

Miia Salmi

**TALOUDEN TASAPAINON
MONITULKINTAISUUS VAURAASSA
KUNNASSA**
Case Pirkkala

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2021

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamisen ja talouden tiedekunta, tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma

SALMI MIIA: Talouden tasapainon monitulkintaisuus vauraassa kunnassa – Case Pirkkalan kunta

Pro Gradu -tutkielma, 70 sivua, 1 liite (1 sivu)

Tutkielman ohjaaja: Vinnari Eija

Huhtikuu 2021

Avainsanat: monitulkintaisuus, talouden tasapaino, oikeudenmukaisuus, tehokkuus

Kuntien talouden tulee olla tasapainossa. Talouden tasapainon tulkitseminen on kuitenkin monitulkintaista. Talouden tasapainoa voidaan tutkia monesta lähtökohdasta. Tunnetuin talouden tasapainomittari on tuloslaskelma, joka ei kuitenkaan anna yksiselitteistä kuvaa kunnan talouden tasapainosta. Tuloslaskelma sisältää eriä, esimerkiksi poistot, joihin liittyy tulkinnallisia rajoitteita. Talouden tasapainoa voidaan tarkastella myös muista näkökulmista, kuten esimerkiksi tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen kautta.

Kunnat ovat luonteeltaan toimeksiantotalouksia. Toimeksiantotalouksissa tyypillistä on, että kunnat järjestävät palveluita kuntalaisilleen kuntalaisten toimeksiannosta. Olennaista palvelujen tuottamisessa on tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Palveluja tulee tuottaa tehokkaasti eli mahdollisimman pienin panoksin tulisi saada aikaan mahdollisimman suuria tuotoksia. Samaan aikaan palvelujen tuottaminen täytyisi olla mahdollisimman oikeudenmukaista. Kaikilla kansalaisilla tulee olla mahdollisuus saada samankaltaista palvelua asuinkunnasta riippumatta. Samalla palvelut tulisi rahoittaa oikeudenmukaisesti: palveluiden käyttäjät rahoittavat itse omat palvelunsa.

Kuntien talouden tasapainoa on tutkittu varsin vähän. Yleisesti ajatellaan talouden tasapainottamisen olevan erityisesti vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asia. Kasvukunnille voi kuitenkin tulla tarve talouden tasapainottamiselle, kun kunta kasvaa voimakkaasti vastaten näin palvelujen kasvutarpeeseen. Tässä tutkimuksessa selvitettiin haastattelemalla kohdekunnan keskeisiä toimijoita, miten talouden tasapaino ymmärrettiin vauraassa kunnassa. Lisäksi tutkittiin, minkälaisia tulkintoja talouden tasapainosta esiintyy vuraan kunnan tulkintaympäristössä. Tulkintoja tehtiin kvantitatiivisen aineiston avulla käyttäen vertailukehikkona Lotta-Maria Sinervon (2011) väitöskirjan mukaisia talouden tasapainotyyppejä.

Tiivistetysti tutkimuksen tuloksiksi saatiin, että kunnan talouden tasapainon mittareina on paitsi tuloslaskelman tilikauden ylijäämä ja menojen ja tulojen tasapaino, myös kuntalaisten tyytyväisyys palvelutarjontaan. Lisäksi kvantitatiivisen aineiston perusteella voitiin todeta kunnan talouden tasapainon todella olevan monitulkintaista. Tulkintatavasta riippuen kunnan talouden voidaan nähdä olevan tasapainossa mutta myös epätasapainossa. Lisäksi vauras kunta ajattelee talouden tasapainon tulevan rakenteellisen tuloksen tasapainon kautta. Kuluerät, jotka ovat satunnaisia eivätkä ole siis pysyvästi kunnan taloutta rasittamassa, voidaan ajatella olevan tekijöitä, jotka jäävät talouden tasapainomittarin ulkopuolelle, kun tarkastellaan pelkästään tuloslaskelman osoittamaa tasapainoa.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Aikaisemmat tutkimukset	2
1.2 Keskeiset käsitteet	5
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite	7
1.4 Tutkimuksen rajaukset	7
1.5 Tutkimuksen kulku ja tutkimusmenetelmät	8
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	9
2.1 Monitulkintaisuus	9
2.2 Talouden tasapainon tulkintatyypit	12
2.3 Kunta toimeksiantotaloutena	14
2.3.1 Oikeudenmukaisuus kuntataloudessa	15
2.3.2 Tehokkuus kuntataloudessa	17
2.4 Tilinpäätösinformaation tulkinnan ongelmat talouden tasapainossa	18
3 KUNNAN TALOUSINFORMAATIO JA ALIJÄÄMÄN KATTAMISVELVOITE	21
3.1 Talousarvio ja taloussuunnitelma	21
3.2 Tilinpäätös	24
3.3 Tilinpäätöksen tunnusluvut	29
3.3.1 Tuloslaskelman tunnusluvut	30
3.3.2 Taseen tunnusluvut	31
3.3.3 Rahoituslaskelman tunnusluvut	32
3.4 Kuntien meno- ja tulorakenne	34
3.5 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat	38
3.6 Alijäämän kattamisvelvollisuus	39
4 CASE PIRKKALAN KUNTA	42
4.1 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tunnuslukujen valossa	45
4.2 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden näkökulmasta ..	48
4.3. Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tulkintatyyppien mukaan	52
4.3.1 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyyppien mukaan	52
4.3.2 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino resurssilähtöisen tulkintatyyppien mukaan	53
4.3.3 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tarvelähtöisen tulkintatyyppien mukaan	55
4.3.4 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino vastikelähtöisen tulkintatyyppien mukaan	56
4.4 Pirkkalan kunnan talousohjelma	57
4.5 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti	62
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	63
5.1. Talouden tasapainon monitulkintaisuus	66
5.2 Jatkotutkimuskohteet	67
LÄHTEET	68

TAULUKKO- JA KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Kunnan talousarvio- ja -suunnitelmarakenne. (Lähde: JUHTA 2016, 19.)

Kuvio 2. Kunnan tilinpäätöskokonaisuus (Lähde: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 13.)

Kuvio 3: Kuntien ja kuntayhtymien talous vuonna 2019 (Lähde: Suomen Kuntaliitto 2020b)

Kuvio 4. Pirkkalan kunnan konsernirakenne. (Lähde: Pirkkalan kunta 2019, 23.)

