 14%, 15-64 vuotiaiden osuus 57% ja yli 65-vuotiaiden osuus on 28% Vehmaan väestöstä (Suomen Kuntaliitto 2020a). Vehmaan tilinpäätöksen mukaan työttömyystilanne kunnassa on hyvä. Vuonna 2019 työttömyysprosentti on laskenut 6,4 prosenttiin edellisvuoden 7,4 prosentista. (Vehmaan kunta 2020, 8.) Työttömien osuus työvoimasta vuonna 2018 Tilastokeskuksen avainlukujen perusteella oli Vehmaalla 6,9 prosenttia. Taloudellisen

huoltosuhteen kannalta tilanne Vehmaalla on tämän tutkimuksen tapauskuntia tarkasteltaessa paras. Taloudellisen huoltosuhteen luvun ollessa 129,9. (Tilastokeskus 2019b.)

Vehmaalla tarkastelujakson lähtötilanteessa eli vuonna 2015 kuntakonsernin taseessa kertynyttä ylijäämää on noin 366 000 euroa. Saman vuoden tilinpäätöksen mukaan Vehmaan kuntakonserni on tehnyt noin 800 000 euron alijäämäisen tuloksen. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntakonsernin taseen ylijäämä muuttuu alijäämäksi. Vuoden 2016 tilinpäätöksessä taseeseen kertynyttä alijäämää on siis noin 440 000 euroa. Vuonna 2016 Vehmaan kuntakonserni teki myös reilusti alijäämäisen tuloksen sen ollessa noin 1,3 miljoonaa euroa alijäämäinen. (Vehmaan kunta 2017, 23-24.) Tarkastelukauden ainoan ylijäämäisen tuloksen Vehmaan kuntakonserni on tehnyt vuonna 2017 tuloksen ollessa noin 261 000 euroa ylijäämäinen. Tällä ei ole merkittävää vaikutusta kuntakonsernin taseeseen kertyneeseen alijäämään. Käytännössä se siis putoaa vuonna 2018 noin 1,5 miljoonaan, mutta samana vuonna tuloksen ollessa noin 1,2 miljoonaa euroa alijäämäinen on ylijäämäinen tulos ns. syöty nopeasti. (Vehmaan kunta 2019, 24-25.) Vehmaan kuntakonsernin viimeisinkin tilinpäätöksen tulos on alijäämäinen noin 483 000 euroa ja kertyneitä alijäämiä konsernin taseessa on noin 2,7 miljoonaa euroa (Vehmaan kunta 2020, 90, 92). Vehmaan taloudellinen tilanne siis näyttää myös vaikealta. Taseeseen kertyneet ylijäämät ovat tämän tutkielman tarkastelujakson aikana muuttuneet reiluksi alijäämäksi.

7.6.1 Vehmaa edellisten kriisikuntakriteerien valossa

Edelliset kriisikuntakriteerit Vehmaa					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate negatiivinen	-319 208 €	Vuosikate negatiivinen	1,21 milj. €	Vuosikate negatiivinen	Ei täyty
Tuloveroprosentti 1% korkeampi	22,25 %	20,87 %	22,25 %	20,90 %	Täyttyy
Lainamäärä/as.	7 060 €	9 837 €	9 125 €	10 657 €	Ei täyty
Suhteellinen velkaantuminen	71,00 %	Vähintään 50%	85,00 %	Vähintään 50%	Täyttyy
Taseen alijäämä/as.	1 182 €	Vähintään -500€	1 382 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 12. Vehmaa edellisten kriisikuntakriteerien perusteella (Vehmaan kunta 2020 & Valtiovarainministeriö 2020b)

Taulukosta 12 nähdään Vehmaan kuntakonsernin tilanne edellisten kriisikuntakriteereiden näkökulmasta. Tunnuslukukriteereistä täyttyvät tuloveroprosenttiin ja suhteelliseen velkaantuneisuuteen liittyvät kriteerit. Kriteereistä täyttyy siis kaksi neljästä eli tunnuslukujen perusteella Vehmaa ei ole kriisikunta. Vehmaan konsernitaseen edellisten tilikausien yli-/alijäämä tili

kääntyi alijäämäiseksi vuonna 2016. Vehmaalla on siis aikaa tasapainottaa taloutensa eli kattaa kertyneet alijäämät vuoteen 2021 asti. Käytännössä siis Vehmaa on kriisikunta asukaskohtaisten alijäämien vuoksi. Kahden viimeisimmän konsernitilinpäätöksen asukaskohtaisen alijäämän ylittäessä säädetyt raja-arvot.

7.6.2 Vehmaa nykyisten kriisikuntakriteerien valossa

Nykyiset kriisikuntakriteerit Vehmaa					
Kriteerit	2018	Raja-arvo 2018	2019	Raja-arvo 2019	
Vuosikate/Poistot	-35,0 %	Alle 80%	104,0 %	Alle 80%	Ei täyty
Tulovero 2% korkeampi	22,25 %	21,96 %	22,25 %	22,20 %	Täyttyy
Lainat + Vuokravastuut/as.	7 427 €	Ei tietoa	9 933 €	12 342 €	
Laskennallinen lainanhoitokate	-0,10	Alle 0,8	0,50	Alle 0,8	Täyttyy
Taseen alijäämä/as.	1 182 €	Vähintään -500€	1 382 €	Vähintään 1000€	Täyttyy

Taulukko 13. Vehmaa nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella (Vehmaan kunta 2020 & Kuntaliitto 2020 b&c)

Myös nykyisiä kriisikuntakriteerejä tarkasteltaessa taulukosta 13 nähdään, että tunnuslukukriteereistä täyttyy kaksi neljästä. Kriteerit, jotka täyttyvät ovat tulovero sekä laskennallinen lainanhoitokate. Vehmaa ei siis ole nykyistenkään kriisikuntakriteerien valossa kriisikunta tunnuslukujen perusteella vaan edellisessä luvussa mainitusta syystä eli asukaskohtaisten alijäämien perusteella. Näin siksi, että alijäämiin liittyviä kriteereitä ei muutettu nykyisiin uudistettuihin kriisikuntakriteereihin lainkaan.

