Tampereen yliopisto

Ari Alanko

# ”KYLLÄHÄN NE ON ELÄNY AJASSA ELI MENNY OIKEAAN SUUNTAAN”

## Kuntajohtajien ajatuksia kriisikuntamenettelystä ja -kriteereistä

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Ari Alanko: ”Kyllähän ne on eläny ajassa eli menny oikeaan suuntaan” – Kuntajohtajien ajatuksia kriisikuntamenettelystä ja -kriteereistä
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteen tutkinto-ohjelma
Huhtikuu 2021

---

Eduskunta hyväksyi niin sanottuja kriisikuntakriteerejä koskeneen lakimuutoksen keväällä 2019. Muutoksella uudistettiin neljää tunnuslukukriteeriä, jotka käynnistävät kriisikuntamenettelyn, mikäli kunta täyttää kaikki neljä raja-arvoa kahtena peräkkäisenä tilinpäätösvuonna. Tässä tutkimuksessa selvitetään kunnanjohtajien ajatuksia uudistuksista, joita sovelletaan ensi kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöstietoihin, ja lisäksi heidän ajatuksiaan kriisikuntamenettelystä kokonaisuutena. Tutkimuksessa esitettiin kaksi tutkimuskysymystä: ”Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntamenettelystä” sekä ”Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntakriteereistä?”

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisella tutkimusotteella. Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla neljää kunnanjohtajaa vuoden 2020 lopulla. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoidulla haastattelulla ja saatua haastatteluaineistoa analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Aineistokunnat ovat keskenään suurin piirtein samankokoisia asukasluvulla mitattuna, ja ne täyttävät kaksi nykyisistä tunnuslukukriteereistä. Kahdella kunnalla neljästä on myös taseessaan kattamatonta alijäämää. Varsinaisia kriisikuntia ne eivät kuitenkaan ole.

Tutkielman taustateoriana hyödynnetään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, lainsäädännön esitöitä sekä ajatusta kunnan talouden tasapainosta monitulkintaisena ilmiönä.

Tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä esitetään, että yleensä ottaen kriisikuntamenettelyyn ollaan tyytyväisiä. Menettely kriteereineen muun muassa tukee kuntia niiden talouden suunnittelussa ja ”herättelee” kuntaa talouden heikentyneestä tilanteesta ennen kuin on liian myöhäistä. Kuntakonsernin tunnuslukujen hyödyntämisen kriisikuntien määrittelemisessä kuitenkin katsotaan eriarvoistavan kuntia jonkin verran kuntien erilaisen konsernirakenteen takia.

Myös uusiin tunnuslukukriteereihin ollaan pääosin tyytyväisiä. Etenkin kunnallisveroprosenttia koskevan raja-arvon kohottaminen yhdestä prosenttiyksiköstä kahteen koetaan onnistuneeksi muutokseksi. Samoin vastaisuudessa kuntakonsernin vuokravastuiden huomioiminen konsernin lainojen lisäksi on aineiston perusteella hyvä muutos. Sen sijaan varsin tekninen uusi tunnusluku laskennallinen lainanhoitokate aiheuttaa huolta vaikealla seurattavuudellaan ja siten käytettävyydellään.

Avainsanat: Kriisikuntamenettely, kriisikuntakriteerit, tunnuslukukriteerit, kunnallistalous, kunnanjohtajat

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO ..... 1
1.1 Kriisikuntamenettelyn historiaa ..... 1
1.2 Aiheen yhteiskunnallinen tärkeys ja tutkielman rakenne ..... 2
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ ..... 4
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS ..... 5
3.1 Keskeiset käsitteet ..... 5
3.2 Aiempi tutkimus ..... 9
4. TUTKIMUSMENETELMÄT ..... 11
4.1 Aineistonkeruumenetelmä ja aineistokunnat ..... 11
4.2 Analyysitapana aineistolähtöinen sisällönanalyysi ..... 12
5. Kriisikuntamenettely ja kriisikuntakriteerit ..... 14
5.1 Kriisikuntamenettely ..... 14
5.1.1 Myönteistä ..... 14
5.1.2 Kritiikki ..... 16
5.2 Kriisikuntakriteerit ..... 18
5.2.1 Kattamaton alijäämä ..... 18
5.2.2 Uudet tunnuslukukriteerit ..... 20
6. Johtopäätökset ..... 24
6.1 Keskeiset havainnot ..... 24
6.2 Tutkimuksen puutteet ja jatkotutkimusmahdollisuudet ..... 27

LÄHTEET ..... 29

LIITTEET ..... 31
Liite 1: Haastattelurunko ..... 31

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

Taulukko 1. Vanhat ja uudet tunnuslukukriteerit. ..... 6

Kuvio 1. Analyysikaavio. ..... 14

# 1. JOHDANTO

Tämä johdantoluku on kaksiosainen. Aluksi paneudutaan lyhyesti kriisikuntamenettelyn historiaan. Sen jälkeen perustellaan lyhyesti, miksi aihe on jälleen yhteiskunnallisesti tärkeä. Luvun lopuksi sanotaan pari sanaa tämän tutkielman rakenteesta.

## 1.1 Kriisikuntamenettelyn historiaa

Kriisikuntakäsite on Suomessa ehtinyt jo yli neljännesvuosisataiseksi. Karkkilan kunta ajautui taloudellisiin vaikeuksiin 1990-luvun alkupuolella. Talouslamasta johtuneet vaikeudet äityivät niin pahoiksi, että vuonna 1994 säädettiin kiireellisenä ”Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994)”. Laki saikin Karkkilan tilanteen aikaansaamana kansan suussa lisänimen Lex Karkkila. Määräaikainen laki oli voimassa vuoteen 2001 saakka. (Nissinen 2014, 30.)

Ensi kerran varsinaisesta *erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä* eli lyhyemmin sanottuna kriisikuntamenettelystä säädettiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen, niin sanotun PARAS-hankkeen yhteydessä vuonna 2007. Silloin säädettiin määräaikainen, vuoteen 2012 asti voimassa ollut, puitelaki, jossa kriisikuntamenettelystä säädettiin ensi kerran. Samaan aikaan annetussa Valtioneuvoston asetuksessa säädettiin ensi kerran varsinaiset kriisikuntakriteerit. Vuonna 2011 kriisikuntakriteerit siirrettiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin, jolloin menettely myös vakinaistettiin. (Salminen 2017, 46–47.)

Ensimmäiset kriisikuntakriteerit koskivat kokonaisuudessaan vain niin sanottua peruskuntaa kuntakonsernin sisällä. Se mahdollisti kuitenkin kriisikuntamenettelyn välttämisen konsernin sisäisten tulonsiirtojen avulla, joilla peruskunnan taloudellinen asema oli mahdollista saada näyttämään todellista paremmalta. ”Porsaanreikä” tukittiin vuonna 2015 kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin kriisikuntakriteerit siirrettiin kuntalain pykälään 118. Samassa yhteydessä kriisikuntakriteereihin sisältyvät tunnuslukukriteerit muutettiin soveltuvilta osin koskemaan koko kuntakonsernia.

Kuitenkin varsin nopeasti juuri tunnuslukukriteerit huomattiin jälleen epätarkoituksenmukaisiksi. Esimerkistä käy kriteeri *suhteellinen velkaantuneisuus*. Kun uusien kriteerien säätämistyöhön lähdettiin, oli huomattu, ettei kriteeri enää täyttänyt tehtäväänsä kriisikuntia muista erottavana

tekijänä. Vuosina 2016 ja 2017 kriteerin raja-arvon (asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla) ylitti 176 kuntaa eli yli puolet Suomen kunnista. Kyseisinä vuosina kuntia oli Suomessa 313 ja 311. Vuonna 2019 lukumäärä oli jo 199 kuntaa 311:stä (Tutkihallintoa.fi 2020). Kriteerin vaikutusta lieventää kuitenkin se seikka, että se on vain yksi yhteensä neljästä tunnusluvusta, joiden kaikkien pitää täyttyä kahtena peräkkäisenä vuonna ennen kuin kriisikuntamenettelyyn joudutaan (Kuntalaki, 118.3 §). Niinpä vuonna 2019 toteutettiin kriisikuntamenettelyä koskenut viimeisin uudistus. Uudistetut tunnuslukukriteerit esitellään tarkemmin tämän tutkimuksen kolmannessa pääluvussa.

### 1.2 Aiheen yhteiskunnallinen tärkeys ja tutkielman rakenne

Kriisikuntakriteerit ovat siis jälleen ajankohtainen aihe. Pääministeri Juha Sipilän hallitus ajoi koko olemassaolonsa ajan sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta eli sote-uudistusta. Vaikka hanke loppujen lopuksi kaatuikin, hallituksen suunnitelmissa kaavailtu sote-palveluiden toteuttamismalli ehti vaikuttamaan myös kriisikuntakriteereihin. Mikäli sote-palvelut siirtyvät pois kuntien toteuttamisvastuulta, kunnilta poistuvat myös näihin tehtäviin liittyvät tulot. Tällöin tunnusluku *suhteellinen velkaantuneisuus* ei ole enää käyttökelpoinen kriisikuntamenettelyn käynnistämisen edellytyksenä sen lisäksi, ettei se enää erottele kriisikuntia muista kunnista. (Hallituksen esitys 280/2018, 8.) Vaikka Sipilän hallituksen ajama sote-malli kaatuikin, aikeet sote-palvelut siirtämisestä pois kunnilta ovat ennallaan (soteuudistus.fi 2021).

Elokuussa 2020 uutisoitiin myös UPM:n aikeista sulkea paperitehtaansa Jämsän Kaipolassa. Päätöksen oletetaan vaikuttavan myös kunnan alueella toimiviin alihankkijoihin. (YLE Uutiset 2020.) Näin ollen tällaiset suuret muutokset kunnan elinkeinorakenteeseen saattavat johtaa – varsinkin pienemmissä kunnissa – siihen, että kunta ajautuu kriisikunnan tielle, sillä muutokset vaikuttavat myös kunnan talouteen. Kunnan yhteisöverotulot pienentyvät ja sosiaalimenot kasvavat työttömyyden lisääntyessä.