Taulukko 1. Vaihtoehdot alijäämän kattamiseen (Lähde: Sinervo 2011, 184)

Taulukko 2. Pirkkalan kunnan tilinpäätöslukuja (Lähde: Valtiovarainministeriö 2021)

Taulukko 3. Pirkkalan kunnan lainakannan kehitys (Lähde: Pirkkalan kunta 2020, 21)

Taulukko 4. Pirkkalan kunnan asukasluvun kehitys (Lähde: Pirkkalan kunta 2021b, 5)

Taulukko 5. Pirkkalan kunnan asukastutkimuksen kehitys (Lähde: Pirkkalan kunta 2019, 32-33)

Taulukko 6: Pirkkalan kunnan talousarvion 2021 suunnitteluohje (Lähde: Pirkkalan kunnanhallituksen kokouksen 1.6.2020 pöytäkirja)

Taulukko 7. Hyvinvointilautakunnan talousarvioehdotus vs. suunnitteluohje (Lähde: Pirkkalan kunnan hyvinvointilautakunnan kokouksen 28.10.2020 pöytäkirja)

Taulukko 8. Toimielinten määrärahat vs. suunnitteluohjeen määrärahat 1 000 €.

1 JOHDANTO

Kunnissa kamppaillaan entisestään heikkenevien talouden näkymien kanssa. Valtiovarainministeriö on jo vuonna 2019 julkaistun kuntatalousohjelman vuosille 2020-2023 yhteydessä todennut kuntatalouden heikenneen jo vuonna 2018 ja trendin jatkuvan samankaltaisena kuntatalousohjelmajakson aikana. Tilanne kuntatalouden suhteen koko Suomen tasolla oli huolestuttava ja vuonna 2020 iskenyt Covid19-pandemia pahensi tilannetta edelleen. Jo vuoden 2020-2023 kuntatalousohjelmassa nostettiin esiin kuntatalouden tulojen ja menojen epätasapaino, joka pysyy suurena kuntatalousohjelman tarkastelujakson aikana. Toimintakuluja kasvattaa erityisesti väestön ikärakenteen muutos. Valtiovarainministeriön kuntatalousohjelma 2020-2023 nostaa esiin myös kuntatalouden lainanottotarpeen. Kuntien lainakanta uhkaa kasvaa kehyskaudella nopeasti ja kunnallisveroprosenttien korotuspaine kasvaa, mikäli menopaineita hillitseviä toimenpiteitä ja rakenteellisia uudistuksia ei kuntakentällä tehdä. (Valtiovarainministeriö 2019.)

Heikkenevien talousnäkymien vuoksi talouden tasapaino nousee entistä suuremman mielenkiinnon kohteeksi. Talouden tasapainoa tarkastellaan yleensä tuloslaskelmalähtöisesti. Tuloslaskelma itsessään ei ole kuitenkaan yksiselitteinen talouden tasapainon mittari, sillä tuloslaskelmaan liittyy paljon rajoitteita. Erityisesti kunnan poistojen kirjaamiseen liittyy tulkinnanvaraisuuksia, jotka saattavat vaikuttaa tulkintaan kunnan talouden tilasta. Julkisessa taloudessa suunnitelman mukaisilla poistoilla on tarkoitus kuvata taseen käyttöomaisuuden kulumista, jotta tase näyttäisi mahdollisimman totuudenmukaiselta. Poistoaikojen pituuksissa on suositusten sisälläkin joustoa, mikä osittain asettaa kuntien väliset poistot vertailukelvottomiksi. Poistot saattavat sisältää kertaluontoisia poistoja, jotka vaikuttavat poistojen suuruuteen tietyinä tilikautena. Toisaalta poistoihin saattaa liittyä myös alimitoitusta.

Kuntien talouden tasapainoa on tutkittu varsin vähän ja käsitys kunnan talouden tasapainosta onkin varsin monitulkintainen. Talouden tasapaino on kiinni tulkitsijasta ja miten tulkitsija talouden tasapainon kokee. Tasapainoiseen talouteen liittyy olennaisesti myös oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden toteutuminen. Lotta-Maria Sinervo (2011) on väitöskirjassaan tutkinut kunnan talouden tasapainoa monitulkintaisena ilmiönä. Sinervo käsittelee talouden tasapainon

monitulkintaisuutta erilaisten tulkintatyyppien kautta ottaen myös kantaa oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden toteutumiseen näiden tulkintatyyppien valossa. Kansainvälisiä tutkimuksia talouden tasapainosta ovat muun muassa Rivenbarkin, Roenigkin & Allisonin (2010) tutkimus USA:n talouden tasapainon tulkinnasta sekä Bruscan, Manes Rossin & Aversanon (2015) tutkimus Italian ja Espanjan suurimpien kuntien talouden tasapainosta.

Talouden tasapaino ja erityisesti talouden tasapainottaminen nähdään yleensä supistuvan talouden kuntien asiana. Mikäli kunnilla on taseessaan kattamatonta alijäämää, tulee kunnille jo kuntalain kautta velvollisuus kattaa kertynyt alijäämä neljän vuoden kuluessa. Talouden tasapainottaminen voi tulla aiheelliseksi myös kasvukuntien kohdalla: kuntien on vastattava palvelutarpeen kasvuun, mikä tarkoittaa panostusta muun muassa investointeihin. Palvelutarpeen kasvuun vastaaminen voi kuitenkin ajaa vauraammankin kasvukunnan talouden ahtaalle. Talouden tasapainoa ei ole aikaisemmin tutkittu vakavaraisen kunnan näkökulmasta. Tässä kohtaa on siis olemassa tutkimusaukko. Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin paikata tutkimusaukkoa selvittämällä talouden tasapainoa yhden vakavaraisen kasvukunnan kautta. Aihetta tutkitaan kuntien taloussuunnittelu- ja tilinpäätöstietojen kautta tutkimalla yhtä suomalaista vauraan maineessa olevaa kuntaa. Tutkielmassani tavoitteena on tutkia kyseisen kunnan taloudellista tilaa hyödyntämällä talousarvio-, taloussuunnitelma-, tilinpäätös- ja toimintakertomustietoja sekä talouden tunnuslukutietoja. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus arvioida vauraan kunnan talouden tasapainoa juuri Sinervon (2011) tutkimuksessa esiin nousseiden talouden tasapainoilmiöiden kautta. Tutkimuksessa on siis tarkoitus analysoida kohdekunnan talouden tasapainoa käyttäen analysointikehikkona Sinervon tunnistamia talouden tasapainon tulkintatyyppisiä. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten kunnan toimijat ymmärtävät talouden tasapainoin. Tätä tavoitetta selvitetään haastatteluiden avulla.