8 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tavoitteena oli tarkastella kriisikuntakriteerien muutosten vaikutuksia kriisikunnan määräytymiseen sekä tarkastella, miten nykyiset kriisikuntakriteerit vertautuvat suhteessa aiempiin kriisikuntakriteereihin. Tarkastelut suoritettiin edellisiä ja nykyisiä kriisikuntakriteereitä vertailemalla sekä tilasto- ja tilinpäätösinformaation pohjalta. Lisäksi tavoitteena oli lisätä ymmärrystä niin kriisikuntakriteereistä kuin nykyisistä kriisikunnista.

Tavoitteiden saavuttamiseksi tutkimuskysymyksiksi muodostuivat:

- *Miten nykyiset kriisikuntakriteerit vertautuvat suhteessa aiempiin kriisikuntakriteereihin?*
- *Miten kriisikuntakriteerien muutokset vaikuttavat kriisikunnan määräytymiseen?*

8.1 Kriisikuntakriteerien vertautuminen havainnot ja päätelmät

Konsernin alijäämiin liittyviä kriteereitä ei muutettu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asukaskohtainen alijäämä ei saa ylittää 1000 euroa ja sitä edeltävänä vuonna 500 euroa. Kunnan tulee myös kattaa konsernitaseeseen kertynyt alijäämä säädetyssä määräajassa. Alijäämiin liittyvät säädökset ovat siis pysyneet ennallaan, kun vertaillaan nykyisiä ja edellisiä kriisikuntakriteereitä keskenään, joten niitä ei käsitellä tässä vaiheessa sen enempää. Sen sijaan tunnuslukukriteereitä on päivitetty, joita käsitellään seuraavaksi. Vertailen tunnuslukukriteereitä pareittain, koska kriteereitä on päivitetty siten, että ne tarkastelevat pitkälti samoja asioita mutta tarkennetusta näkökulmasta.

Ensimmäisessä tunnuslukukriteerissä tarkastellaan vuosikatetta. Edellisissä kriisikuntakriteereissä vuosikatteen ollessa negatiivinen kriteeri täyttyy. Nykyisissä kriteereissä tarkastellaan vuosikatteiden ja poistojen suhdetta. Näiden suhteen ollessa alle 80 prosenttia kriteeri täyttyy. Negatiivinen vuosikate kuvastaa poikkeuksellisen heikkoa tulojen ja menojen suhdetta eikä kyseiselle tunnusluvulle ole mahdollista asettaa esimerkiksi euromääräistä asukaskohtaista tavoitearvoa. Nykyiselle tunnusluvulle on mahdollista asettaa raja-arvo, joka ennakoii paremmin kunnan taloudellisia vaikeuksia. (HE 280/2018 vp, 5.) Käytännössä nykyiset kriteerit antavat siis kokonaisvaltaisemman ja monipuolisemman kuvan verrattuna aiempiin kriisikuntakriteereihin.

Toinen tunnuslukukriteeri on kunnan tuloveroprosentti suhteessa kaikkien kuntien painotettuun keskimääräiseen tuloveroprosenttiin. Kyseistä kriteeriä on muutettu siten, että raja-arvo on nostettu yhdestä prosentista kahteen prosenttiin. Kyseinen muutos on tehty sillä perusteella, että tunnusluvun avulla pystyttäisiin erottamaan paremmin ne kunnat, joiden on mahdollista sopeuttaa talouttaan veroprosenttia korottamalla. (HE 280/2018 vp, 4-5.) Tämän muutoksen avulla pystytään siis erottamaan paremmin korkeimpien veroprosenttien kunnat.

Nykyisen muotoisissa kriisikuntakriteereiden kolmannessa tunnusluvussa tarkastellaan asukaskohtaisia lainoja ja vuokravastuita. Edellisissä kriisikuntakriteereissä pelkästään asukaskohtainen lainamäärä on tarkastelun kohteena. Ainoastaan asukaskohtaiseen lainamäärään keskittyvä tunnusluku ei ota huomioon erilaisia rahoitusmalleja, joiden käyttö on lisääntynyt merkittävästi. (HE 280/2018 vp, 5-6.) Erilaisten rahoitusmallien huomioiminen on siis tärkeää muun muassa niiden lisääntyneen käytön perusteella.

Viimeisessä tunnuslukukriteerissä on tapahtunut suurempi muutos, mutta molemmat tunnuslukukriteerit keskittyvät kuntakonsernin lainoihin. Nykyisissä kriteereissä tarkastellaan konsernitilinpäätöksen laskennallista lainanhoitokatetta. Tämän tunnusluvun ollessa alle 0,8 täyttyy

kyseinen kriteeri. Nykyisen muotoinen kriteeri kuvaa lainanhoitoon käytettävissä olevan tulorahoituksen ja laskennallisten lainanlyhennysten sekä korkojen suhdetta. Käytännössä siis kykyä hoitaa lainoihin liittyviä velvoitteita. Edellisissä tunnuslukukriteereissä tarkastellaan suhteellista velkaantuneisuutta ja raja-arvo kriteerille on vähintään 50 prosenttia. Aiemman kriteerin ongelmana on se, että se ei kuvaa rahoituksen riittävyttä eikä ota huomioon palvelutoiminnassa käytettävän omaisuuden erilaisia rahoitusmalleja. (HE 280/2018 vp, 6.)