Sipilän hallituksen toteuttama kriisikuntakriteerien uudistus hyväksyttiin Eduskunnassa keväällä 2019. Uudistuksessa kuntien rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta mittaavat neljä tunnuslukukriteeriä muokattiin paremmin tehtäväänsä palveleviksi. Koska uudistus on niin tuore, ei sen vaikutuksia ole vielä ennätetty tutkimaan. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on osaltaan tilkitä tuota tutkimusaukkoa selvittämällä kunnanjohtajien mietteitä uusista kriteereistä. Asiantuntijoiden mielipide tiedetään jo, mutta entä he joita kriteerit todellisuudessa koskettavat? Vaikka uusia

kriteerejä sovelletaankin ensi kerran vasta vuonna 2022, kunnissa niihin pitää jo valmistautua, sillä kriteerejä sovelletaan vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksiin. Tämän tutkimuksen tutkimustehtävä esitellään tarkemmin seuraavassa pääluvussa, mutta ennen sitä jokunen sana tämän tutkimuksen rakenteesta.

Tutkielman rakenne on seuraavanlainen: Tämän johdantoluvun jälkeisessä pääluvussa esitellään tutkimustehtävä tutkimuskysymyksineen. Kolmannessa pääluvussa tutustutaan teoreettiseen viitekehykseen, tutkimuksen kannalta keskeisiin käsitteisiin ja esitellään lyhyesti aiempia kriisikuntakriteerejä koskeneita tutkimuksia niiden tutkimustulosten kautta. Neljännessä luvussa esitellään tämän tutkimuksen käytännön valintoja; miten tutkimusaineisto kerättiin ja miten sitä analysoitiin. Viidennessä luvussa käydään läpi analyysia ja lopuksi kuudennessa luvussa esitetään johtopäätökset analyysin pohjalta ja nostetaan esiin mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

# 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Mitä suomalaiset kunnanjohtajat ajattelevat kriisikuntamenettelystä? Viimeisintä uudistusta edeltäneen hallituksen esityksen (280/2018) mukaan: ”Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn tarkoituksena on tukea kuntien taloutta sekä turvata lainsäädännön edellyttämät palvelut myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille” ja ”[t]avoitteena on, että [tunnusluvut] heijastavat kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa jo ennen kuin kunnan kyky tuottaa palveluja on merkittävästi vaarantunut”. Onnistuuko menettely näissä tehtävissään? Muun muassa tähän haetaan vastauksia tämän tutkimuksen ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä:

*1. Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntamenettelystä?*

Toinen seikka, josta tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita, liittyy kriisikuntakriteereihin itseensä. Koska tunnuslukukriteerien viimeisin uudistus on niin tuore, kuntien näkemyksiä uudistuksesta ei vielä tiedetä. Sitä on paikallaan selvittää. Uudistustyöhön lähdettiin osin silloin tekeillä olleen sote-uudistuksen, osin epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneiden kriteerien vuoksi. Ovatko tunnuslukukriteerit toimivammat uudistuksen jälkeen vai huonontuiko tilanne kunnanjohtajien mielestä? Entä mitä mieltä kunnissa ollaan kriisikuntamittarina alijäämästä, jonka muodostuminen ja epäonnistuminen sen kattamisessa (ks. seuraava pääluku) voivat käynnistää kriisikuntamenettelyn? Tähän asti kriisikuntamenettelyyn on jouduttu nimenomaan kattamattoman alijäämän vuoksi. Toinen, edellisen kanssa rinnasteinen tutkimuskysymys on siis:

*2. Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntakriteereistä?*

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävänä on siis antaa puheenvuoro suomalaisille kunnanjohtajille. Kriisikuntamenettelyä ja -kriteerejä on aiemmin tutkittu jonkin verran (ks. alaluku 3.2), mutta sitä ei ole selvitetty, miten kunnissa itsessään kriisikuntamenettely koetaan. Pahimmassa tapauksessa kriisikuntamenettely puuttuu kuntien perustuslailliseen itsehallinto-oikeuteen (Perustuslaki 121 §), mikäli kriisikuntamenettely käynnistetään ja valtio ottaa kunnan ohjaukseensa. Niinpä ei ole yhdentekevää, mitä mieltä kunnat kriisikuntamenettelystä ovat.

# 3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä pääluvussa käydään läpi tutkimuksen teoreettista viitekehystä ja esitellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet. Luvun lopuksi luodaan pintapuolinen katsaus aiempiin kriisikuntamenettelyä ja -kriteerejä koskettaneisiin tutkimukseen.

## 3.1 Keskeiset käsitteet

Tässä alaluvussa avataan tutkimuksen kannalta tärkeät keskeiset käsitteet. Käsitteet ovat kriisikuntakriteerit ja kriisikunta, kunnan talouden tasapaino ja mittaaminen.

### 3.1.1 Kriisikuntakriteerit ja kriisikunta

**Kriisikuntakriteerit** ovat kuntalain 118. pykälässä määriteltyjä taloudellisia mittareita, joilla erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat Suomen kunnat erotetaan muista kunnista. Kunta voi joutua kriisikuntamenettelyyn kolmella eri tavalla. Viimeisimmässä uudistuksessa vuonna 2019 kolmannen tavan tunnuslukukriteerejä viilattiin paremmin tarkoitustaan palveleviksi. Tavat yksi ja kaksi pysyivät ennallaan. (Laki kuntalain muuttamisesta 175/2019.)

*TAPA 1.* Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3. momentissa säädetyssä määräajassa (Kuntalaki 118.2 §). Säädetty määräaika on ”enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien” (Kuntalaki 110.3 §). Aikaa on siis käytännössä viisi vuotta (Harjula & Prättälä 2019, 13. luku).

*TAPA 2.* Lisäksi arviointimenettely voidaan käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa (Kuntalaki 118.3 §).

*TAPA 3.* Taulukossa 1 eritellään neljä tunnuslukukriteeriä, jotka kuvaavat rahoituksen riittävyyttä tai kunnan vakavaraisuutta. Kunta joutuu kriisikuntamenettelyyn kyseisten tunnuslukujen perusteella, mikäli kaikki kriteerit täyttyvät kahtena peräkkäisenä tilinpäätösvuonna. Vasemmassa sarakkeessa esitellään niin sanotut vanhat kriteerit, joita sovelletaan vuoteen 2021 saakka. Oikeanpuoleisen sarakkeen kriteerejä sovelletaan ensi kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksiin.

*Taulukko 1. Vanhat ja uudet tunnuslukukriteerit.*

| **Kuntalaki (410/2015)** | **Laki kuntalain muuttamisesta (175/2019)** |
|---|---|
| Kuntakonsernin vuosikate on negatiivinen ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. | Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. |
| Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. | Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. |
| Asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla. | Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla. |
| Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia. | Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8. |

Hallituksen esityksessä laiksi kuntalain muuttamisesta (280/2018) on esitetty yksityiskohtaiset perustelut kullekin muutokselle: Kuntalaissa esitetty kuntakonsernin negatiivinen vuosikate on toteutunut vain harvoin ja se kuvaa jo poikkeuksellisen heikkoa tulojen ja menojen suhdetta. Vuosikatteelle ei myöskään voinut asettaa asukaskohtaista euromääräistä tavoitearvoa. Vuosikatteen ja poistojen suhteelle voi sen sijaan raja-arvon asettaa. Suhteen ollessa alle 80 prosenttia kunnan vuosikate riittää poistojen kattamiseen vain alle neljän viidesosan verran ja kunnalle todennäköisesti kertyy alijäämää.

Kunnan tuloveroprosenttia koskevalla tunnusluvulla erotellaan muista kunnista ne kunnat, joilla taloudellista liikkumavaraa veroprosenttiaan korottamalla on keskimääräistä vähemmän. Kahden prosenttiyksikön ero suhteessa kuntien painotettuun keskimääräiseen tuloveroprosenttiin erottaa kriisikunnat selvemmin muista kunnista kuin yhden prosenttiyksikön ero. (Hallituksen esitys 280/2018.)

Kunnan erilaisia vuokrasitoumuksia ei esitetä taseessa vieraana pääomana eli lainana. Näin ollen tällä hetkellä kuntalaissa esitetty kolmas tunnuslukukriteeri, jossa mitataan vain lainamäärää, jättää kuntakonserneille mahdollisuuden välttää kriteerin täyttyminen vuokrajärjestelyjen avulla. Tämä ei ole jatkossa enää mahdollista, kun uudessa tunnuslukukriteerissä huomioidaan myös kuntakonsernin vuokravastuut. (Hallituksen esitys 280/2018.)

Kuten jo johdannossakin todettiin, kuntakonsernin suhteellisen velkaantumisen raja-arvo (50 prosenttia) on niin alhainen, että puolet kunnista täyttää sen. Tunnuslukuun liittyy kuitenkin muitakin ongelmia: se ei kuvaa rahoituksen riittävyyttä eikä ota huomioon kunnan palvelutuotannossa käytetyn omaisuuden erilaisia rahoitusmalleja. Siksi raja-arvoa ei lähdetty korottamaan vaan luotiin kokonaan uusi tunnusluku *laskennallinen lainanhoitokate*. Tunnusluku kuvaa kunnan kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita eli lainanlyhennyksiä ja korkoja käytettävissä olevan tulorahoituksen avulla[1]. (Hallituksen esitys 280/2018.)

**Kriisikunta** on sellainen Suomen kunta, joka täyttää jonkin aiemmin mainitun tavan ehdot. Syitä joutua kriisikunnaksi on monia. Aiemman tutkimuksen (Haverila 2020) mukaan syitä ovat muun muassa syntyvyyttä korkeampi kuolleisuus kunnassa ja kunnan kokema muuttotappio. Muuttotappiota puolestaan selitetään tutkimuksissa (esim. Nissinen 2014) muun muassa kunnan heikentyneellä työllisyystilanteella.

### 3.1.2 Kunnan talouden tasapaino ja mittaaminen

Ennen kaikkea kunta joutuu kriisikunnaksi, mikäli kunnan talous ei ole tasapainossa. Yksinkertaisimmillaan **kunnan talouden tasapaino** tarkoittaa, että tulot ja menot ovat yhtä suuret eli tulos on nolla. Kunnan talouden tasapaino ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen, vaan monitulkintainen ilmiö (Sinervo 2011). Kuntatalous on toimeksiantotaloutta (mt. 132). Tämä tarkoittaa, että kunnan on lain nojalla järjestettävä asukkailleen tietyt palvelut, esimerkiksi terveydenhuolto. Niinpä pahimmassa tapauksessa jo yhden tai kahden kuntalaisen sairastuminen kallishoitoiseen sairauteen voi sysätä väestön ikääntymisen kanssa painiskelevan pienen muuttotappiokunnan kierteeseen, joka johtaa kriisikuntamenettelyyn.

[1] Tunnusluvun laskentakaava:
konsernituloslaskelman vuosikate + korkokulut / korkokulut + laskennalliset lainanlyhennykset.
Laskennalliset lainanlyhennykset: konsernitaseen lainat / 8.