1.1 Aikaisemmat tutkimukset

Kunnan talouden tasapainoa ei ole kovin paljoa tutkittu. Tämä saattaa johtua siitä, että kunnat ovat etenkin Pohjoismaissa varsin itsenäisiä toimijoita. Toisaalta kansainvälisten tutkimusten vähyyttä saattaa selittää se, että kuntien talous saattaa olla ylemmän toimielimen määräysvallan alaisuudessa. Tällöin ei ole talouden tasapainoon liittyvää tutkittavaa, jos kunnan eivät voi itsenäisesti määrätä talouttaan. Talouden tasapainon monitulkintaisuuden ymmärtäminen on tärkeää, sillä kunnille on

asetettu vaatimus talouden tasapainottamisesta. Kuntien siis tulee tasapainottaa tuloslaskelmansa keräämällä lisää veroja, myymällä omaisuuttaan tai supistamalla menoja. Kunnat kuitenkin ovat olemassa kuntalaisia varten, joten kuntatalouden tasapaino on pitkälti kuntalaisten kokemaa tasapainoa. Kuntalaiset osaltaan rahoittavat kuntien tehtävät kunnallisveron kautta ja tehtäviä hoidetaan kuntalaisia varten tuottamalla kunnalle erilaisia palveluita. Näiden tulisi olla tasapainossa, sillä kuntalaisten saamien palveluiden tulisi vastata panosta, jonka he osaltaan kunnalle maksavat. Ei siis riitä, että talouden tasapainoa tutkittaessa tarkastellaan vain tulojen ja menojen toteutumista. On lisäksi tarkasteltava kuntalaisten välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista eli saako kuntalainen verorahoilleen vastinetta. (Sinervo 2009, 153.) Seuraavaksi esittelen tarkemmin yhden suomalaisen tutkimuksen ja kaksi kansainvälistä tutkimusta talouden tasapainosta.

Lotta-Maria Sinervo (2011) on tutkinut väitöskirjassaan kunnan talouden tasapainoa monitulkintaisena ilmiönä. Sinervo on nostanut esiin kunnan talouden tasapainon neljä eri tulkintatyyppiä, jotka Sinervo analysoi ja laadullisesti tulkitsi tutkimuksessa toteutettujen teemahaastattelujen kautta. Kyseiset haastatteluteemat olivat kunnan talouden tasapainon määrittäminen, tulkinta ja keinot kunnan talouden tasapainottamiseksi, tehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimus kunnan taloudessa ja sen liittyminen kunnan talouden tasapainoon sekä oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kunnan talouden tasapainossa. Näitä tulkintatyppejä käsitellään tarkemmin luvussa 2.

Kansainvälisistä tutkimuksista Rivenbark ym. (2010) ovat tutkineet USA:n kirjanpitostandardien asettajan GASB:n (The Governmental Accounting Standards Board) antamaa vahvempaa taloudellisen raportoinnin mallia ja sen vaikutuksia paikallistalouksien talouden tasapainon tulkintaan. Tutkimuksen tavoitteena on rakentaa viitekehystä paikallistalouksien talouden tasapainon tulkinnan avuksi. Rivenbark ym. (2010) lähestyvätkin talouden tasapainon käsitettä virta-varanto-teorian kautta. Teorian mukaan talouden ajatellaan olevan tasapainossa, mikäli tilinpäätöksestä voidaan nähdä paikallistalouden kykenevän selviytymään velvoitteistaan rahoitukseen, palveluihin ja pääomaan liittyen.

Rivenbarkin ym. (2010) mukaan talouden tasapainon mittaamisessa voidaan tarkastella virtaa ja varantoa. Tutkimuksessa ei oteta lainkaan huomioon ympäristövaikutuksia talouden tasapainon

mittaamisessa, koska heidän mukaansa ympäristöasiat eivät edusta todellista talouden tasapainoa, kun analysoidaan virran ja varannon vaikutuksia tilinpäätöksen kautta. Virroilla tarkoitetaan tiettyä ajanjaksolla tapahtuneita vaikutuksia ja varannoilla vastaavasti vallitsevia tilanteita. Näitä mitataan erilaisilla tunnusluvuilla. Virtoja voidaan analysoida neljällä taloudellisella tunnusluvulla, joita ovat oma pääoma, taloudellinen tehokkuus, omavaraisuus ja rahoitusveloitteet. Varantoa puolestaan voidaan analysoida maksuvalmiuden, vakavaraisuuden, vaikutusvallan ja pääoman tunnusluvuilla. (Rivenbark ym. 2010, 157-161.)

Tutkimuksessa empiirinen tarkastelupinta on varsin pieni. Empiirisessä osuudessa tutkitaan 11 500 asukkaan kylää Pohjois-Carolinassa. Tämän kylän kohdalla tutkitaan luotuja mittareita käytännön tasolla. Vertailuun on otettu lisäksi neljä muuta kuntaa. Empiirisessä osuudessa nousi esiin talouden tasapainon tarkastelussa tutkittujen mittareiden antamat tunnusluvut ja niiden myötä selvinnyt talouden tila. Näiden avulla hallituksen jäsenet pystyvät muodostamaan käsityksen kylän talouden tasapainosta ja ryhtyä toimenpiteisiin talouden tasapainon parantamiseksi (Rivenbark ym. 2010, 157-161.)

Toisessa kansainvälisessä tutkimuksessa Brusca ym. (2015) ovat tutkineet talouden tasapainoa Italian ja Espanjan suurimmissa kunnissa. Tutkimuksessa ei ollut tarkoituksena ainoastaan vertailla kahta maata vaan löytää vastauksia siihen, miten samat asiat vaikuttavat eri poliittisten taustojen maissa talouden tasapainoon. Tutkimuksessa nousi esiin relevantteja eroavaisuuksia Italian ja Espanjan välillä. Esiin nousi, miten Italiassa pitkäaikainen taloudellinen tilanne ja lyhytaikainen talousnäkökymä eivät korreloi toisiaan ja miten ne käyttäytyvät eri tavalla. Talouden tasapainon analysointi tulisikin toteuttaa käsittelemällä näitä molempia ulottuvuuksia erikseen. Espanjassa puolestaan nämä kaksi ulottuvuutta korreloituivat varsin negatiivisesti. (Brusca ym. 2015.)

Tutkimuksessa on verrattu erilaisten tekijöiden vaikutusta talouden tasapainoon. Näitä mittareita ovat kokoon liittyen asukasluku ja väestötiheys, poliittisiin muuttujiin liittyen puoluekanta ja sukupuoli ja sosio-ekonomisiin muuttujiin liittyen työttömyysaste ja bruttokansantuote. Näiden mittareiden valossa selvisi, että esimerkiksi väestötiheydellä ei ollut vaikutusta Espanjan kuntien lainamäärään, mutta Italiassa väestötiheyden vaikutus oli negatiivinen. Sosio-ekonomisilla ja poliittisilla muuttujilla puolestaan ei ollut vaikutusta kuntien taloudelliseen tilaan Espanjassa, mutta

Italiassa puoluekannalla ja työttömyysasteella oli positiivisia vaikutuksia talouden jännityksiin. (Brusca ym. 2015.)

Brusca ym. (2015) tuovat tutkimuksessaan esiin myös lainsäädännön suuren vaikutuksen talouden tasapainon ohjauksessa. Taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien täytyy molemmissa maissa valmistella talouden tasapainottamissuunnitelma välttääkseen taloudellisen ahdingon.