Hallituksen esityksessä (280/2018 vp, 4) todetaan, että kriisikuntakriteerien tarkoituksena on kuvata kuntakonsernin taloutta eri näkökulmista. Vertailtaessa nykyisiä ja edellisiä kriisikuntakriteereitä keskenään huomataan, että nykyiset kriteerit kuvaavat kuntakonsernin taloutta monipuolisemmin. Kriisikuntakriteereitä on muokattu ja niihin on lisäilty seikkoja, joiden avulla kuntakonsernista saadaan kokonaisvaltaisempi ja monipuolisempi kuvaus. Esimerkiksi ensimmäisessä tunnuslukukriteerissä vuosikatetta suhteutetaan poistoihin, kun tunnusluvun arvo on vähintään 100 prosenttia, kunnan tulorahoituksen voidaan olettaa olevan riittävä. Tulorahoitus on siis ylijäämäinen, mikäli vuosikate ylittää poistot ja vuosikatteen alittaessa poistot tulorahoitus on alijäämäinen. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2020, 24.) Nykyisen muotoisella kriteerillä saadaan siis parempi kuva kunnan tilanteesta verrattuna pelkästään vuosikatetta tarkastelemaan edelliseen kriteeriin. Tämä siksi, että yksinään vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää jäljelle käytettäväksi juoksevien menojen jälkeen. Käytännössä vuosikate suhteutettuna poistoihin antaa siis paremman ja monipuolisemman kuvan kuin pelkkä vuosikatteen tunnusluku.

Tuloveroon liittyvän tunnuslukukriteerin kohdalla raja-arvon nostolla pyritään siihen, että suuremman tuloveron omaavat kunnat pystyttäisiin tunnistamaan tehokkaammin. 2016 ja 2017 vuosina tulovero on ollut vähintään yhden prosentin keskimääräistä korkeampi 141 kunnassa. Nykyisellä raja-arvolla kyseisen kriteerin täyttäviä kuntia olisi samana tarkastelujaksona 24. (HE 280/2018 vp, 5.) Käytännössä edellisen tunnuslukukriteerin täyttäviä kuntia on ollut siis huomattava määrä ja niiden määrä vähentyy merkittävästi, kun raja-arvoa nostetaan. Tällä muutoksella siis pystytään erottelemaan paremmin korkeamman tuloveroprosentin kunnat. Tämän tunnuslukukriteerin kohdalla ei tosin saada monipuolisempaa kuvaa kunnan taloudesta, mutta näkemykseni mukaan se ei ole ollut tämän kriteerin päivittämisen kohdalla pääasiallinen tarkoituksenaan.

Seuraavassa eli kolmannessa tunnuslukukriteerissä kriteeriin on lisätty vuokravastuut asukaskohtaisen lainamäärän lisäksi. Edellisissä kriteereissä tarkasteltiin siis pelkästään asukaskohtaista lainamäärää, kun nykyisissä tarkastellaan sekä lainojen että vuokravastuiden asukaskohtaista määrää. Vuokravastuita syntyy kuntakonsernille siis erilaisten rahoitusmallien

esimerkiksi leasing- ja elinkaarimallien käytöstä. Näitä erilaisia rahoitusmalleja voidaan kutsua myös taseen ulkopuolisiksi eriksi, koska ne mahdollistavat investoinnin tekemisen, siten ettei kuntakonsernin taseeseen tule tietoa kyseisestä investoinnista, vaikka vastuun mekanismi on käytännössä sama. Tiedot ja vastuut näistä löytyvät tilinpäätöksen liitetiedoista. (Averio, Koskinen & Laesterä 2019, 56.) Käytännössä tämä tarkoittaa siis, että edelliset kriisikuntakriteerit eivät ole huomioineet näitä erilaisia rahoitusmalleja, vaikka niillä on lainankaltaisia vaikutuksia kuntakonsernin talouteen. Tällä päivityksellä kuntakonsernin asukaskohtaisista vastuista saadaan paljon parempi ja monipuolisempi kuva. Uudistettu tunnusluku kuvaa kunnan vastuita kattavammin, sillä se huomioi erilaiset rahoitusratkaisut. Tämä on näkemykseni mukaan erittäin tärkeä uudistus, sillä erilaisten rahoitusmallien käyttö on lisääntynyt kunnissa viime aikoina. Lainankaltaisen luonteen ja käytön lisääntymisen myötä erilaiset rahoitusmallit on tärkeä huomioida kriisikuntakriteereissä. Näiden erilaisten rahoitusmallien avulla on voitu pyrkiä jopa välttämään kyseisen tunnuslukukriteerin täyttymistä (Averio ym. 2019, 42 & 56).

Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukukriteerin täyttää yli puolet kunnista, jolloin kyseisen kriteerin ei voida nähdä erottelevan tarpeeksi tehokkaasti niitä kuntia, joiden talous näyttäätyy kaikista heikoimpana. Tämän kriteerin heikkona puolena voidaan nähdä myös, että se ei ota huomioon erilaisia rahoitusmalleja vaan se keskittyy pelkästään konsernitaseessa esiintyviin lainoihin. Laskennallinen lainanhoitokate eli nykyisen muotoinen kriteeri kuvaa paremmin rahoituksen riittävyttä eli kuntakonsernin kykyä selviytyä lainoista aiheutuvista velvoitteista. Toisaalta laskennallisen lainanhoitokatteen negatiivisena puolena voidaan nähdä, ettei se huomioi lyhytaikaisia lainoja esimerkiksi kuntatodistuksia lainkaan. (HE 280/2018 vp, 6.) Käytännössä siis näidenkin tunnuslukujen kohdalla päivitetty tunnuslukukriteeri antaa monipuolisemman kuvan kuntakonsernin lainoista.