Lotta-Maria Sinervo tutki väitöskirjassaan (2011) kuntien taloudellista tasapainoa. Sinervo näkee kunnan taloutta voitavan tulkita kahdessa erilaisessa, liikekirjanpidon ja toimeksiantotalouden, tulkintaympäristössä. Liikekirjanpidollista tulkintaympäristöä kuvaavat yritysmaailmasta tutut liikekirjanpitoon liittyvät perusperiaatteet ja normit. (Sinervo 2011, 5.) Liikekirjanpidollisen ajattelun mukaan rahaprosessi on reaaliprosessin peilikuva, mutta tämä ei pidä paikkaansa kuntakontekstissa, jossa tulot ja menot ovat vastikkeettomia. Liikekirjanpidollisen tulkintaympäristön ominaispiirteenä voidaan pitää kuntaentiteetin lisäksi lyhyttä aikaperspektiiviä talouden tasapainoa mitattaessa vuosittain laadittavalla tuloslaskelmalla. Liikekirjanpidollisen tasapainokäsityksen mukaan kunnan talous on tasapainossa, kun kunnan tulot ja menot ovat tuloslaskelmaan jaksotettuna yhtä suuret (mt. 130–131).

Mutta koska kunnan talous on toimeksiantotaloutta, pelkkä liikekirjanpidollinen kunnan tuloslaskelman katsominen ei välttämättä anna kunnan talouden tasapainosta oikeaa kuvaa. Liikekirjanpidon tulkintaympäristö ei nimittäin ota huomioon kunnan kontekstuaalisia tekijöitä, kuten väestönkehitystä tai elinkeinorakennetta. (Sinervo 2011, 230.) Toimeksiantotalouden tulkintaympäristöön liittyen Sinervo esittelee kolme kunnan taloudellisen tasapainon tulkintatyyppiä: resurssi-, tarve- ja vastikelähtöisen.

Resurssilähtöisen tulkintatyypin mukaan kunnan talous on tasapainossa, ”kun kunnan resursseilla voidaan huolehtia kunnan vastuulla olevista palveluista”. Tarvelähtöisessä tulkintatyypissä puolestaan avainasemassa on oikeudenmukaisuus eli kunnan talous on tasapainossa, kun kaikki kuntalaiset saavat yhdenmukaisia palveluita. Vastikelähtöisen tulkintatyypin mukaan kunnan talous on tasapainossa, kun kuntalaiset saavat riittävästi vastiketta maksamilleen veroille. (Sinervo 2011, 231.)

Toimeksiantotaloudessa käsitys tasapainoisesta taloudesta on lisäksi muuttuva. Eri tulkitsijat voivat myös tulkita tasapainoa yhtä aikaa eri tavoin. Lisäksi kontekstisidonnaisuus vaikuttaa toimeksiantotalouden tulkintaympäristössä tehtävään tulkintaan. (Sinervo 2011, 231.) Kunnassa, jolla on taseessaan mahdollisesti katettavaa alijäämää, säästyneet verorahat voidaan nähdä hyvänä asiana, tilaisuutena pienentää kunnan velkataakkaa. Hyvinvoivassa kasvukeskuksessa sama voidaan nähdä resurssien vajavaisena käyttönä.

**Mittaaminen** sijoittuu tavallaan kriisikuntakriteerien ja kunnan talouden tasapainon väliin. Kriisikuntakriteerit mittaavat kunnan talouden tasapainoa arvioimalla kunnan rahoituksen riittävyyttä

ja kunnan vakavaraisuutta. Näin ollen kriisikuntakriteerit sijoittuvat Sinervon esittelemistä kahdesta tulkintaympäristöstä liiketalouden tulkintaympäristön alle. Siihen liittyykin kriisikuntakriteereihin ajoittain (ks. seuraava alaluku) kohdistettu kritiikki; liikekirjanpidollisina mittareina ne eivät ota huomioon esimerkiksi kunnan kontekstuaalisia tekijöitä: mikä alijäämän kertymistä aiheuttaa? Kasvava palveluiden tarve eli väestön ikääntyminen ja palveluiden maksajien eli työssäkäyvien veronmaksajien vähentyminen? Vai mahdollisesti kunnasta riippumaton ison työllistäjän päätös sulkea toimipaikkansa?

### 3.2 Aiempi tutkimus

Kriisikuntia ja kriisikuntamenettelyjä on aiemmin tutkittu jonkin verran. Anne Salminen käsitteli pro gradu -tutkielmassaan (2017) niin sanottuja vanhaa kriisikuntamenettelyä (PARAS-hanke) ja uutta kriisikuntamenettelyä eli vuoden 2015 Kuntalain uudistamisen yhteydessä tehtyä kriteerien päivitystä. Hän vertaili, miten luotettavasti kriteerit kuvastivat kriisikuntia ja oliko uuteen kriisikuntamenettelyyn siirtyminen kokonaisuutena onnistunut.

Salmisen mukaan (2017, 114–115) uudistukset olivat osittain hyviä. Erityisesti Salminen jakaa kiitosta päätökselle vaihtaa soveltuvin osin kuntakonserni kuvaamaan kunnan taloudellista tilannetta peruskunnan asemesta, vaikka tämäkin jättää yhä mahdollisuuden luovan laskentatoimen käyttöön kriisikuntamenettelyn välttämiseksi. Esimerkiksi juuri vuokrauksen käytön taseessa vieraana pääomana esitettävän lainan sijaan (Hallituksen esitys 280/2018).

Kritiikkinä Salminen mainitsee sen, miten sekä vanhat että uudet kriteerit kuvastavat vain toiminnan rahaprosessia eivätkä siten kerro syitä kriisiytymisen takana. Kritiikki sopii yhteen Sinervon esittelemän liikekirjanpidon ja toimeksiantotalouden tulkintaympäristöt -erottelun kanssa; miten liikekirjanpidon tulkintaympäristöön sijoittuvat kriisikuntakriteerit eivät huomioi kunnan tilanteeseen vaikuttavia kontekstuaalisia tekijöitä.

Aapo Nissinen tarkasteli omassa kvantitatiivisessa tutkimuksessaan (2014) reaalitaloudellisia syitä kuntien kriisiytymisen takana. Tulosten perusteella kuntien kriisiytymiseen tuntuisi vaikuttavan kunnan sijainti ja asukasmäärä sekä työttömyystilanne kunnassa.

Saara Haverilan tutkimustulokset tukevat osittain Nissisen löydöksiä. Haverila valitsi tutkimukseensa (2020) neljä kriisikunnaksi vuonna 2017 nimettyä Suomen kuntaa: Hyrynsalmen, Jämijärven, Teuvan

ja Ähtärin. Hän arvioi kyseisten kuntien talouksien tasapainoa ja talouden kehitystä. Kaikille neljälle kunnalle yhteisiä huolia Haverilan tulosten mukaan olivat verotulojen ja valtionosuuksien epävarma kehitys sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ja niiden vaikeasti ennakoitava kehitys (Haverila 2020, 73).

Mirva Tauriainen tutki omassa tutkimuksessaan (2016) kunnan kriisiytymisen ennakoimista joillakin tunnusluvuilla, muun muassa kriisikuntakriteereillä. Tulosten mukaan mikään yksittäinen kriisikuntakriteeri ei pystynyt aukottomasti ennakoimaan kunnan kriisiytymistä kaksi vuotta etukäteen. Tutkimustuloksista ei kuitenkaan voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä nykyisen kriisikuntamenettelyn ja -kriteerien toimivuudesta, sillä Tauriaisen tutkimus koski jo PARAS-hankkeen yhteydessä määriteltyjä kriisikuntakriteerejä. Sen jälkeen kriteerejä on uudistettu jo kahdesti.

# 4. TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä pääluvussa esitellään tutkimuksen käytännön toteutuksen kannalta oleellisia valintoja. Luku on kaksiosainen. Aluksi käydään läpi aineistonkeruuta, mitä tapaa aineistonkeruussa sovellettiin ja miksi. Sen jälkeen esitellään aineiston tulkinnassa sovellettu analyysimetodi.

## 4.1 Aineistonkeruumenetelmä ja aineistokunnat

Tämä tutkimus toteutettiin kvalitatiivisella eli laadullisella tutkimusotteella. Koska tutkimuksessa tarkastellaan kriisikuntamenettelyä ja -kriteerejä kokonaisvaltaisesti, valittu tutkimusote sopii tutkimuksen tarkoituksiin kvantitatiivista tutkimusotetta paremmin (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2016, 161). Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla neljää suomalaisen kunnan kunnanjohtajaa puolistrukturoidulla haastattelulla. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta valmiita vastausvaihtoehtoja ei ole – haastateltavat saavat siis vastata omin sanoin (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47). Näin ollen se sopii tutkimukseen, jossa selvitetään ihmisten omia näkemyksiä ja ajatuksia eikä pyritäkään yleistettävyyteen kuten kvantitatiivisissa tutkimuksissa. Aineiston keräämisessä käytetty haastattelurunko on nähtävissä liitteessä 1.

Koska tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita kuntien suhtautumisesta kriisikuntakriteereihin ja -menettelyyn ylipäätään, aineistokunniksi ei ollut tarvetta valita kriisikunniksi jo julistettuja kuntia. Tutkimuskohteiksi valikoitui sen sijaan kolme noin 15 000 asukkaan kuntaa ja yksi noin 10 000 asukkaan kunta. Kunnista kaksi sijaitsee Etelä-Pohjanmaan maakunnassa, yksi Satakunnassa ja yksi Kanta-Hämeen maakunnassa. Kohdekunniksi valittiin asukasluvultaan suht. samankokoisia kuntia, jotta haastateltavilla olisi suurin piirtein samanlaiset lähtökohdat arvioida kriisikuntakriteerejä kuntien näkökulmasta. Näin siitä syystä, että – kuten monessa asiassa – myös suhtautumisessa kriisikuntakriteereihin voi vaikuttaa, onko kyse pienestä maalaiskunnasta vai isosta kasvukeskuksesta. Kaikki neljä kuntaa täyttävät myös tällä hetkellä voimassa olevista tunnuslukukriteereistä tuloveroprosenttia ja suhteellista velkaantuneisuutta koskevat tunnuslukukriteerit (Tutkihallintoa.fi 2020). Kahdella kunnista on lisäksi kattamatonta alijäämää taseessaan vuoden 2019 tilinpäätösten perusteella. Myös kolmannen kunnan ylijäämä hupeni hälyttävää vauhtia kahdessa edellisessä tilinpäätöksessä vuosina 2018 ja 2019. Kuntia ei kuitenkaan

yksilöidä tutkimuksessa tämän tarkemmin, jotta kunnanjohtajien on mahdollista esittää myös kritiikkiä joutumatta pelkäämään kuntansa tai itsensä joutumista huonoon valoon.