Tutkimuksessa nostetaan esiin, että on mahdotonta luoda yhtä yhtenäistä mallia taloudellisten kriisien torjumiseksi, koska eri tekijät vaikuttavat eri maissa eri tavalla. (Brusca ym. 2015.)

1.2 Keskeiset käsitteet

Monitulkintaisuus: Monitulkintaisuudella tarkoitetaan, että asiaa ei voida määritellä yksiselitteisesti yhdellä tavalla vaan asialla on monia merkityksiä. Mikä tahansa lause tai sana voidaan tulkita usealla eri tavalla. Lauseen tai sanan totuussisältö määrittyy rajatusta joukosta merkityksiä. (Vakkuri 2009, 17-19.) (Monitulkintaisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 2.)

Kunnan talouden tasapaino: Kunnan talouden tasapainolla tarkoitetaan kunnan tehtävien hoitamisen ja rahoittamisen välisestä suhteesta. Tasapainokäsityksen taustalla on tasapainomittari, jonka mukaan kunnan tasapaino mitataan sillä, onko kunnan tuloslaskelma yli- vai alijäämäinen. (Sinervo L-M 2009, 152.) (Kunnan talouden tasapainoa käsitellään tarkemmin luvussa 2.)

Oikeudenmukaisuus: Oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan hyötyjen ja haittojen tasapuolista jakamista (Sinervo 2009, 164). Oikeudenmukaisuus on tasapuolisuutta, yhdenvertaisuutta, tasaa- arvoa, tasavertaisuutta, samanarvoisuutta tai reiluuutta (Sinervo 2009, 151). (Oikeudenmukaisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 2.)

Tehokkuus: Tehokkuuden käsite liittyy siihen, miten halutut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tehokkuutta on se, että tavoitteisiin päästään siten, että mahdollisimman pienillä kustannuksilla saadaan tuotettua mahdollisimman paljon suoritteita. (Sinervo 2009, 166.) (Tehokkuutta käsitellään tarkemmin luvussa 2.)

Tulkintaympäristö: Tulkintaympäristöllä tarkoitetaan tulkittavan tilan, asian tai tapauksen ominaispiirteitä, jotka osaltaan vaikuttavat tilasta, asiasta tai tapauksesta tehtäviin tulkintoihin. Näitä ominaispiirteitä ovat esimerkiksi valitun ympäristön peruseriaatteen, normit ja roolit. Asiayhteydestä riippuen asioita voidaan tulkita eri tavalla eri ympäristöissä riippuen siitä, mitkä ominaispiirteet tulkittavan ympäristön taustalla vaikuttavat (Sinervo 2011.) Tämän tutkimuksen yhteydessä tulkintaympäristöllä tarkoitetaan vaurasta kuntaa. Yksikköä, jonka ominaispiirteissä ei ole lainsäädännöllistä velvoitetta esimerkiksi alijäämän kattamiselle.

Kunnan talousarvio: Talousarvio- ja suunnitelma ovat valtuuston toiminnan ja talouden ohjausvälineitä. Talousarviossa kunta päättää kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnan strategiaa noudattaen seuraavaksi vuodeksi. Talousarviovalmistelua ohjaa ja valvoo kunnanhallitus, joka antaa hallintokunnille ohjeet ja määrärahat talousarvioehdotuksen laatimiseen. (Oulasvirta & Brännkärr 2011, 116-118.) (Kunnan talousarviota käsitellään tarkemmin luvussa 3.)

Kunnan taloussuunnitelma: Taloussuunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Taloussuunnitelmajaksoa kutsutaan suunnitelmakaudeksi. Taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. Taloussuunnitelman tulee olla suunnitelmakaudellaan tasapainossa tai ylijäämäinen. Mikäli kunnan taseessa on kertynyt alijäämää, tulee alijäämä kattaa neljän vuoden kuluessa tilienpäättöksen vahvistamisesta. Taloussuunnitelmaan on sisällytettävä ne yksilöidyt toimenpiteet, joilla alijäämä kyseisenä ajanjaksona katetaan. (KuntL 110 §.) (Kunnan taloussuunnitelmaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.)

Kunnan tilinpäätös: Kunnanhallitus vastaa kunnan tilinpäättöksen laatimisesta. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäättöksen on annettava oikea ja riittävä kuva kunnan toiminnasta ja taloudellisesta tilasta. (KuntL 113 §.) (Kunnan tilinpäätöstä käsitellään tarkemmin luvussa 3.)

Kunnan talouden tunnusluvut: Kunnan taloudellista tilaa voidaan mitata erilaisten tunnuslukujen kautta. Näitä ovat vakavaraisuuden, tilikauden tuloksen ja maksuvalmiuden tunnusluvut. Myös

vuosikate on tärkeä talouden tunnusluku. Kunnan taloudellisen tilan kehitystä kyetään arvioimaan näiden tunnuslukujen muutosten kautta. (Oulasvirta & Brännkärr 2011, 123.) (Kunnan talouden tunnuslukuja käsitellään tarkemmin luvussa 3.)

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite

Tutkimusongelmana oli selvittää, miten talouden tasapaino ymmärretään vauraassa kunnassa.

Talouden tasapainoa on tutkittu varsin vähän vauraiden kuntien osalta, joten tutkimustietoa tästä on varsin vähän.

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida talouden tasapainoa vakavaraisessa kunnassa Sinervon (2011) väitöskirjan talouden tasapainon tulkintatyyppien kautta. Tavoitteena oli siis selvittää, minkälaisia tulkintoja talouden tasapainosta esiintyy vauraan kunnan tulkintaympäristössä.

Talouden tasapainon tilan arvioimisen tueksi selvitettiin, mitä tietoja talousarviosta ja taloussuunnitelmasta ja tilinpäätöksestä saadaan arvioitaessa kunnan taloudellista tilannetta.

Tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan vain kunnan, ei kuntakonsernin talouden tasapainoa.

1.4 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimus rajattiin koskemaan yhtä vakavaraisena tunnettua kuntaa. Tämä kunta valittiin, koska tutkimuksen tarkoituksena on tutkia nimenomaan vakavaraisen kunnan talouden tasapainoa ja kyseisessä kunnassa oli aloitettu talouden tasapainottamiseen tähtäävä talousohjelma.

Talous- ja laskentainformaation osalta tutkimus rajattiin koskemaan taloussuunnittelu- ja tilinpäätösinformaation kautta saataviin tietoihin. Tutkimuksen keskeisenä painopisteenä oli vain kunnan tasapainon tarkastelu, ei kuntakonsernin. Vaikka vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia arvioidaan esimerkiksi arviointimenettelykriteerien osalta pääasiassa konsernin lukujen valossa, talouden tasapainotustoimet koskevat vain kuntaa. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa kuntakonserni on jätetty talouden tasapainotarkastelun ulkopuolelle.