Oman näkemykseni mukaan päivitetty nykyiset kriteerit antavat lakimuutoksen tavoitteen mukaisesti oikeudenmukaisemman ja luotettavamman kuvan kuntakonsernin taloudellisesta tilasta. Suhteellisen velkaantuneisuuteen ja tuloveroon liittyvät edelliset kriisikuntakriteerit eivät ole erotelleet tarpeeksi voimakkaasti ja selkeästi niitä kuntia, joiden tilanne näyttäätyy kyseisten tunnuslukujen valossa heikoimmalta. Tämä siksi, että molemmissa kriteereissä erittäin suuri osa kunnista täytti kyseiset kriteerit, jolloin tunnuslukukriteeri ei toimi niin kuin sen on tarkoitus ja se ei täten erottele heikoimpia kuntia. Päivitysten myötä tämä ongelma on saatu ratkaistua. Lisäksi lainat ja vuokravastuut sekä vuosikate suhteutettuna poistoihin tunnusluvut antavat kokonaisvaltaisemman, monipuolisemman ja tarkemmin rajatun kuvan kuntakonsernien taloudellisesta tilanteesta.

Kriisikuntakriteerien päivitysten myötä on näkemykseni mukaan haluttu korostaa sitä, millaiset edellytykset kunnalla on selviytyä velvoitteistaan. Käytännössä nykyisillä kriteereillä seurataan tarkemmin rahoituksen riittävyttä ja ne ottavat huomioon myös erilaisten rahoitusmallien käytön, jolloin siis saadaan kokonaisvaltaisempi ja oikeudenmukaisempi kuva juuri siitä, millaiset edellytykset kunnalla on selviytyä velvoitteistaan. Edelliset kriisikuntakriteerit tarkastelivat kunnan taloudellista tilaa siis suurpiirteisemmin ja suurin yksittäinen muutos liittyi siihen, että kriisikuntakriteereitä tarkastellaan konsernitilinpäätöksen pohjalta (HE 268/2014 vp, 83). Toki edelleen nykyisissäkin kriisikuntakriteereissä kuntakonserni on erittäin vahvasti esillä, koska kriisikuntakriteereitä tarkastellaan konsernitilinpäätöksen tietojen perusteella. Näkemykseni mukaan tämänkaltainen kriisikuntakriteerien päivittäminen on tarkoituksenmukaista. Käytännössä päivitykset eivät ole siis mittavia siten, että muutettaisiin kriisikuntakriteereitä kertaheitolla merkittävästi, vaan päivitetään ja viilaillaan kriteereitä parempaan suuntaan pienin askelin.

Uskoisin, että kriisikuntakriteereitä tullaan muuttamaan vielä tulevaisuudessakin, koska toimintaympäristö muuttuu ja esille nousee uusia seikkoja, jotka koetaan tärkeiksi seurattavaksi kuntien taloudessa. Toisaalta kriisikuntakriteereistä tuskin koskaan saadaan niin kattavia, että ne mittaisivat täydellisesti kunnan talouden tilaa, jolloin tulee arvioida ja päättää, mitkä ovat ne tärkeimmät ja parhaimmat mittarit ja näkökulmat, joihin halutaan keskittyä kunnan talouden kriisiytymisen seurannassa. Nykyisissä kriteereissä on keskitytty kunnan selviytymiseen velvoitteistaan ja lisäksi on korostettu erilaisten rahoitusmallien seurantaa. Tulevaisuudessa voidaan kokea, jotkin toiset asiat tärkeiksi seurata.

Kriisikuntakriteerien tiuhan päivittämisen näkökulmasta itselleni heräsi ajatus siitä, onko se reilua kuntia kohtaan muuttaa kriteereitä tiuhaan tahtiin. Tietenkin toimintaympäristön muutokseen tulee reagoida, kuten viimeisimmässä päivityksessä on tehty esimerkiksi erilaisten rahoitusmallien huomioimisen kannalta, mutta kunnat, jotka ovat erilaisia taseen ulkopuolisia rahoitusmalleja käyttäneet saattavat näyttäytyä erilaisessa valossa nykyisten tunnuslukukriteerien perusteella sillä kunnat ovat tehneet päätöksen tietämättä kriteerien päivittämisestä. Toisaalta kuntien olisi tärkeää myös itse huomata erilaisten rahoitusmallien tuomat velvoitteet ja niiden lainankaltainen luonne ilman kriisikuntakriteerien luomaa painetta.

Tarkasteltaessa edellisiä ja nykyisiä kriisikuntakriteereitä talouden tasapainon viitekehyksestä huomataan, että talouden tasapaino on molemmissa kriisikuntakriteereissä erittäin vahvasti painotettu ja esillä. Tämä johtuu siitä, että asukaskohtaisen alijäämän ja alijäämien kattamiseen liittyviin säädöksiin ei tehty muutoksia ja lisäksi nämä kriteerit yksinään täytyessään voivat antaa kunnalle kriisikuntastatuksen. Alijäämiin liittyvät säädökset voidaan nähdä liittyvän puhtaasti talouden

kirjanpidolliseen tasapainoon. Näkemykseni mukaan talouden rahoituksellisen tasapainon painotusta on kasvatettu nykyisiin kriisikuntakriteereihin verrattaessa niitä edellisiin kriisikuntakriteereihin. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi nykyisissä tunnuslukukriteereissä tarkastellaan vuokravastuita, joita ei edellisissä tunnuslukukriisikriteereissä huomioitu lainkaan. Lisäksi laskennallinen lainanhoitokate kuvaa paremmin rahoituksen riittävyttä. Käytännössä siis edellä mainituilla muutoksilla rahoituksellisen tasapainon painotus on kasvanut.