Tutkimushaastattelut toteutettiin joulukuun loppupuoliskolla vuonna 2020, jota leimasi maailmanlaajuinen koronaviruspandemia. Viruksen leviämisen estämiseksi viranomaiset kehottivat välttämään tarpeetonta matkustamista myös kotimaassa ja pitämään turvavälejä. Tästä syystä haastattelut toteutettiin etänä Microsoft Teams -ympäristöä hyödyntäen. Verrattuna perinteiseen puhelinhaastatteluun Teamsin etuna on ohjelman sisäänrakennettu puhelunnauhoitustoiminto, joka helpotti haastattelujen tallentamista. Eräs valituista kunnanjohtajista oli pyytänyt kuntansa hallintojohtajan avukseen vastaamaan kysymyksiin. Haastattelut kirjoitettiin auki eli litteroitiin heti haastattelujen jälkeen. Haastattelut kestivät kaikkinensa tunnin ja 35 minuuttia. Litteroitua aineistoa kertyi 15 liuskaa.

Myöhemmin helmikuun alussa 2021 kunnanjohtajille esitettiin vielä sähköpostitse yksi kysymys koskien neljättä uudistettua tunnuslukukriteeriä. Kaksi kunnanjohtajaa ja kolmannen kunnan hallintojohtaja vastasivat kysymykseen helmikuun aikana. Neljännestä kunnasta ei saatu vastausta. Liitteessä 1 kysymys on esitetty lisäkysymyksenä.

### 4.2 Analyysitapana aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Kerättyä aineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin, tarkemmin sanottuna aineistolähtöisellä sisällönanalyysilla. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa pyritään tutkimusaineistosta luomaan teoreettinen kokonaisuus, jonka analyysiyksiköt valitaan tutkimuksen tarkoituksen mukaan. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on induktiivista eli etenee yksittäisestä yleiseen. Koska analyysin oletetaan lähtevän aineistosta, aikaisemmilla havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla ei pitäisi olla vaikutusta analyysissa. Periaatteessa vain itse analyysin toteuttamista koskeva teoria liittyy analyysiin ja analyysin lopputulokseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 80–81.)

On kuitenkin syytä huomauttaa, että puhtaasti aineistolähtöinen analyysi on periaatteessa mahdoton. Analyysiin ovat aina taustalla vaikuttamassa tutkijan tekemät valinnat käsitteiden, tutkimusasetelman ja menetelmien suhteen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 82.)

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on kolmivaiheinen prosessi: aluksi aineisto redusoidaan eli pelkistetään, sitten se klusteroidaan eli ryhmitellään ja lopuksi abstrahoidaan eli käsitteellistetään. Ennen prosessin aloittamista muodostetaan tutkimuskysymykseen perustuva analyysikysymys, jonka avulla aineistosta voidaan karsia tutkimuskysymyksen kannalta epäoleellinen aines pois. Analyysikysymyksen avulla toisin sanoen etsitään alkuperäisilmauksia, jotka vastaavat tutkimuskysymykseen. Löydetyt alkuperäisilmaukset koodataan pelkistetyiksi ilmauksiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.4.3.)

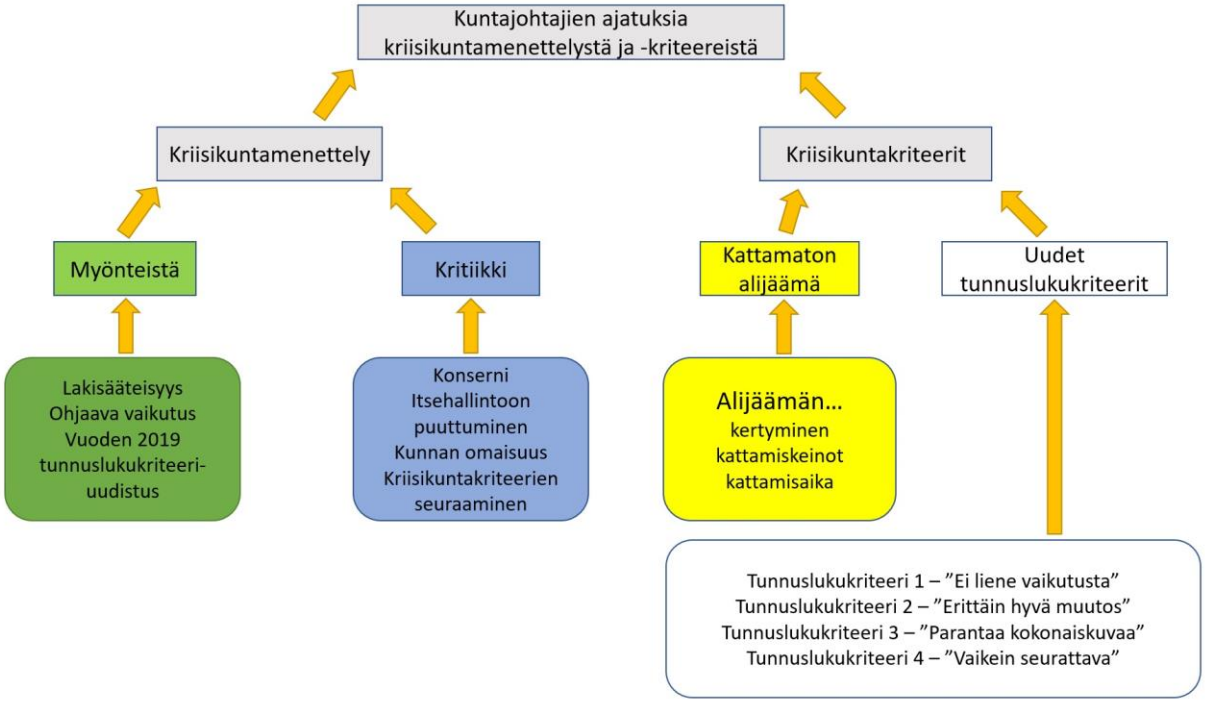
Analyysiprosessin seuraavassa vaiheessa, klusteroinnissa, aiemmin muodostetuista pelkistetyistä ilmauksista etsitään samankaltaisuuksia, joiden perusteella ilmauksista muodostetaan omia ryhmiään eli alaluokkia. Kyseiset alaluokat nimetään sisältöä kuvaavasti. Prosessia jatketaan yhdistelemällä alaluokkia yläluokiksi ja niin edelleen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.4.3.)

Klusterointivaiheen katsotaan olevan osa aineistolähtöisen sisällönanalyysiprosessin kolmatta vaihetta eli käsitteellistämistä, abstrahointia. Käsitteellistäminen jatkaa ryhmittelyä, kunnes päästään yhdistävään luokkaan, joka perustuu tutkimuskysymykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 4.4.3.) Visuaalisesti ajateltuna aineistolähtöisen sisällönanalyysin lopputulos muistuttaa pyramidia.

Tässä tutkimuksessa edellä kuvattu prosessi eteni seuraavasti: Pelkistettyjä ilmauksia lähdettiin muodostamaan analyysikysymyksellä ”mistä kunnanjohtajat puhuvat puhuessaan kriisikuntamenettelystä?”. Vaikka tutkimuskysymyksiä on kaksi (mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntamenettelystä, ja kriisikuntakriteereistä), myös jälkimmäisen vastaukset sopivat analyysikysymyksen ”alle”. Löydetyistä pelkistetyistä ilmauksista muodostettiin yhteensä neljätoista alaluokkaa, joista muodostettiin neljä käsitteellistä yläluokkaa. Yläluokat ryhmiteltiin sen jälkeen kahden pääluokan alle, joiden ylle yhdistäväksi luokaksi saatiin ”Kunnanjohtajien ajatuksia kriisikuntamenettelystä ja -kriteereistä”. Luokkien sisältö kuvataan tarkemmin seuraavassa analyysiluvussa.

# 5. KRIISIKUNTAMENETTELY JA KRIISIKUNTAKRITEERIT

Tässä analyysiluvussa analyysin tuloksia käydään yksityiskohtaisesti läpi. Luku jakautuu analyysin pääluokkien mukaisesti kahteen alalukuun, jotka jaetaan alalukuihin analyysin yläluokkien mukaan. Analyysin kokonaiskuva on havainnollistettu kuviossa 1.




*Kuvio 1. Analyysikaavio.*

## 5.1 Kriisikuntamenettely

Tässä alaluvussa käydään läpi haastateltujen kunnanjohtajien ajatuksia kriisikuntamenettelystä kokonaisuutena. Aluksi paneudutaan menettelyn myönteisiin puoliin ja lopuksi tutustutaan kunnanjohtajien esittämään kritiikkiin.

### 5.1.1 Myönteistä

Myönteistä-yläkäsite muodostui kolmesta alakäsitteestä. Alakäsitteet olivat lakisääteisyys, ohjaava vaikutus sekä vuoden 2019 tunnuslukukriteeriuudistus.

*Lakisääteisyys.* Yleisesti ottaen haastatellut kunnanjohtajat olivat kriisikuntamenettelyn kannalla ja heidän mielestään on hyvä, että kriisikuntakriteerit on asetettu. Eräs haastateltava koki menettelyn

lisäävän kuntien välistä oikeudenmukaisuutta ja toinen jatkoi samalla linjalla; on hyvä, että kunnilla on mittaristo ja perusteet seurata omaa toimintaansa. Valtio myös katsottiin ”ainoaksi oikeaksi” tahoksi seuraamaan kuntien toimintaa.

> *”Mutta on julkisen talouden kokonaisuuden kannalta hyvä, että joku seuraa kuntia. Jos tää ois niinku aivan villi homma, niin sillon tää kyllä rönsyilis liikaa. Että seuranta ja kriteerit on oltava, valtio on ainoa oikea taho seuraamaan.”*
>
> *– Haastateltava 2*

*Ohjaava vaikutus.* Kunnanjohtajat antoivat kiitosta kriisikuntamenettelylle sen taloudenpitoa ohjaavasta vaikutuksesta. Kriisikuntakriteerien olemassaolon koettiin muun muassa tukevan talousarvion valmistelua ja suunnittelua pidemmällä aikavälillä. Eräs haastateltavista koki menettelyn myös ”herättelevän” kuntia siihen, että kunnan taloudessa asiat ovat huonosti ennen kuin on myöhäistä tai mahdollisesti vapaaehtoisen kuntaliitoksen mahdollisuuteen.