1.5 Tutkimuksen kulku ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus noudattaa perinteistä tutkimuskulkua. Tutkielman alussa on johdanto, jonka yhteydessä käyn läpi keskeiset käsitteet ja aikaisemmat tutkimukset. Johdannon jälkeen esitellään teoreettinen viitekehys, jonka jälkeen paneudutaan talouden tasapainoon tilinpäätösinformaation valossa (luku 3). Näiden jälkeen tulee tutkimuksen empiirinen osuus, jossa käydään läpi tapauskuntaa tutkimuksen alussa käydyn teorian valossa (luku 4). Loppuosassa tutkielmaa esittelen tutkimustulosten perusteella tehtyjä johtopäätöksiä (luku 5).

Tutkimus toteutettiin kvantitatiivisena tapaus- eli casetutkimuksena. Case-tutkimuksen tarkoituksena tässä tutkimuksessa on tutkia tarkemmin yksittäistä kohdetta, vakavaraista kuntaa, josta ei ole aiemmin tehty vastaavanlaista tutkimusta. Tapaustudkimusta voidaan pitää lähestymistapana, ei niinkään aineiston keruu- tai analyysimenetelmänä. Tapaustudkimuksessa nimensä mukaisesti tarkastellaan yhtä tai useampaa tapausta. Tapaustudkimukselle tyypillistä onkin tutkimusaineisto, joka voi olla kerätty monin eri tavoin ja joka voi olla peräisin monista erilaisista lähteistä. (Eriksson & Koistinen 2005, 4.) Kvantitatiivisen tutkimusaineiston lisäksi tutkimusta täydennettiin kvalitatiivisella aineistolla. Kvalitatiivista aineistoa kerättiin haastatteluaineiston perusteella. Haastatteluaineistoa saatiin haastattelemalla kohdekunnan toimialajohtajia, pormestaria ja talousjohtajaa. Haastattelut toteutettiin sähköpostitse. Aluksi haastateltavat kartoitettiin puhelimitse ja aihetta alustettiin sitä kautta ja sovittiin haastattelun toteuttamisesta sähköpostitse aikataulukiireiden vuoksi. Näin kukin haastateltava pystyi vastaamaan kysymyksiin omalla aikataulullaan. Haastateltavilla oli kaksi viikkoa aikaa vastata kysymyksiin ja vastaukset kysymyksiin toimitettiin 16.4.2021. Vastauksia pyydettiin viideltä haastateltavalta ja vastauksia saatiin neljältä. Haastateltavat valikoituivat heidän asemansa vuoksi, sillä jokainen heistä ovat osaltaan vastuussa kunnan taloudesta: pormestari koko kuntaa johtavana henkilönä, talousjohtaja taloudesta kokonaisvastuullisena henkilönä ja toimialajohtajat kukin oman toimialansa vastuullisina henkilöinä. Pormestari lisäksi edustaa asemansa vuoksi myös osittain poliittista kenttää haastateltavien osalta.

Tärkeimpänä tutkimusaineistona tutkimuksessa on talousinformaatio, joka saatiin taloussuunnittelu- ja tilinpäätöstietojen kautta sekä haastattelut, jotka osaltaan täydensivät aihetta. Lisäksi hyödynnettiin kunnanhallituksen ja hyvinvointilautakunnan kokouspöytäkirjoja siltä osin kuin

talousohjelmaa- ja arviota niissä käsiteltiin. Aineistoa analysoitiin tutkimuksen teorian kautta vastaamalla sitä kautta asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja tutkimusongelmaan. Tutkimuksen teoriaosuus ja empiirinen osuus kytketään toisiinsa tutkimustulosten analysoinnin yhteydessä empiirisen osuuden lopussa. Johtopäätöksissä käydään vielä tarkemmin läpi tutkimuksen ratkaisuja tutkimusongelmaan.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimuksen tärkeimmät teoreettiset viitekehykset ovat *monitulkintaisuus* ja Sinervon väitöskirjan (2011) mukaiset *talouden tasapainon tulkintatyypit*. Talouden tasapainon tulkintatyyppien rinnalla olennaiseksi viitekehykseksi liittyy myös ajatus kunnasta toimeksiantotaloutena.

Toimeksiantalouteen liittyy olennaisesti myös tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Tässä luvussa käsitellään monitulkintaisuutta, talouden tasapainon tulkintatyyppiä sekä toimeksiantaloutta oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden näkökulmista. Lisäksi luvussa käydään läpi tilinpäätöksen tulkintaan liittyviä ongelmia.

2.1 Monitulkintaisuus

Monitulkintaisuus viittaa asiaan, jolla on useampi merkitys. Teoreettis-filosofisena käsitteenä monitulkintaisuuden ajatellaan pitävän sisällään oletuksen, että asiat eivät ole täydellisiä tai yksitulkintaisia. Monitulkintaisuuden käsitettä alettiin käyttää jo 1400-1500-luvulla.

Monitulkintaisuuden käsitteellä on laaja pohja kielentutkimuksessa. Tunnettu ja kiistelty kirjallisuuskriitikko William Empson on nostanut esiin monitulkintaisuuden analyysin ongelman: mikä tahansa sana tai lause voi olla monitulkintainen. (Vakkuri 2009a, 17-18.)

Kielentutkimuksessa monitulkintaisuus jaetaan leksikaaliseen, syntaktiseen ja semanttiseen monitulkintaisuuteen. Leksikaalisessa monitulkintaisuudessa sanan käytöllä eri asiayhteyksissä katsotaan olevan useita merkityksiä. Syntaktisessa monitulkintaisuudessa jaetuista lauserakenteista syntyy useita merkityksiä. Lause voidaan tulkita rajatulla joukolla eri merkityksiä, minkä johdosta lauseen sisältö on monitulkintainen. Semanttinen monitulkintaisuus on tulkintatyypeistä laaja-

alaisin. Tulkintatyyppin mukaan sanalla ja sen käyttökohteella tulkintamahdollisuuksia on rajoittamaton määrä. (Vakkuri 2009a, 18-19.)

Monitulkintaisuuden teoria pohjautuu rajoittuneen rationaalisuuden teorialle (Sinervo 2011, 73). Rajoittunut rationaalisuus ilmenee esimerkiksi päätöksentekotilanteessa, kun päätöksentekijä pyrkii hallitsemaan tilannetta, jossa kaikkea ei tiedetä, pystytään ennakoimaan tai kaikkeen ei pystytään vaikuttamaan (Vakkuri 2009a, 21). Päätöksenteossa monitulkintaisuus tulee näkyväksi, koska päätöksentekijän muodostamat käsitykset päätettävistä asioista ovat tulkittavissa monella tavalla. Tämä johtuu siitä, että saatavilla oleva tieto on rajallista, epäselvää ja monitulkintaista. Toisaalta voidaan ajatella, että monitulkintaisuuden vuoksi rationaalisuus on rajoittunutta. (Sinervo 2011, 74.) Voidaan siis ajatella, että ei ole olemassa täydellistä tietoa, joka olisi täysin vapaa tiedon tuottamiseen liittyvistä taustaoletuksista. Monitulkintaisuus onkin tulkinnallista epävarmuutta, joka liittyy siihen, miten päätöksenteossa ongelma käsitetään, miten ongelma ratkaistaan ja millaisen tiedon varassa ongelman ratkaisuun voidaan päästä. (Vakkuri 2009a, 22-23.)