8.2 Kriisikuntakriteerien muutosten vaikutukset kriisikunnan määräytymiseen havainnot ja päätelmät

Seuraavaksi tarkastellaan miten kriisikuntakriteerien muutokset vaikuttavat kriisikuntien määräytymiseen tapauskunnista kerättyjen tietojen perusteella sekä yleisesti analysoimalla edellisiä ja nykyisiä kriisikuntakriteereitä sekä niihin liittyviä asiakirjoja. Tarkastelut tehdään kunkin tapauskunnan aiemmin esiteltyjen tietojen pohjalta. Aloitan tarkastelun tapauskuntien kriisikuntakriteerien täyttymisen tarkastelulla. Tarkastelussa on tärkeää huomioida nykyisten kriteerien velkoihin ja vuokravastuisiin liittyvät puutteelliset tiedot vuoden 2018 raja-arvossa ja Kyyjärven tilinpäätöksessä. Raja-arvon kohdalla voidaan olettaa, ettei suurta muutosta ole tapahtunut suuntaan taikka toiseen vuosien 2018 ja 2019 välillä. Oletan raja-arvon olevan siis suurin piirtein samaa suuruusluokkaa vuosien välillä. Kyseistä tunnuslukukriteeriä tulkitsemme siis oman päättelyni pohjalta. Päättelyn tulokseen tulee siis suhtautua varauksella. Kyseistä tunnuslukukriteeriä käsitellään kunkin tapauskunnan osalta siis hieman tarkemmin avaamalla sitä, miltä tilanne voisi näyttää.

Honkajoen osalta sekä edellisissä että nykyisissä tunnuslukukriteereissä täyttyy yksi tunnuslukukriteeri neljästä. Täyttyvä kriteeri on tuloveroprosenttiin liittyvä tunnuslukukriteeri eli Honkajoella tuloveroprosentti ylittää säädetyt raja-arvot kahtena peräkkäisenä vuotena molempien kriisikuntakriteerien mukaan. Honkajoen osalta lainat ja vuokravastuut tunnusluvut alittavat molempina vuosina selkeästi vuoden 2019 raja-arvon. Näkisimme ettei raja-arvo ole niin huomattavasti pienempi vuonna 2018, että kyseinen tunnuslukukriteeri täytyisi. Asukaskohtainen alijäämä ylittää säädetyt raja-arvot, jonka perusteella Honkajoki on siis kriisikunta. Lisäksi Honkajoki ei ole saanut katettua konsernitaseeseen kertyneitä alijäämiä.

Jämijärven osalta tilanne kriisikuntakriteerien valossa on hyvin samankaltainen, kuin edellä käsitellyssä Honkajoen kunnassa. Kriisikuntakriteereistä täyttyy siis tuloveroprosenttiin liittyvä kriteeri sekä asukaskohtainen alijäämä ylittää säädetyt raja-arvot edellisten ja nykyisten kriisikuntakriteerien mukaan. Jämijärven osalta tilanne lainojen ja vuokravastuiden suhteen on sama

kuin Honkajoen kohdalla eli ne alittavat vuoden 2019 raja-arvon reilusti, jolloin sanoisin, ettei kyseinen tunnuslukukriteeri täyty. Edellä mainittujen tunnuslukukriteerien täyttymisen lisäksi Jämijärven kuntakonsernin tase on ollut alijäämäinen koko tarkastelujakson ajan. Käytännössä Jämijärvellä on siis ongelmia myös kertyneiden alijäämien kattamisessa.

Edellisten kriisikuntakriteerien perusteella Kyyjärvi välttää täpärästi kaikkien neljän tunnuslukukriteerin täyttymisen kahtena peräkkäisenä vuotena. Tunnuslukukriteerien osalta Kyyjärven kunnalla täyttyy kolme kriteeriä neljästä. Nämä ovat tuloveroprosenttiin, asukaskohtaiseen lainaan ja suhteelliseen velkaantumiseen liittyvät kriteerit. Vuosikatteeseen liittyvä kriteeri täyttyy vuoden 2019 osalta vuosikatteen ollessa tuolloin negatiivinen, mikäli vuosikate olisi ollut negatiivinen myös 2018 olisi tämäkin kriteeri täyttynyt ja Kyyjärvi olisi kriisikunta myös tunnuslukukriteerien perusteella. Nykyisten kriisikuntakriteerien perusteella Kyyjärven tilanne näyttää kriteerien täyttymisen osalta hieman paremmalta sillä kriteereitä täyttyy kaksi neljästä. Täyttyvät tunnuslukukriteerit ovat vuosikate suhteutettuna poistoihin ja laskennallinen lainanhoitokate. Kyyjärven kohdalla on toki tärkeä huomioida, että vuoden 2019 osalta lainat ja vuokravastuut asukasta kohden ylittävät säädetyt raja-arvon. Vuoden 2018 osalta Kyyjärven konsernitilinpäätöksessä ei ollut laskettu kyseistä tunnuslukua, mutta liitetietojen perusteella vuoden 2018 leasing- ja vuokravastuut ovat huomattavasti noin 3,5 miljoonaa euroa pienemmät verrattuna vuoteen 2019 (Kyyjärven kunta 2020, 119). Käytännössä siis investointeja on tehty erilaisten rahoitusmallien avulla vuonna 2019, jolloin vuoden 2018 vastaava tunnusluku on todennäköisesti jonkin verran pienempi. Asukaskohtaisen alijäämän perusteella Kyyjärvi on kriisikunta, koska säädetyt raja-arvot ylittyvät. Konsernitaseeseen kertyneiden alijäämien kattamisen tarkastelu on hankalaa konsernitilinpäätöksessä olevien epätarkkuuksien myötä, mutta reilusti alijäämäisten tuloksien myötä voidaan todeta, että Kyyjärven konsernitaseessa on kattamattomia alijäämiä.