> *Tai sitten toisaalta, jos todetaan, että resurssit ei riitä, niin sitten pitää mahdollisesti hakeutua jonkun muun kunnan kans yhteen. Se on se toinen vaihtoehto sitten.*
>
> *– Haastateltava 2.*

Kunnanjohtajien ajatukset näyttävät tukevan lainsäätäjien hallituksen esityksessä 280/2018 esittelemää ajatusta, että kriisikuntamenettely kriteereineen olisi osaltaan tukemassa kuntien taloutta.

*Vuoden 2019 tunnuslukukriteeriuudistus.* Vuonna 2019 toteutettu kriisikuntamenettelyn tunnuslukukriteerien uudistus koettiin kautta linjan onnistuneeksi. Uudistetut kriteerit koettiin edellisiä selkeämmiksi ja niiden koettiin kuvaavan kunnan taloutta paremmin kuin aiempien. Eräs kunnanjohtaja mainitsi myös, että uudistetut kriteerit estävät osaltaan joidenkin kuntien harjoittamaa ”teknisluonteista tapaa” saada talous näyttämään todellista paremmalta. Tämän voi tulkita tarkoittavan kolmannen tunnuslukukriteerin muutosta ottaa huomioon kuntakonsernin lainamäärän lisäksi myös konsernin vuokravastuut. Eräs haastateltava kiteytti ajatuksensa kriisikuntakriteerien muutoksista ytimekkäästi seuraavalla tavalla:

> *”Ne on eläny ajassa ja menny siinä mielessä oikeaan suuntaan. ”*
>
> *– Haastateltava 2*

Kunnanjohtajat esittivät jokaisesta uudistetusta tunnuslukukriteeristä myös joitakin huolenaiheita, mutta yksittäiset kriteerit ja kunnanjohtajien kommentit niihin käydään tarkemmin läpi tuonnempana.

### 5.1.2 Kritiikki

Kritiikki-yläkäsite koostui neljästä alakäsitteestä. Alakäsitteet olivat konserni, itsehallintoon puuttuminen, kunnan omaisuus sekä kriisikuntakriteerien seuranta.

*Konserni.* Kun kriisikuntakriteerejä uudistettiin vuonna 2015, tunnuslukukriteerien fokus siirrettiin peruskunnan talousluvuista koko kuntakonsernin talouslukuihin. Anne Salminen piti tätä omassa tutkimuksessaan hyvänä muutoksena (Salminen 2017, 114). Kuntakentällä muutos aiheuttaa kuitenkin huolta. Tämä siitä syystä, että peruskunta ei ole hyväksymässä tytäryhtiöidensä päätöksiä, sanoi kuntansa johtajan apuna ollut hallintojohtaja. Tosin kuntalain 47 § ensimmäisessä momentissa sanotaan, että ”omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisetu”. Lain mukaan peruskunnalla pitäisi siis olla omistajaohjauksella mahdollisuus vaikuttaa siihen, että tytäryhteisö ei ota toiminnassaan harkitsemattomia riskejä.

Konsernin tunnuslukujen mittaamisen koetaan myös eriarvoistavan kuntia jonkin verran kuntakonsernien erilaisen konsernirakenteen takia. Jonkin kunnan konserniin voi kuulua esimerkiksi menestyvä sähköyhtiö tai satama siinä missä toisella kunnalla niitä ei ole. Niinpä kunnat eivät välttämättä ole keskenään vertailukelpoisia, vaikka olisivatkin esimerkiksi asukasluvulla mitattuna samansuuruisia. Kuntien tehtävät ovat kuitenkin lakisääteisesti kaikille samat, muistutti eräs kunnanjohtaja. Tähän liittyy toisen kunnanjohtajan esittämä kritiikki valtiota kohtaan, joka on lisännyt kuntien lakisääteisiä tehtäviä 2000-luvulla. Vuonna 2013 valmistuneen kuntien tehtäväkartoituksen mukaan kunnilla olikin 535 lakisääteistä tehtävää (Valtiovarainministeriö 2013). Pari vuotta myöhemmin julkaistun täydennysraportin mukaan tehtäviä oli jo 610 ja erilaisia velvoitteita vajaa tuhat (Valtiovarainministeriö 2015).

*Itsehallintoon puuttuminen.* Vaikka kuntajohtajat kiittelivät kriisikuntamenettelyn taloutta ohjaavaa vaikutusta, siihenkin liittyy kääntöpuolena kuntien itsehallintoa rajoittava piirre, huomautti kuntansa johtajaa avustanut hallintojohtaja. Koska valtion taholta on määritelty taloudelliset rajat, jotka ylitettyään kunnasta tulee kriisikunta, kunnat eivät voi harjoittaa itsehallinto-oikeuttaan taloudenpidon osalta täysin vapaasti. Tämä on kuitenkin mietoa kritiikkiä, sillä samassa yhteydessä

kunnanjohtaja myös sanoi, että ilman valtion asettamia raameja kuntien taloudenpito olisi ”ihan villi homma”.

Viimeisintä kriisikuntakriteerien uudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan kriisikuntamenettelyn tarkoituksena on turvata lainsäädännön edellyttämät palvelut. Haastattelujen perusteella mikäli menettelyn käynnistämiseen asti joudutaan, lainsäädännön edellyttämät palvelut voivat päinvastoin heiketä, vaikka palveluja onkin tarkoitus turvata. Esimerkiksi palveluverkkoa voidaan valtionvarainministeriön määräämän kuntaselvittäjän määräyksestä joutua karsimaan.

*”…kriisikuntamenettelyyn joutuvassa kunnassa se, että siellä palvelut saattaa heiketä, vaikka tarkoitus onkin turvata.”*

*– Hallintojohtaja, kunta 2*

Eräällä haastatellulla kunnanjohtajalla olikin varsin raadollinen näkemys kysyttäessä, miten kriisikuntamenettelyn tavoite kuntien talouden tukemisesta ja lainsäädännöllisten palveluiden turvaamisesta näyttäytyy kunnille. Hänen mukaansa tavoite näyttäytyy vain siinä lopullisessa, kunnan itsehallintoon kajoavassa muodossa:

*”Elikkä sillä tavalla tää näyttäytyy kuntakentälle, että kyllä niitä sitte kuntaliitoksia syntyy näitten pohjalta.”*

*– Haastateltava 3*

*Kunnan omaisuus.* Myös kunnan omaisuuden asema herätti kritiikkiä vastaajissa. Eli että tiettyihin numeerisiin tunnuslukuihin perustuvat kriisikuntakriteerit eivät ota huomioon reaalimaailmaan sijoittuvia syitä kuntien ajoittaiselle velkaantumiselle. Esimerkiksi kunnan omistuksessa olevat kiinteistöt voivat tarvita peruskorjausta. Jos tällaisia peruskorjaustarpeita osuu useita lyhyelle aikavälille, voi pieni kunta joutua ottamaan velkaa korjauskulut kattaakseen.

*Kriisikuntakriteerien seuranta.* Eräs haastatelluista kunnanjohtajista nosti esiin kriisikuntakriteerien seurantaan ja niiden hyödyntämiseen kunnan talouden ohjaamisessa liittyvän ongelman. Neljästä tunnuslukukriteeristä kaksi (2. ja 3.) vertaa yksittäisen kunnan lukuja kuntien keskimääräisiin lukuihin. Hän mainitsi haasteeksi vertailutiedon saamisen. Ja vaikka kriisikuntamenettelyä kiiteltiinkin sen taloutta ohjaavasta vaikutuksesta, myös epäilyjä sen suhteen esiintyi. Eräs haastateltava pohti, miten paljon kunnissa päättäjät kriisikuntakriteerejä seuraavat. Hänen mielestään palvelut pyritään järjestämään kunnissa asukkaille mahdollisimman hyvin, oli kriisikuntakriteerejä tai ei.

## 5.2 Kriisikuntakriteerit

Kuten mainittua, kunta voi joutua kriisikunnaksi kolmella tavalla. Tavoista ensimmäinen ja toinen koskevat kattamatonta alijäämää kunnan taseessa ja kolmas sisältää neljä erillistä tunnuslukukriteeriä. Seuraavassa tarkastellaan aluksi alijäämää; miten sitä voi päästä kertymään, mitä keinoja sen kattamiseen kunnan työkalupakissa on ja mitä mieltä kunnanjohtajat ovat lainsäädännössä annetusta viiden vuoden kattamisajasta. Sen jälkeen paneudutaan vielä uudistettuihin tunnuslukukriteeriin; mitä mieltä kunnanjohtajat muutoksista ovat.

### 5.2.1 Kattamaton alijäämä

Kattamaton alijäämä -yläkäsite muodostui kolmesta alakäsitteestä. Alakäsitteet olivat alijäämän kertyminen, alijäämänkattamiskeinot sekä alijäämänkattamisaika.

*Alijäämän kertyminen.* Haastatellut kunnanjohtajat nostivat esiin monia syitä alijäämän kertymiselle kysyttäessä, mikä heidän mielestään on syy siihen, että kunnat ovat joutuneet tähän mennessä kriisikuntamenettelyyn kattamattoman alijäämän vuoksi. Monet mainitsivat kuntien palveluverkkoon liittyvät ongelmat. Väestön ikääntyessä palveluverkko ei ole reagoinut palvelutarpeiden muutoksiin, ei ole pystytty tekemään rakenteellisia uudistuksia, ja palveluverkko on yksinkertaisesti liian suuri väestöpohjaan nähden. Lisäksi eräs kunnanjohtaja mainitsi valtion kohdistamat leikkaukset kuntien valtionosuuksiin sekä pienituloisille kohdistetut veronkevennykset – tämä on alentanut kuntien efektiivistä veroastetta. Valtio on myös jatkuvasti lisännyt kuntien lakisääteisiä tehtäviä 2000-luvulla, kunnanjohtaja jatkaa.

> *”Ja nyt sitten ihmetellään, miksi kunnille syntyy kattamattomia alijäämiä, mutta tämähän on seuraus eikä syy.”*
>
> *– Haastateltava 4*

Eräs haastateltava mainitsi myös, että kunnan heikko tilanne voi johtua myös jostakin kunnasta riippumattomasta syystä. Esimerkkinä hän mainitsee ison elinkeinoharjoittajan päätöksen sulkea kunnan alueella sijaitseva toimipisteensä. Toisaalta toinen haastateltava muistuttaa, että myös kunta itse voi tehdä harkitsemattomia päätöksiä elinkeinoelämään liittyen:

*”Ja sitte on tietyst muutamia kuntia, jotka on ottanu harkitsemattomia tai muuten liian suuria riskejä lähtemällä tukemaan esimerkiks liike-elämän toimijoita.”*

*– Haastateltava 1*

Se että alijäämää pääsee kertymään voi johtua myös puutteista seurannassa, sanoo toinen kunnanjohtaja. Hän tosin huomauttaa myös, ettei huomattavan alijäämän syntymisen pitäisi tapahtua yllätyksenä. Ehdottoman myönteisenä asiana kuitenkin mainitaan se, että sisäilmaongelmaisista julkisista rakennuksista ei kerry katettavaa alijäämää kuntien taseeseen.