James G. March (1988) on käsitellyt informaation ja päätöksenteon monitulkintaisuutta neljän eri kategorian kautta. Nämä kategoriat ovat preferenssit, relevanssi, itsekkyyden ja merkitys. Preferenssit eli mieltymykset kehittyvät organisaatioissa päätöksentekoprosessien muuttuessa ja edetessä sekä ajan kuluessa. Preferenssien vaikutukset tulevat näkyviksi esimerkiksi yksittäisten henkilöiden ja organisaation erilaisten mieltymysten kautta. (March 1988, 388-395.) Sinervo (2011) on käsitellyt liikekirjanpitoa Marchin kategorioiden kautta. Sinervon mukaan kuntien siirtyminen liikekirjanpitoon voidaan nähdä jonkun tahon preferenssinä. Tuloslaskelman rooli on korostunut erityisesti tilikauden tuloksen muodostumisen kautta. Tilikauden tulos ei kerro, onko kunta onnistunut palvelutehtävässään tai toimintojen tehokkuudessa. Toisaalta kuntalaki määrittelee myös kuntien alijäämän kattamisvelvollisuuden. Myös kuntalainen muodostaa käsityksen kunnan palvelujen toimivuudesta oman kokemuksensa pohjalta kunnan yli- tai alijäämäisyydestä riippumatta. Nämä kaikki tekijät liittyvät preferenssin monitulkintaisuuteen. (Sinervo 2011, 79-80.)

Relevanssilla tarkoitetaan asiaan kuuluvuutta. Päätöksiä tehdään omista intresseistä käsin ja informaatiota käsitellään ja kerätään sen perusteella, miten relevantiksi informaatio koetaan päätöksentekoa ajatellen. (March 1988, sivu 390.) Monitulkintaiseksi asian tekee se, että samat asiat

eivät ole relevantteja eri henkilöille. Relevanssin monitulkintaisuudessa liikekirjanpidon yhteydessä on kyse myös siitä, antaako liikekirjanpito vastauksia ongelmiin vai ratkaisuihin. Sinervo pohtii myös sitä, kerätäänkö organisaatiossa informaatiota eri tarkoituksiin kuin mihin sitä tulisi käyttää. Liikekirjanpidon tulisi tuottaa informaatiota, joka hyödyttäisi kunnan toimintaan ja talouteen liittyvää päätöksentekoa (Sinervo 2011, 80.)

Itsekkyuden monitulkintaisuus liittyy informaation epätasaisen saatavuuden ongelmaan. Kirjanpitojärjestelmä tuottaa informaatiota kunnan toiminnasta ja taloudesta, mutta informaatio on rajallista ja epätäydellistä. Informaation epätasaisuuden ongelmia kuvataan käsitteillä *moral hazard* ja *adverse selection*. Ensimmäisellä käsitteellä tarkoitetaan päätöksentekotilanteita, joissa joillain päätöksentekijöillä on enemmän tietoa kuin toisilla ja he käyttävät tietoa itsekkäästi omaa etuaan ajaen, vaikka tietäisivät siitä koituvan haittaa muille osapuolille. Toisella käsitteellä tarkoitetaan epäsuotuisaa tai haitallista valikoitumista. Itsekkyuden monitulkintaiseen liittyy myös ymmärtämisen ongelma, sillä informaatiota myös tuotetaan eri tekijöiden itsekkyydellä. Esimerkiksi kunnan tilinpäätös kootaan monen eri tekijän intressien kautta: viranhaltijat, kirjanpitäjät ja tilintarkastajat kunkin omasta intressistään. (Sinervo 2011, 81-82.)

Merkitysten monitulkintaisuudella tarkoitetaan sitä, että tulkinta ja merkitys riippuvat tulkitsijasta. Tulkintoja on yhtä monta kuin tulkitsijoita ja toisaalta tulkintaan vaikuttaa informaation merkitys tulkitsijalle. Tulkittava asia, esimerkiksi tuloslaskelman alijäämä, ei ole niin merkittävä asia jollekin toiselle kuin mitä se puolestaan on jollekin toiselle. (Sinervo 2011, 82-83.)

Julkisella sektorilla monitulkintaisuus käsittää arviointia siitä, miten haluttuja yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan saada aikaan. Monitulkintaisuus käsittää myös epävarmuutta niukkojen taloudellisten resurssien kohdistamisesta mahdollisimman oikein. (Vakkuri 2009b, 127.) Vakkurin mukaan julkishallinnon toiminta ei voi olla pelkästään tuotantolähtöistä palvelujen tarjoamista. Kuntalaisten mukanaoloa palveluprosesseissa edellytetään. Kuntalaisten odotukset palveluista ovat kuitenkin monitulkintaisia. Odotukset muuttuvat ajan myötä ja ne ovat erilaisia riippuen siitä, mihin palveluun ne kohdistuvat. Vaikka palvelun laatua parannettaisiin, kuntalaiset eivät välttämättä koe palvelun parantuneet, sillä heidän odotukset palvelua kohtaan ovat muuttuneet. Vakkuri 2009a, 27.)

2.2 Talouden tasapainon tulkintatyypit

Johdantoluvussa käytiin läpi aikaisempia tutkimuksia ja Lotta-Maria Sinervon väitöskirjaa talouden tasapainosta monitulkintaisena ilmiönä. Sinervon nosti esiin neljä talouden tasapainon tulkintatyyppeä, joita käytän tutkimuksessani viitekehikkona analysoidessani vauraan kunnan talouden tasapainoa. Seuraavaksi esittelen talouden tasapainon tulkintatyypit.

Ensimmäinen esiin tullut tulkintatyyppi oli tuloslaskelmalähtöinen tulkintatyyppi. Tulkintatyypin mukaan tuloslaskelman ali- tai ylijäämällä ja taseeseen kertyneellä ali- tai ylijäämällä on merkitystä arvioitaessa talouden tasapainoa. Tämä tulkintatyyppi korostaa nimenomaan tuloslaskelman osoittamaa alijäämää. Alijäämän tulkitaankin kuvaavan kunnan talouden tasapainoa ja toiminnan tehokkuutta. Kunnan tuloslaskelman näyttäessä tasapainoa voidaan siitä päätellä kunnan olevan tehokas. Tutkimuksen mukaan tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyypin toimijat edustavat pääsääntöisesti supistuvan talouden kuntia. Tulkintatyypissä on pitkälti kyse siitä, miten toimija luottaa kyseiseen talouden tasapainomittariin ja sen kykyyn kertoa olennaisesti ja riittävästi kunnan taloudellisesta tilasta. Tässä tulkintatyypissä kunnan talouden tasapainoa tulkitaan vuosittaisella ajanjaksolla. (Sinervo 2011, 203-204.)