Lapinjärvellä täyttyy yksi neljästä tunnuslukukriteeristä tarkasteltaessa aikaisempia kriisikuntakriteereitä. Täyttyvä kriteeri on suhteellinen velkaantuneisuus. Nykyisten kriteerien osalta tunnuslukukriteereitä täyttyy sen sijaan kaksi neljästä eli tunnuslukukriteerien valossa tilanne näyttää heikommalta. Täyttyvät tunnuslukukriteerit ovat vuosikate suhteutettuna poistoihin sekä laskennallinen lainanhoitokate. Lapinjärven konsernitaseen perusteella lainat ja vuokravastuut alittavat vuosina 2018 ja 2019 reilusti vuoden 2019 raja-arvon eli näkisin, ettei kyseinen tunnuslukukriteeri täyty. Kriisikunta Lapinjärvi on asukaskohtaisten alijäämiensä perusteella eli kriteerin mukaiset raja-arvot ylittyvät. Lisäksi Lapinjärvellä on myös kattamattomia alijäämiä konsernitaseessa, mutta niiden kattamiseen on vielä aikaa.

Kriisikuntakriteerien valossa Teuva täyttää aiempien kriisikuntakriteerin tunnuslukukriteereistä kaksi neljästä. Täyttyvät kriteerit ovat tuloveroprosenttiin ja suhteelliseen velkaantuneisuuteen liittyvät tunnusluvut. Nykyisten kriteerien perusteella täyttyy yksi neljästä tunnuslukukriteeristä. Täyttyvä kriteeri on tuloveroprosentin liittyvä tunnuslukukriteeri. Lainojen ja vuokravastuiden suhteen myös Teuvan kuntakonserni alittaa vuosina 2018 ja 2019 vuoden 2019 raja-arvon eli näkisin, ettei kyseinen tunnuslukukriteeri täyty. Asukaskohtaiseen alijäämään liittyvän säädöksen ollessa sama sekä nykyisissä että aiemmissa kriisikuntakriteereissä on Teuva kriisikunta sen perusteella molempien kriisikuntakriteerien mukaan. Teuvan konsernitaseessa on myös reilusti kattamattomia alijäämiä.

Vehmaan kunta täyttää nykyisissä ja edellisissä kriisikuntakriteereissä molemmissa kaksi neljästä. Aiempien kriisikuntakriteereiden perusteella täyttyvät tuloveroprosenttiin ja suhteelliseen velkaantuneisuuteen liittyvät tunnuslukukriteerit. Nykyisten kriisikuntakriteerien valossa täyttyvät tuloveroprosenttiin ja laskennalliseen lainanhoitokatteeseen liittyvät tunnuslukukriteerit. Lainojen ja vuokravastuiden osalta myös Vehmaa alittaa vuoden 2019 raja-arvon kumpanakin tarkastelu vuotena sen verran reilusti, että uskoisin siihen, ettei kyseinen tunnuslukukriteeri täyty Vehmaankaan osalta. Aiempien ja nykyisten kriisikuntakriteereiden perusteella Vehmaa on kriisikunta asukaskohtaisen alijäämän perusteella, koska ne ylittävät raja-arvot kahtena peräkkäisenä vuonna. Vehmaalla on konsernitaseeseen kertyneitä kattamattomia alijäämiä jonkun verran, mutta aikaa niiden kattamiseen on vielä.

Tarkasteltaessa yksinkertaisesti tapauskuntien tunnuslukukriteerien täyttymistä nykyisten ja edellisten kriisikuntakriteerien perusteella huomataan, ettei suuria muutoksia tapahdu siinä, kuinka monta tunnuslukukriteeriä täyttyy. Kolmessa tapauskunnassa tunnuslukukriteereitä täyttyi saman verran, kahdessa tapauskunnassa tunnuslukukriteereitä täyttyi yksi vähemmän ja yhdessä tapauskunnassa tunnuslukukriteereitä täyttyi yksi enemmän verrattaessa nykyisiä kriisikuntakriteereitä edellisiin kriisikuntakriteereihin. Käytännössä siis tunnuslukukriteerien osalta ei ole nähtävissä suurta vaikutusta kriisikunnan määräytymisen näkökulmasta. Toki on tärkeää huomioida, että tutkielman tapauskunnista koostuva otos on erittäin pieni ja täten suuria yleistyksiä ei voida tehdä, mutta tapauskuntien valossa näyttäisi, ettei suurta vaikutusta ole. Tämän tutkielman kaikki tapauskunnat olivat siis kriisikuntia asukaskohtaisten alijäämiensä perusteella. Asukaskohtaiseen alijäämään liittyvään säädökseen ei tehty muutoksia, joten vertailua ei ole mielekäästä tehdä.