*Alijäämänkattamiskeinot.* Alijäämän kattaminen koetaan kautta linjan haasteelliseksi. Aiemmin mainittuihin palveluverkon ongelmiin puuttuminen ja näin kunnan talouden kurssin kääntäminen ei käy kunnissa yhtä helposti kuin yrityksissä, huomauttaa kuntansa johtajaa avustanut hallintojohtaja. Esimerkiksi mikäli tarvetta kouluverkon supistamiseen ilmenee, supistaminen on mahdollista vain lukukauden alussa eli elokuussa. Niinpä säästöjä kertyy kyseisen vuoden osalta vain jäljellä olevilta viideltä kuukaudelta.

Hallintojohtaja muistuttaa myös, että jos talousarvioon sisältyy jotain henkilöstöön kohdistuvia toimenpiteitä, kuntien yhteistoimintalaki edellyttää, että neuvottelut täytyy käydä ennen talousarvioesityksen valtuustolle antamista (Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa 4.3 §). Toisin sanoen kunnissa ei saada henkilöstösäästöjä aikaan yhtä mutkattomasti kuin yrityksissä.

*”Elikkä tääkin on poikkeus yrityksiin, kun yritykset voi ihan tuosta vaan polkasta ykskaks käyntiin yt:t ja sitten sen mukaisesti toimitaan nopiasti.”*

*– Hallintojohtaja, kunta 2*

Ylipäätään alijäämän kiinni kurominen koetaan todella hankalaksi, sillä alijäämän kattaminen edellyttää merkittävää palvelutason laskua tai palveluverkon supistamista, sanoo eräs vastaajista. Tällaisia toimenpiteitä on nimittäin hyvin vaikea perustella kuntalaisille. Eräs vastaaja nostaa esiin myös sen, että mikäli kertynyt alijäämä johtuu nimenomaan merkittävän työllistäjän päätöksestä sulkea toimipisteensä, alijäämän kattaminen voi olla hankalaa. Hän kuitenkin antaa valtiolle tunnustusta siitä, että yleensä tällaisissa tilanteissa valtio tulee apuun.

*Alijäämänkattamisaika.* Vaikka alijäämän kattaminen koetaan haastavaksi ja kunnan keinovalikoima sen suhteen suppeaksi, laissa annettua alijäämänkattamisaikaa eli viittä vuotta pidetään yleensä ottaen

sopivana. Yksi kunnanjohtajista jopa sanoo, että viiden vuoden *täytyy* olla riittävä aika alijäämän kattamiseen. Aikaa myös pidetään suhteellisen pitkänä ja siten riittävänä, vaikka kuntataloutta onkin vaikea ennustaa viiden vuoden päähän. Viiden vuoden kattamisaika ei kuitenkaan voi aiheuttaa ongelmia, sanoo vastaaja. Eräs haastateltava pitää viiden vuoden kattamisaikaa järkevänä, sillä se mahdollistaa riittävän pitkäjänteisen sopeutuksen ja:

> *”… mutta sitte se on sen verran lyhyt, että se edellyttää tehokkuutta ja toimeentarttuvuutta.”*
>
> *– Haastateltava 1*

Yksi haastateltavista on kuitenkin sitä mieltä, että viidessä vuodessa alijäämän kattaminen voi olla haasteellista. Syiksi hän mainitsee jo aiemmin mainitut haasteet perustella kuntalaisille palveluverkon karsimista kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseksi.

#### 5.2.2 Uudet tunnuslukukriteerit

Uudet tunnuslukukriteerit otetaan käyttöön vuonna 2022. Seuraavaksi tutustutaan kunnanjohtajien mietteisiin kunkin uuden kriteerin osalta. Uudet tunnuslukukriteerit -yläkäsite muodostui neljästä alakäsitteestä. Alakäsitteet olivat tunnuslukukriteeri 1 – ”ei liene vaikutusta”, tunnuslukukriteeri 2 – ”erittäin hyvä muutos”, tunnuslukukriteeri 3 – ”parantaa kokonaiskuvaa vastuista”, tunnuslukukriteeri 4 – ”haasteellisin”.

*Tunnuslukukriteeri 1 – ”Ei liene vaikutusta”.* Ensimmäisen tunnuslukukriteerin muutos negatiivisesta kuntakonsernin vuosikatteesta kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhteen 80 prosenttiin ei tunnu aiheuttavan toimenpiteitä aineistokunnissa. Eräs kunnanjohtaja totesi, että hänen kuntansa ei ollut tunnuslukukriteeriä vanhassakaan muodossa täyttänyt ja myös vuosikatteen ja poistojen suhde on yli 80 prosentin rajan. Näin ollen toimenpiteitä ei ole tarpeen kunnassa tehdä. Myös toisen kunnanjohtajan mukaan muutos on ollut ennakoitavissa eikä siksi edellytä toimenpiteitä. Eräässä kunnassa muutoksen oletetaan helpottavan tilannetta jonkin verran, kun taas toisessa muutos ei vaikuta aiottuihin toimenpiteisiin ja investointisuunnitelmiin.

*Tunnuslukukriteeri 2 – ”Erittäin hyvä muutos”.* Kunnan tuloveroprosenttia koskevan raja-arvon nostaminen yhdestä prosenttiyksiköstä kahteen jakoi aineistokuntia kahteen leiriin. Erään kunnanjohtajan mielestä yhden prosenttiyksikön ero kaikkien kuntien painotettuun keskiarvoon ei

vielä erottele kriisikuntia, ja piti näin ollen kahta prosenttiyksikköä parempana raja-arvona. Toinen kunnanjohtaja piti muutosta jopa erittäin hyvänä:

> *”Tätä pidän erittäin hyvänä muutoksena. […] Kun se nousee kahteen, niin tää raja-arvon nousu pudottaa meiltä tämän kriteerin pois.”*
>
> *– Haastateltava 4*

Vaikka kyseisen kunnanjohtajan mielipiteeseen saattaa vaikuttaa oman kunnan tilanne suhteessa tähän tunnuslukukriteeriin, ei se selitä kaikkea. Kyseisen raja-arvon täytti 151 Suomen kuntaa vuonna 2019 (tutkihallintoa.fi 2020). Vuonna 2019 Suomessa oli yhteensä 311 kuntaa (Kuntaliitto 2021) eli raja-arvon täytti lähes puolet Suomen kunnista. Se ei ole enää kaukana suhteellisen velkaantuneisuuden luvuista ajalta, jolloin uudistushanke aloitettiin (176 vuosina 2016 ja 2017). Lisäksi kyseisellä aineistokunnalla on taseessaan ylijäämää noin 15 miljoonaa euroa vuoden 2019 tilinpäätöksen perusteella eli sen taloudellinen tilanne on erittäin hyvä. Kunta täyttääkin vain kaksi tällä hetkellä ontuvaa tunnuslukukriteeriä – tämän ja suhteellisen velkaantuneisuuden.

Toiset kaksi kunnanjohtajaa nostivat esiin muutoksen mahdollisesti kuntia eriarvoistavan vaikutuksen. Eräs vastaajista muistuttaa, että kunnallisveroprosentti vaikuttaa muun muassa valtionosuuksiin (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista 29 §) ja pohti, miten aiheellista on pitää kuntia valtionosuuksin tasa-arvoisessa asemassa. Toinen kunnanjohtaja mietti yhden prosenttiyksikön lisäyksen kasvattavan vaihteluväliä matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välillä. Se voisi hänen mukaansa lisätä eriarvoisuutta eri kuntien kuntalaisten kesken. Toisaalta hän myönsi raja-arvon korotuksen nimenomaan helpottavan kriisikuntakriteerejä hiukan ja antavan kunnille ”pelivaraa”.

*Tunnuslukukriteeri 3 – ”Parantaa kokonaiskuvaa vastuista”.* Uudistetusta kolmannesta tunnuslukukriteeristä aineiston kunnissa ollaan yksimielisiä. Kaikki ovat tyytyväisiä siihen, että vastaisuudessa tunnuslukukriteerissä otetaan huomioon myös kuntakonsernin vuokravastuut. Kuntansa johtajaa avustanut hallintojohtaja uskoo, että muutos parantaa kokonaiskuvaa kuntakonsernin vastuista ja siten muutos on perusteltu. Eräs kunnanjohtaja muistuttaa, että aiempi lainmuoto jätti mahdollisuuden kiertää kriisikuntakriteerejä vuokrausratkaisuilla.

> *” Sinällään ihan hyvä muutos, että myös nämä vuokravastuut tulee mukaan tähän. Jotkuthan ovat näitä sitten kiertäneet juuri näillä… näillä toisilla ratkaisuilla.”*
>
> *– Haastateltava 4.*

Kunnanjohtajien mielipiteet tukevat hallituksen esityksessä 280/2018 esitettyjen perusteluja. Perusteluissa mainittiin muun muassa, että pelkän lainamäärän huomioiminen tunnusluvussa voi johtaa vuokrausmallien käyttöön vain konsernin lainamäärään vaikuttamiseksi. (Hallituksen esitys 280/2018, 4.)

Kuten ensimmäisen tunnuslukukriteerin muutos, myöskään kolmannen uudistus ei edellytä toimenpiteitä neljässä aineistokunnassa. Kunnilla ei ole merkittäviä vuokravastuita. Eräässä kunnassa investoinnit on pystytty tekemään omaan taseeseen eikä vuokrausta tai sen tyyppisiä rahoitusratkaisuja ei ole jouduttu kunnassa käyttämään. Toisessa kunnassa rakennusprojekteja ei ole toteutettu leasing-rahoituksella ja lisäksi kaikki toiminta sijoittuu kunnan omiin tiloihin. Eräässä kunnassa taloudelliset haasteet liittyvät investointien rahoitukseen, mutta isoja vuokravastuita ei ole, joten sielläkään muutos ei vaikuta ”merkittävästi”.