Toinen esiin tullut tulkintatyyppi oli resurssilähtöinen tulkintatyyppi. Tässä tulkintatyypissä painottuu kunnan talouden tasapainon tulkinta kunnan rahojen riittävyyden näkökulmasta, mutta olennaista on lisäksi käsitys siitä, mihin rahojen tai resurssien tulisi riittää. Kunnan talouden nähdään siis olevan tasapainossa, mikäli resurssit riittävät suhteessa kunnan velvollisuuksiin. Resurssilähtöistä tulkintatyyppeä tulisi käyttää pidemmän aikavälin tilanteen analysoinnissa, jolloin voitaisiin huomioida kunnan käytössä olevien resurssien tarve, niiden muuttuminen ja miten siihen voi varautua. Resurssilähtöiseen tulkintatyyppeihin kuuluvat myös tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset osana talouden tasapainoajattelua. Toimijoiden mukaan resurssit tulee käyttää tehokkaasti huomioiden kuitenkin kuntalaisten välinen oikeudenmukaisuus. Jokaisella kuntalaisella tulee olla samanlaiset mahdollisuudet palveluiden käyttämiseen. (Sinervo 2011, 205-208.)

Kolmas tulkintatyypin, tarvelähtöinen tulkintatyypin, korostaa kunnan talouden tasapainon tulkinnassa kunnan velvollisuuksien huolehtimisen ja erityisesti lakisääteisten palvelujen järjestämisen näkökulmaa. Kun nämä palvelut hoidetaan, voidaan kunnan talouden sanoa olevan tasapainossa. Tulkintatyypin mukaan lähtökohtana on oikeudenmukaisuuden vaatimus kunnan palvelutoiminnassa ja taloudessa; kunnasta riippumatta kaikille kuntalaisille on turvattava yhdenmukaiset palvelut. Tätä yhdenmukaisuutta on pyritty vahvistamaan muun muassa subjektiivisten oikeuksien säätämällä. Tälle tulkinnalle ominaista on se, että kuntalaisten palvelujen tarve ja oikeudenmukaisuus katsotaan määriteltävän kunnan ulkopuolelta. Kunnan on siis järjestettävä palveluita, koska niitä tarvitaan riippumatta käytettävissä olevista resursseista. Palvelujen oikeudenmukainen toteutuminen on siis turvattu lähtökohdista riippumatta. (Sinervo 2011, 211-215.)

Neljännän tulkintatyypin eli vastikelähtöisen tulkintatyypin mukaan kuntaa ei olisi ilman kuntalaisia, minkä takia kunnan talouden on oltava tasapainossa. Talouden tasapaino tulkitaankin kuntalaisten näkökulmasta. Tällöin kunta on tasapainossa, kun kuntalaiset kokevat saavansa vastiketta maksamilleen veroille ja maksuille. Tällöin myös oikeudenmukaisuus ja tehokkuus toteutuvat. Ongelmaksi nousee riittävän vastikkeen määrittely. Jokainen yksilö kokee vastikkeen riittävyyden subjektiivisesti, jolloin on vaikea löytää kaikkia tyydyttävää tasoa. (Sinervo 2011, 216-217.)

Sinervo pohtii myös kuntalaisten roolia suhteessa tulkintatyyppeihin. Tuloslaskelmalähtöisessä tulkintatyypissä kuntalaisilla ei ole roolia kunnan talouden tasapainoon liittyen. Resurssilähtöisessä tulkintatyypissä kuntalaisten rooli on suuri niin palveluiden rahoittamisen kuin palvelujen käyttämisen näkökulmasta. Tarvelähtöisessä tulkintatyypissä kuntalaisten rooli on välillinen. Kunnan tehtävänä on järjestää kunnan lakisääteiset palvelut, jotka määrittellään kunnan ulkopuolelta. Kuntalaisten välillinen rooli näkyy siinä, että kuntalaiset ovat voineet äänestää eduskuntaan henkilöitä päättämään lakisääteisten palveluiden järjestämisestä. Vastikelähtöisessä tulkintatyypissä kuntalaisten merkitys puolestaan on varsin olennainen. Sen mukaan kuntalaiset mahdollistavat kunnan toiminnan ja sitä kautta talouden ja sen tasapainon. (Sinervo 2011, 218.)

2.3 Kunta toimeksiantotaloutena

Sinervo on väitöskirjassaan käsitellyt kuntaa toimeksiantotaloutena. Toimeksiantotaloudella tarkoitetaan sitä, että kunta on olemassa hoitaakseen kuntalaisten antaman toimeksiannon. Toimeksiantotaloudessa kunnan rooli markkinoilla on olennainen, sillä julkinen valta antaa lainsäädännöllä pelisäännöt markkinoille. Kuntien rooli markkinoilla on tuottaa niin sanottuja julkishyödykkeitä: hyödykkeitä, joiden saamiseen jokaisella on oikeus ja joita markkinat eivät ota hoidettavakseen tai hoida tarpeeksi tehokkaasti. (Sinervo 2011, 132-133.)

Kunnan tehtävänä on edistää sekä alueen kestävästä kehityksestä että asukkaidensa hyvinvointia peruspalveluja tuottamalla. Kunta poikkeaa muista markkinoilla toimivista talousyksiköistä sillä, että kunta kerää tuloja rahoittaakseen toimintaansa. Kunnan taloudelliset tavoitteet ovatkin välineellisiä ja alistettuja kuntalaisten hyvinvointiin ja alueen kehittämiseen nähden. (Myllyntaus 2002, 10-12.)

Toimeksiantotalouden näkökulmasta kuntalaiset nähdään toimeksiantajina. Kuntalaiset ovat kunnan itsehallinnon perusta. Kuntalaisten kannalta itsehallinto tarkoittaa kuntalaisen mahdollisuuksiin vaikuttaa kunnan toimintaan suoraan demokratian kautta. Kunnille itsehallinto puolestaan tarkoittaa muun muassa verotusoikeutta ja mahdollisuutta päättää, miten lakisääteiset palvelut järjestetään. Toisaalta kuntalaiset ovat myös kunnan pakkojäseniä. Jokaisen kansalainen on jonkin kunnan jäsen ja sitä kautta velvollinen rahoittamaan kunnan palvelutoimintaa. Kuntalaisten asema kunnassa onkin olennainen. Kuntalaiset haluavat saada heille kuuluvia kunnallisia palveluita mahdollisimman tehokkaasti tuotettuina. Kuntalaiset eivät siis odota pelkästään, että kunnalle annettu toimeksianto suoritetaan vaan he haluavat verorahojensa käytön olevan tehokasta. (Sinervo 2011, 141; Lauslahti 2003, 41.)