Kaikkien tapauskuntien ollessa kriisikuntia asukaskohtaisen alijäämän perusteella. Asukaskohtaisten alijäämien painotus kriisikuntakriteereissä korostuu selkeästi ja tunnuslukukriteerit näyttävät olevan täten pienemmässä roolissa kriisikunnan määräytymisessä. Tätä näkemystä puoltaa myös se,

että kriisikunnaksi voi määräytyä pelkästään asukaskohtaisen alijäämän perusteella. Verrattaessa tunnuslukukriteereihin kaikkien neljän tunnuslukukriteerin tulee täytyä kahtena peräkkäisenä vuonna, jotta kriisikunnaksi määräytyy. Konsernitaseeseen kertyneet kattamattomat alijäämätkin painottuvat tunnuslukukriteereitä enemmän kriisikunnaksi määräytymisen näkökulmasta, sillä pelkästään tämänkin kriteerin perusteella voi määräytyä kriisikunnaksi. Toisaalta näkemykseni mukaan konsernitaseeseen kattamattomat alijäämät eivät painotu niin paljoa kuin asukaskohtainen alijäämä, koska niiden kattamiseen on annettu säädöksissä pidempi aika kuin kaksi vuotta. Tämä korostuu etenkin tällä hetkellä, kun hallituksen esityksellä (HE159/2020) kaavaillaan vielä lisäaikaa kunnille alijäämien kattamiseen pandemian aiheuttamien negatiivisten vaikutusten johdosta.

Loppujen lopuksi siis tunnuslukukriteereillä on näkemykseni mukaan vähäisempi painoarvo kriisikunnan määräytymisessä, kun verrataan niitä asukaskohtaisen alijäämän ja konsernitaseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen liittyviin säädöksiin. Koska alijäämiin liittyviin säädöksiin ei tehty muutoksia, koen ettei itsessään kriisikuntakriteerien muutoksilla ole merkittäviä vaikutuksia kriisikunnaksi määräytymisessä. Näkisin myös, että muutokset kriisikuntakriteereissä itsessään eivät myöskään tule laajentamaan kriisikuntamenettelyn käyttöä, koska muutoksia tehtiin vain tunnuslukukriteereihin ja esimerkiksi yksikään tapauskunnista ei ole määräytynyt niiden perusteella kriisikunnaksi sekä tunnuslukukriteerien painoarvo on pienempi kuin alijäämiin liittyvien säädösten painoarvo. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei itsessään kriisikuntakriteerien muutokset vaikuta kriisikunnan määräytymiseen vaan kriisikuntien määrä kasvaa, jos kasvaa johtuen kuntien lisääntyvästä taloudellisesta ahdingosta. Tämä on mielestäni hyvä asia, koska kriisikunnan tulisi olla kriisikunta sen takia, että sen talous on huonoissa kantimissa eikä sen takia, että kriisikuntakriteereitä muutettiin. Muutettaessa kriisikuntakriteereitä on tärkeää huomata mittaamisen viitekehystä, että merkittävää on se, mitä mitataan. Tällä on vaikutusta siihen, mitkä kunnat täyttävät kriisikunnan tunnusmerkistön ja ovat täten kriisikuntia. Käytännössä joillain toisin määritellyillä mittareilla kriisikuntina olisi eri kunnat kuin tässä tutkielmassa olevat tapauskunnat.

8.3 Loppupohdinta ja jatkotutkimusehdotukset

Tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa käsitys siitä, miten nykyiset kriisikuntakriteerit vertautuvat aiempiin vuonna 2015 säädettyihin kriisikuntakriteereihin sekä arvioida sitä, miten muutokset kriisikuntakriteereissä vaikuttavat kriisikunnan määräytymiseen. Näiden lisäksi tavoitteena oli lisätä ymmärrystä kriisikuntakriteereistä ja nykyisistä kriisikunnista. Mielestäni tavoitteet täyttyivät kohtuullisen hyvin.

Raja-arvon puuttuminen lainojen ja vuokravastuiden tunnusluvusta nykyisissä kriisikuntakriteereissä vuoden 2018 osalta sekä Kyyjärven tunnusluvun puuttuminen vuodelta 2018 kyseisestä tunnuslukukriteeristä voidaan nähdä rajoitteena, joka tuli tutkimuksessa esille. Käytännössä tutkimuksessa ei päästy siis tarkastelemaan kyseistä tunnuslukukriteeriä täydellisesti yhdenkään tapauskunnan osalta, koska raja-arvoa ei ollut saatavilla. Lisäksi on tärkeää huomioida tapauskuntien pieni määrä suhteutettuna kuntien kokonaismäärään eli mittavia yleistyksiä ei tämän tutkielman tulosten perusteella pysty tekemään, mutta suuntaa antavaa informaatioarvoa tutkielmalla näkemykseni mukaan on.

Jatkotutkimusta voisi kohdistaa moneen tutkielmaani liittyvään kokonaisuuteen. Ensinnä jatkotutkimuksella voisi tarkastella nykyisiä kriisikuntakriteereitä sitten kun niitä sovelletaan käytännössä ensimmäisen kerran. Esimerkiksi tarkastelemalla onko kuntia enemmän tai vähemmän kriisikuntamenettelyssä tai joutuuko kriisikuntamenettelyyn erityyppisiä kuntia kuin aiemmin. Kriisikuntakriteerien uudistusta voisi tarkastella myös siitä näkökulmasta, onko uudistus yleisesti ollut onnistunut vai pitäisikö joitain asioita vielä viilata ja parannella. Mielenkiintoista olisi myös keskittyä tässä tutkielmassa käytettyihin tapauskuntiin yksityiskohtaisemmin ja tutkia sitä, miten ja miksi kyseiset kunnat ovat ajautuneet taloudelliseen kriisiin. Tähän näkökulmaan ei otettu kantaa tässä tutkielmassa. Viimeinen esimerkki jatkotutkimusaiheista voisi olla se, että tarkasteltaisiin, miten tämän tutkimuksen tapauskuntien kriisikuntamenettely ratkeaa ja onko ratkaisu, johon on päädytty saanut kunnan talouden takaisin uomiinsa.