*Tunnuslukukriteeri 4 – ”Vaikein seurattava”.* Neljäs tunnuslukukriteeriuudistus, laskennallinen lainanhoitokate, saa osakseen eniten epäilyjä kolmessa aineistokunnassa, joista vastaus saatiin. Eräs haastateltava pitää velanhoitokykyä haastavana mittarina, sillä velat eivät ole kovinkaan hyvin vertailukelpoisia ja yhteismitallisia. Hän pitääkin neljättä tulevaa tunnuslukukriteeriä kunnan näkökulmasta vaikeimmin seurattavana. Vertailukelpoisuuden ja yhteismitallisuuden ongelmaa on tosin pyritty nimenomaan ratkaisemaan kriteerin laskennallisuudella (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2018). Toisessa kunnassa taas hallintojohtaja – joka vastasi sähköpostikyselyyn kunnanjohtajan sijaan – kokee kriteerin haasteelliseksi juuri laskennallisuuden vuoksi. Hän esittää vaihtoehdoksi todellisten lainalyhennysten käyttämistä, mutta myönsi sen todella työlääksi käytettäväksi, mikäli kunnan konserni on laaja.

Lisäksi hallintojohtaja palaa aiempaan kritiikkiinsä, joka koski ylipäätään konsernin lukujen käyttämistä kunnan kriisiytymisen määrittäjinä. Hän muistuttaa erilaisista yhtiöistä eri kuntakonserneissa ja siitä, että jotkin konsernit ovat voineet tehdä vastikään isoja investointeja siinä missä toisilla ne voivat olla vasta edessä. Näistä syistä konsernitason vertaileminen ei ole aina yksiselitteistä, hän sanoo. Hallintojohtaja pitääkin aiempaa tunnuslukua *suhteellinen velkaantuneisuus* selkeämpänä tunnuslukuna.

Kolmannessa aineistokunnassa kunnanjohtaja suhtautuu muutokseen varsin neutraalisti. Kyseinen kunta täyttää tällä hetkellä suhteellisen velkaantumisen raja-arvon, ja täyttäisi myös uuden

tunnuslukukriteerin, mikäli sitä sovellettaisiin tällä hetkellä (kevät 2021), sanoo vastaaja. Kunnanjohtaja kuitenkin muistuttaa, että kunnan velkaantuneisuutta arvioitaessa huomiota pitäisi kiinnittää myös omaisuuteen. Hänen kuntansa on velkaantunut muun muassa uimahalliin ja terveyskeskukseen tehtyjen suurten peruskorjausinvestointien vuoksi.

# 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielman viimeisessä luvussa käydään läpi keskeiset havainnot ja johtopäätökset sekä otetaan kantaa tutkimuksen puutteisiin ja esitellään mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli antaa puheenvuoro kuntajohtajille koskien kriisikuntamenettelyä kokonaisuutena sekä tarkemmin itse kriisikuntakriteerejä painopisteen ollessa uudet, vuonna 2022 ensi kerran sovellettavat, tunnuslukukriteerit. Tutkimuksella haettiin vastauksia seuraaviin kahteen tutkimuskysymykseen:

1. *Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntamenettelystä?*
2. *Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntakriteereistä?*

## 6.1 Keskeiset havainnot

*1. Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntamenettelystä?* Kunnanjohtajien vastausten perusteella kriisikuntamenettelyyn näyttäisi liittyvän sekä myönteisiä että kriittisiä äänenpainoja aiheuttavia seikkoja. Ensinnäkin kunnanjohtajat kiittelivät menettelyn perustumista lakiin, joka tekee menettelystä oikeudenmukaisen kuntien kesken. Menettelyn lakisääteisyys johtuu tietysti perustuslaissa (731/1999) säädetystä julkisen vallan käytön lakisääteisyysvaatimuksesta. Kriisikuntamenettelyhän on mitä suuremmissa määrin julkisen vallan käyttöä sen johtaessa pahimmassa tapauksessa jopa pakkokuntaliitoksiin.

Toinen myönteinen seikka oli kunnan taloutta ohjaava vaikutus. Kriteerien koettiin muun muassa osaltaan tukevan talousarvion valmistelua ja pidemmän ajan suunnittelua. Lisäksi menettelyn koettiin ”herättelevän” kuntaa huomaamaan taloustilanteen heikentyminen ennen kuin on liian myöhäistä. Tämä käy yksiin lainsäätäjien tarkoituksen kanssa, että kunnat tunnistaisivat tilanteet, joissa tunnusluvun arvo heikentyy (Hallituksen esitys 280/2018, 6). Tällaisessa tilanteessa kunta voi myös oma-aloitteisesti hakeutua toisen kanssa yhteistyöhön, jos omat rahkeet eivät riitä. Näin myös toisen hallituksen esityksessä esitetyn tavoitteen kuntien talouden tukemisesta ja palveluiden turvaamisesta voi nähdä toteutuvan (mt., 4).

Myös vuonna 2019 toteutettua tunnuslukukriteerien uudistusta pidettiin kolmantena seikkana yleisesti myönteisenä kehityksenä. Uudet kriteerit ovat selkeämmät ja ne kuvaavat kunnan taloutta paremmin, vaikka joihinkin liittyy myös epäilyksiä, oliko sittenkin vanhassa vara parempi.

Kritiikkiä kriisikuntamenettelyä kohtaan näyttää kuntakentällä aiheuttavan – ehkä yllättäen – kuntakonsernin tunnuslukujen käyttäminen kriisikunnan määrittämisessä joidenkin kriteerien osalta. Aiemmissa tutkimuksissa (esim. Salminen 2017) päätös siirtää fokus peruskunnasta kuntakonserniin on koettu hyväksi uudistukseksi, mutta kuntakentällä muutoksen nähdään ilmeisesti eriarvoistavan kuntia. Joillakin kunnilla on konsernissaan menestyviä yhtiöitä ja toisilla ei. Tällöin myös kunnan maantieteellisellä sijainnilla voi olla oma vaikutuksensa, sillä esimerkiksi menestyvää satamaa ei voi olla kaikilla kunnilla.

Toinen kritiikin kohde oli puuttuminen kuntien itsehallintoon. Koska valtion on asettanut nämä raja-arvot, kunnat eivät voi harjoittaa itsehallintoaan taloudenpidon osalta täysin vapaasti. Toki haastatteluissa myönnettiin, että ilman valtion asettamia raameja kuntien taloudenpito voisi olla ”aivan villi homma”. Haastatteluissa myös todettiin, että mikäli kriisikuntamenettelyyn joudutaan, kunnan palvelut voivat supistua, vaikka menettelyn tarkoitus onkin turvata palvelut myös kriisikuntien asukkaille (Hallituksen esitys 280/2018, 4). Mahdollisessa palvelujen tason heikentämisessä on kuitenkin kyse siitä, että ilman sitä kriisikunnaksi jo julistetulla kunnalla ei olisi mahdollisuutta järjestää palveluja asukkailleen lainkaan.

Kolmas kritiikki liittyi siihen, etteivät kriisikuntakriteerit ota huomioon kunnan omaisuutta ja omaisuuteen liittyviä menoja. Esimerkiksi terveyskeskukseen voidaan joutua tekemään mittava peruskorjaus, joka voi aiheuttaa kunnan hetkellisen velkaantumisen. Tämä sopii hyvin yhteen myös tutkimuskirjallisuudessa (esim. Salminen 2017) kriisikuntakriteereihin kohdistetun kritiikin kanssa siitä, miten ne kuvaavat vain toiminnan rahaprosessia eivätkä kerro syitä kriisiytymisen takana. Sinervon mukaan (2011, 130–131, 231) se johtuu siitä, että kriisikuntakriteerit kuuluvat kunnan talouden liikekirjanpidolliseen tulkintaympäristöön ja kunnan toiminta on kuitenkin vastikkeetonta toimeksiantotaloutta, jonka mukaan kunnan on järjestettävä asukkailleen muun muassa terveydenhoitopalvelut.

Neljäntenä kritiikin kohteena esitettiin kriisikuntakriteerien seuranta. Koska 2. ja 3. tunnuslukukriteerissä kuntia vertaillaan keskenään, vertailutiedon saaminen voi olla hankalaa, käy ilmi tutkimusaineistosta. Toisaalta tässä auttaa kunnan taloudenpidon syklisyys: kunnanhallituksen on laadittava tilinpäätös (johon kriisikuntakriteerit perustuvat) tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja valtuuston on käsiteltävä se kesäkuun loppuun mennessä (kuntalaki

113§). Seuraavan vuoden talousarvio on hyväksyttävä vuoden loppuun mennessä (kuntalaki 110§). Tämän pitäisi varmistaa, että vertailutieto on saatavissa.

*2. Mitä mieltä kunnanjohtajat ovat kriisikuntakriteereistä?* Toistaiseksi kattamaton alijäämä on ollut aina syynä kunnan joutumiseen kriisikuntamenettelyyn. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella syyt alijäämän kertymiselle näyttävät olevan väestön ikääntyminen, palveluverkon reagoimattomuus väestön ikääntymisestä johtuviin palvelutarpeiden muutoksiin sekä kuntien tehtävien määrän jatkuva kasvaminen. Nämä löydökset käyvät yksiin aiempien tutkimusten tulosten kanssa (esim. Nissinen 2014). Alijäämää voi toki myös kertyä harkitsemattomalla riskinotolla tai kunnasta riippumattomasta syystä esimerkiksi ison elinkeinoharjoittajan lopettaessa toimintansa kunnan alueella. Tämä aiheuttaa työttömyyttä ja kunnalle verotulonmenetyksiä.

Aineiston perusteella alijäämän, jota on päässyt muodostumaan, kattaminen on kunnissa erityisen hankalaa. Koska alijäämä pitää kattaa joko tuloja lisäämällä tai menoja vähentämällä, helppoja ratkaisuja ei käytännössä ole. Tulojaan kunta voi omalla päätöksellään lisätä käytännössä vain asiakasmaksujen ja kunnallisveroprosentin korottamisella eikä sitäkään voi korottaa määräänsä enempää muun muassa kolmannen tunnuslukukriisikuntakriteerin vuoksi. Menojen vähentäminen taas onnistuu käytännössä vain palveluita supistamalla, jota on hyvin vaikea perustella kuntalaisille, käy ilmi aineistosta. Kouluverkon supistaminen onnistuu vain lukukauden eli elokuun alusta, jolloin säästöjä saadaan vain viideltä jäljellä olevalta kalenterikuukaudelta. Ehkä siinä olisi tilaisuus helpottaa kuntien tilannetta sallimalla kouluverkon supistaminen myös muina aikoina?