LÄHTEET

- Averio, P., Koskinen, A., Laesterä, E. (2019) Kuntien talous ja rahoitus, Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Keuruu: Otavan kirjapaino Oy. Haettu osoitteesta <https://kaks.fi/julkaisut/kuntien-talous-ja-rahoitus/>, 7.1.2021
- Bamberg, J., Jokinen, P. & Laine, M. (2007) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005) Monenlainen Tapaustutkimus. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019) Kuntalaki: tausta ja tulkinnat (10., uudistettu painos.). Alma Talent.
- HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 280/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE159/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009) Tutki Ja Kirjoita. 15. Painos. Helsinki: Tammi.
- Jalonen, M. (2020) Kuntatalouden ahdinko jatkuu. Kuntatyönantajat lehti. Haettu osoitteesta <https://www.kuntatyonantajalehti.fi/2020/1/kuntatalouden-ahdinko-jatkuu> 27.11.2020.
- Kaski, H. (2020) UPM sulkee Jämsän Kaipolan paperitehtaan joulukuun puolivälissä – noin 400 työntekijää irtisanotaan. Yle. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11591989> 15.10.2020.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje (2020). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto (2019). Uudet kriisikuntakriteerit. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu/uudet-kriisikuntakriteerit> 10.11.2020.
- Kuntaliitto (2020a). Kuntien väestö ja ikärakenne 31.12.2019 (vuoden 2020 kuntajaolla) <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-vaestotiedot> 13.11.2020.
- Kuntaliitto (2020b). Kriisikuntatunnuslukulaskuri TP19 <https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu/uudet-kriisikuntakriteerit> 7.12.2020.
- Kuntaliitto (2020c). Kuntien ja kuntakonsernien talouden tunnuslukuja vuodelta 2019. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja> 8.12.2020.
- Kuntaliitto (2020d) Korona heikentää kuntataloutta 1,7 miljardia euroa vuonna 2021: Ratkaisut kuntien hätään löydettävä budjettiriihessä. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/korona-heikentaa-kuntataloutta-17-miljardia-euroa-vuonna-2021-ratkaisut-kuntien> 27.11.2020.
- Kuntalaki 410/2015.
- Laesterä, Eero (2010). Finanssiriskit Suomen kunnissa. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Laitinen, Erkki K. (1989). Yrityksen talouden mittarit. Ekonomia-sarja. Espoo: Weilin + Göös.

Meklin, P., Koski, A., Pekola-Sjöblom, M. & Airaksinen, J. (2019). Kuntaudistukset leveämpiä hartioita etsimässä - ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P., Oulasvirta, L. & Kärki, L-M. (2005). Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/05, 172 – 187.

Meklin, P. & Vakkuri, J. (2011). Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa Haveri, Stenvall & Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224, s. 283-296. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P. & Pukki, H. (2016). Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa 1. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Perustuslaki 731/1999

Ruotsalainen, K. (2013). Väestö vähenee – heikkeneekö huoltosuhde? Tilastokeskus. Haettu osoitteesta http://www.tilastokeskus.fi/tup/vl2010/art_2013-02-21_001.html 16.11.2020.

Sinervo, L-M. (2009). Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Sinervo, L-M. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Acta Universitatis Tamperensis 1628. Tampere: Tampereen yliopisto.

Tilastokeskus (2019a). Väestöennuste 2019. Haettu osoitteesta http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaenn/statfin_vaenn_pxt_128v.px 13.11.2020.

Tilastokeskus (2019b) Kuntien avainluvut. Haettu osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?active1=SSS&active2=SSS&year=2020> 13.11.2020.

Tilastokeskus (2020). Työttömyys kasvoi selvästi syyskuussa vuoden takaiseen verrattuna. Haettu osoitteesta http://www.stat.fi/til/tyti/2020/09/tyti_2020_09_2020-10-20_tie_001_fi.html 13.11.2020.

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

Valtiovarainministeriö. (2020a). Kunnat käännekohtassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:13. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. (2020b). Arviointimenettelyn kriteerien täyttyminen kuntakonserneittain vuoden 2018 lopullisen ja vuoden 2019 ennakkollisen tilinpäätöksen mukaan. Haettu osoitteesta https://vm.fi/documents/10623/4911266/Arviointimenettelyn+kriteerien+t%C3%A4yttyminen+kuntakonserneittain+TP2018-2019_01062020/8d929b04-29d5-2781-9b4a-ecded1f6c272 8.12.2020

TILINPÄÄTÖSAINEISTO

Honkajoen kunta 2016, Tilinpäätös 2015.

Honkajoen kunta 2019, Tilinpäätös 2018.

Honkajoen kunta 2020, Tilinpäätös 2019.

Jämijärven kunta 2016, Tilinpäätös 2015.

Jämijärven kunta 2017, Tilinpäätös 2016.
Jämijärven kunta 2019, Tilinpäätös 2018.
Jämijärven kunta 2020, Tilinpäätös 2019.
Kyyjärven kunta 2016, Tilinpäätös 2015.
Kyyjärven kunta 2017, Tilinpäätös 2016.
Kyyjärven kunta 2018, Tilinpäätös 2017.
Kyyjärven kunta 2019, Tilinpäätös 2018.
Kyyjärven kunta 2020, Tilinpäätös 2019.
Lapinjärven kunta 2016, Tilinpäätös 2015.
Lapinjärven kunta 2018, Tilinpäätös 2017.
Lapinjärven kunta 2020, Tilinpäätös 2019.
Teuvan kunta 2016, Tilinpäätös 2015.
Teuvan kunta 2017, Tilinpäätös 2016.
Teuvan kunta 2018, Tilinpäätös 2017.
Teuvan kunta 2019, Tilinpäätös 2018.
Teuvan kunta 2020, Tilinpäätös 2019.
Vehmaan kunta 2017, Tilinpäätös 2016.
Vehmaan kunta 2019, Tilinpäätös 2018.
Vehmaan kunta 2020, Tilinpäätös 2019.