Alijäämän kattamiseksi annettu viisi vuotta on aineiston perusteella riittävä. Se antaa aikaa pitkäjänteiselle sopeuttamiselle olettaen, että kunta tarttuu toimeen ripeästi. Tosin ongelmia voivat aiheuttaa aiemmin mainitut kunnan rajalliset keinot alijäämän kattamiseen.

Ensimmäisen tunnuslukukriteerin uudistus ei aiheuta toimenpiteitä missään neljästä aineistokunnasta. Toisaalta Hallituksen esityksessäkin (280/2018) mainittiin uuden tunnusluvun täyttävän vain kahdeksan kuntaa kaikista Suomen kunnista. Toisen tunnuslukukriteerin (kunnallisveroprosentti) uudistus sai aineistossa laajaa tukea, uudistusta pidettiin jopa erittäin hyvänä ja muutenkin kahden prosenttiyksikön eron painotettuun keskiarvoon nähtiin erottavan kriisikuntia paremmin. Pitää kuitenkin muistaa kunnallisveroprosentin suhde valtionosuuksiin ja että tunnusluvun muutos voi kasvattaa eroa matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välillä. Se lisäisi eri kuntien asukkaiden välistä eriarvoisuutta. Kriteerin osalta tilanne on muuttunut siitä, mistä uudistustyöhön

lähdettiin vuonna 2017. Vuonna 2019 tämänhetkisen raja-arvon (yksi prosenttiyksikkö) täytti 151 kuntaa 311 Suomen kunnasta eli vajaa puolet (tutkihallintoa.fi 2020). Muutos on tässä mielessä aiheellinen. Mutta käykö tunnusluvulle niin, että sitä joudutaan jatkuvasti, tasaisin väliajoin korottamaan, kun mahdollisesti yhä useampi kunta hilaa veroprosenttiaan kohti uutta ylärajaa?

Kolmatta tunnuslukukriteeriä koskenut muutos huomioida tunnusluvussa konsernin vuokravastuut lainojen lisäksi parantaa kunnan vastuista saatavaa kokonaiskuvaa. Muutos estää vuokrauksen käyttämisen ainoastaan, jotta lainan ottaminen vältettäisiin, jota tämänhetkinen tunnuslukukriteeri mittaa. Tämä käy ilmi aineistosta. Kunnanjohtajien mielipiteet käyvät yksiin Hallituksen esityksessä 280/2018 esitettyjen pykäläperustelujen kanssa: ”Lainamäärän käyttö [...] tunnuslukuna voi johtaa siihen, että vuokrausmallin käytön perusteena on yksinomaan lainamäärään vaikuttaminen.”

Neljännen tunnuslukukriteerin kokema uudistus on aineiston perusteella haasteellisin kuntakentälle. Laskennallisella lainanhoitokatteella kuntien lainoista on pyritty tekemään vertailukelpoisia, mutta juuri laskennallisuus koetaan haastavaksi. Kriteeri on myös uudistetuista kriteereistä vaikeimmin seurattava, aineistosta käy ilmi. Tunnusluku lasketaankin varsin haastavalla laskentakaavalla (ks. alaviite sivulla 7), joten suhteessa muihin tunnuslukukriteereihin se on selvästi vaikein selvitettävä ja näin ollen myös hankalin käytettävä esimerkiksi kunnan talouden ohjaamisessa.

### 6.2 Tutkimuksen puutteet ja jatkotutkimusmahdollisuudet

**Tutkimuksen puutteet.** Tämän tutkimuksen puutteet liittyvät etupäässä haastattelukysymysten muotoiluun. Erityisesti uusia tunnuslukukriteerejä koskevissa kysymyksissä painotetaan ehkä liikaa kyseessä olevan kunnan tilannetta suhteessa uusiin kriteereihin. Toisin sanoen kysymykset ovat muotoa ”miten tämä vaikuttaa kunnassanne”, jolloin vastaajat vastasivat oman kuntansa osalta eikä mielipide muutoksesta itsestään oikein tullut ilmi. Tähän liittyvät myös ensikertalaisen ja aran tutkimuksentekijän omat rajoitteet eli tekijä ei osannut/uskaltanut haastattelun aikana kysyä täsmentäviä kysymyksiä.

**Jatkotutkimusmahdollisuudet.** Jos mietitään jatkotutkimusmahdollisuuksia, tämän tutkimuksen voisi jokseenkin toistaa käyttämällä aineistona erilaisia kuntia – ja korjaamalla aiemmin mainitut haastattelukysymysten puutteet. Vaikka yksin asukasmäärällä mitattuna samankokoisia kuntia ei voikaan aukottomasti vertailla keskenään, jotain suuntaviivoja se antaa. Niinpä tutkimuksen toistaminen esimerkiksi noin viidentuhannen tai noin 50 000 asukkaan kunnilla voisi olla

kiinnostavaa. Kokoero suhteessa tämän tutkimuksen kuntiin olisi kuitenkin jo huomattava molemmissa tapauksissa, joten suhtautumisessa kriisikuntakriteereihin ja -menettelyyn voisi löytyä eroavaisuuksia.

Lisäksi uudet tunnuslukukriteerit otetaan virallisesti käyttöön vuonna 2022. Tässä tutkimuksessa tyydyttiin vielä pohdiskeluun uudistusten vaikutuksista, mutta vähän aikaa käyttöönoton jälkeen olisi jo mahdollista saada oikeita käyttökokemuksia, onko esimerkiksi laskennallinen lainanhoitokate niin vaikeasti seurattava ja hankalakäyttöinen kuin tällä hetkellä vaikuttaa.

# LÄHTEET


Hallituksen esitys 280/2018. Haettu osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180280.pdf, 15.10.2020.

Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat* (10., uudistettu painos.). Helsinki: Alma Talent.

Haverila, S. (2020). *Arviointitutkimus vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapainosta.* Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden pro gradu -tutkielma.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2016). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2018). Lausunto hallituksen esityksestä (280/2018) kuntalain muuttamisesta. Haettu osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-235788.pdf, 17.4.2021.

Kuntalaki 410/2015

Kuntaliitto (2021). *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot.* Haettu osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot, 2.2.2021.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista 1704/2009

Laki kuntalain muuttamisesta 175/2019

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa 449/2007

Nissinen, A. (2014). *Kriisikuntien taustat – Analyysi kuntien kriisiytymisen reaalitaloudellisista syistä.* Jyväskylän yliopisto. Taloustieteen pro gradu -tutkielma.

Perustuslaki 731/1999

Salminen, A. (2017). *Kriisikuntamenettely ennen ja nyt: Kriisikuntakriteerit kriisikunnan kuvaajana.* Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden pro gradu -tutkielma.

Sinervo, L.-M. (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä.* Tampere University Press.

Soteuudistus.fi (2021). Mikä sote-uudistus? Haettu osoitteesta https://soteuudistus.fi/mika-sote-uudistus, 16.4.2021.

Tauriainen, M. (2016). *Kuntien talousvaikeuksien ennakoiminen tunnusluvuilla.* Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden pro gradu -tutkielma.

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

Tutkihallintoa.fi (2020). Kriisikunnat ja kriisikuntakriteerit. Haettu osoitteesta https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-tilanneseuranta/kriisikunnat-ja-kriisikuntakriteerit/, 16.12.2020.

Valtiovarainministeriö (2013). Kuntien tehtävien kartoitus -raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf, 2.5.2021.

Valtiovarainministeriö (2015). Kuntien tehtävät ja velvoitteet – täydennysraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2015. Haettu osoitteesta: https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+velvoitteet+2015+T%C3%A4ydennysraportti/cc3397b5-4b31-40b5-86a8-2abb12554e98/Kuntien+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+velvoitteet+2015+T%C3%A4ydennysraportti.pdf, 15.4.2021.

YLE Uutiset (2020). (26.8.2020) "Ihmiset muuttavat ja kylä tyhjenee", pelkää jämsäläinen Eila Vihijärvi – kaupunginjohtaja muistuttaa, että vaarassa ovat muutkin kuin tehtaan työpaikat. Haettu osoitteesta https://yle.fi/uutiset/3-11512428, 19.10.2020.

# LIITTEET

## Liite 1: Haastattelurunko

Taustatietoja haastateltavasta: - koulutus, virkaikä kunnanjohtajana / kunta-alan tehtävissä

1. Mitä mieltä olette kriisikuntakriteereistä?
2. Entä tunnuslukukriteerien viimeisimmästä uudistuksesta vuonna 2019?
3. Ketkä ovat keskeisiä toimijoita kunnan talouden ohjaamisessa ja mitä rooleja heillä on?
4. Miten kunnassanne seurataan alijäämän kehitystä?
5. Kunnat, jotka ovat joutuneet kriisikuntamenettelyyn, ovat joutuneet siihen aina kattamattoman alijäämän takia. Mistä tämä mielestänne johtuu?
6. Aikaa alijäämän kattamiseen on lainsäädännössä annettu käytännössä viisi vuotta. Voiko tämä aiheuttaa mielestänne ongelmia ja jos niin minkälaisia?

**Seuraavat kysymykset 7-9 liittyvät vuoden 2019 tunnuslukukriteerien uudistukseen. Kyseisiä uusia kriteerejä sovelletaan ensi kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöksiin.**

7. Negatiivinen vuosikate korvataan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhteella. Miten tämä muutos vaikuttaa kunnassanne?
8. Kunnan veroprosenttia koskeva raja-arvo nousee yhdestä prosenttiyksiköstä kahteen. Mitä mieltä olette tästä?
9. Vastedes kuntakonsernin lainojen lisäksi kriisikuntakriteereissä huomioidaan myös vuokravastuut. Muuttaako tämä jotenkin kuntanne tilannetta? Jos kyllä, niin miten? Ja jos ei, niin miksi ei?

**Seuraavat liittyvät taas kriisikuntakriteereihin/-menettelyyn yleisesti.**

10. Lainsäätäjien tarkoituksen mukaan kuntien pitäisi tunnistaa tunnusluvun heikentyminen jo ennen kuin raja-arvo varsinaisesti täyttyy. Millä tavoilla tämän voi huomioida päätöksenteossa?
11. Lainsäätäjien tarkoitus oli, että kriisikuntamenettely kriteereineen tukee kuntien taloutta ja turvaa lainsäädännön edellyttämät palvelut myös kriisikuntien asukkaille. Miten tämä tavoite näyttäytyy kuntakentälle mielestänne?

Lisäkysymys. Suhteellinen velkaantuneisuus -tunnusluku korvataan jatkossa laskennallisella lainanhoitokatteella. Mitä mieltä olette tästä muutoksesta?