Tarkasteltaessa kuntaa toimeksiantotaloutena, kunta nähdään kokonaisuutena, joka käsittää kunnan organisaation, asukkaat, sijainnin, rajat, elinkeinorakenteen, työllisyyden, demografisen alueen, kulttuurin ja historian. Toimeksiantotalous kuitenkin muuttuu kunnan muuttuessa esimerkiksi muuttoliikkeen kautta. Toimeksiantotalouden näkökulmasta kunnan palvelut voi tuottaa myös jokin muu yksikkö kuin kunta. Tavoitteena on mahdollisimman tehokas toimeksiantojen toteuttaminen.

Toimeksiantotaloudelle ominaista onkin, että julkisyhteisöt ovat olemassa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen vuoksi. (Sinervo 2011, 144-145.)

Toimeksiantotalouden roolia voidaan tarkastella myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Julkinen sektori on ottanut huolehtiakseen tehtäviä, kuten terveys- ja koulutuspalvelut, koska koetaan oikeudenmukaisena, että julkinen sektori näistä huolehtii. Julkinen sektori huolehtii oikeudenmukaisuusperustein myös muista tehtävistä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi tulonjaolliset tehtävät ja allokaatiotehtävät. Tulonjaollisissa tehtävissä julkinen valta ottaa osan yksityisen sektorin resursseista ja jakaa ne uudelleen, jotta tulonjako olisi oikeudenmukaisempaa. Allokaatiotehtävissä kyse on resurssien kohdentamisesta eri tehtäville siten, että kaikki kuntalaiset saisivat näistä hyödyn. Kuntalaisten näkökulmasta oikeudenmukaisuus näkyy siinä, että kuntalaisella on oikeus saada samanarvoiset palvelut riippumatta siitä, mihin kuntaan he kuuluvat. (Sinervo 2011, 135, 142.)

Toimeksiantotalouden ominaispiirteinä pidetään siis tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja pitkää aikaväliä. Tehokkuudella tarkoitetaan kunnan talouden tasapainon saavuttamista mahdollisimman tehokkaasti. Oikeudenmukaisuus puolestaan edellyttää sitä, että pitkällä aikavälillä kunnan talouden on oltava tasapainossa. Tämän toteutuminen on tärkeää, jotta sukupolvet olisivat oikeudenmukaisessa asemassa toisiinsa nähden. Nämä edellä luetellut seikat kuuluvat olennaisesti kunnan talouden tasapainon tulkintaan. (Sinervo 2011, 169-171.) Seuraavaksi käsittelemme tarkemmin oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta kuntataloudessa.

2.3.1 Oikeudenmukaisuus kuntataloudessa

Oikeudenmukaisuus tarkoittaa hyötyjen ja haittojen tasapuolisesta jakautumisesta tässä tapauksessa esimerkiksi kuntalaisten kesken. Oikeudenmukaisuus on tasapuolisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa, tasavertaisuutta, samanarvoisuutta tai reiluuutta. Taloustieteissä oikeudenmukaisuuteen liittyy myös tehokkuuden tarkastelu. Tehokkuudella tarkoitetaan maksimaalisen tuotannon saavuttamista olemassa olevilla resursseilla. Oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmista. Horisontaalisella oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että samassa asemassa olevia tulisi kohdella samalla tavalla. Tähän liittyy ajatus esimerkiksi verotuksesta: saman suuruisia tuloja verotetaan samalla prosentilla. Vertikaalisessa

oikeudenmukaisuusajattelussa verotaakka jakautuu oikeudenmukaisesti, kun se jaetaan erilaisen maksukyvyn mukaan. Korkeamman tulotason omaavat ihmiset maksavat enemmän veroa kuin matalan tulotason omaavat. (Sinervo 2011, 151-154.)

Kuntataloudessa oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella useista näkökulmista (Sinervo 2009, 164). Oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella alueellisesti. Jotta oikeudenmukaisuus voisi toteutua rikkaampien ja köyhimpien kuntien välillä, kuntien välistä eroa on pyritty paikkaamaan valtionosuuksilla. (Sinervo 2011, 154.) Oikeudenmukaisuustarkastelussa esiin nousee myös sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus sekä muuttoliikkeen kautta tuleva oikeudenmukaisuusajattelu (Sinervo 2009, 164).

Sukupolvien välisellä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan sukupolvien välistä oikeudellista asemaa. Kuntataloudessa sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella kunnan varallisuuden ja kunnan palvelutoiminnan näkökulmasta. Kunta toimeksiantotaloutena toimii siten, että sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus toteutuisi. Tulojen riittäessä kunnan menoihin oikeudenmukaisuus toteutuu. Sukupolvien välisessä oikeudenmukaisuudessa jälkipolville ei saisi jäädä maksettavaa aikaisempien sukupolvien toimista. Kukin sukupolvi kustantaa omat palvelunsa. Varallisuusnäkökulmasta oikeudenmukaisuutta siis voidaan tarkastella selvittämällä kunnan varallisuuden kertymistä tietyn ajanjakson ajalta. Oikeudenmukaisuuden voidaan katsoa toteutuneen, jos varallisuutta on enemmän nyt kuin lähtötilanteessa. Palvelutoiminnan näkökulmasta tarkasteltaessa oikeudenmukaisuuden voidaan nähdä toteutuvan, mikäli palveluasema paranee edellisiin sukupolviin nähden. Tästä hyvänä esimerkkinä on päivähoitopalvelujen muuttuminen kyseisen hyvinvointipalvelun subjektiiviseksi kuntalaisyhteiseksi. (Sinervo 2009, 164-165.)

Muuttoliikkeen rooli oikeudenmukaisuusajattelussa on merkittävä. Muuttoliike vaikuttaa kuntien erilaistumiseen, sillä muuttoliikkeen suunta on usein pohjoisesta etelään. Pohjoisen kunnat siis kuihtuvat ja etelän kunnat kasvavat. Muuttoliikkeen oikeudenmukaisuustarkastelussa voidaan hyödyntää poikittaista näkökulmaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että voidaan arvioida oikeudenmukaisuuden toteutumista muuttajien ja ei-muuttajien kesken. Kuntatalouden näkökulmasta kuntalaiset rahoittavat kunnan toiminnan. Oikeudenmukaisuuden voidaan siis katsoa

toteutuvan, mikäli kantaväestö ja muuttajat osallistuvat kunnan palvelujen rahoittamiseen. Muuttoliike voi kuitenkin aiheuttaa epäoikeudenmukaisuutta siitä näkökulmasta, että poismuuttajat saattavat jättää haitat kunnassa asuvan väestön huoleksi ja toisaalta muuttajat pääsevät hyötymään kunnan kantaväestön jo rahoittamista palveluista. Ratkaisu muuttoliikkeen epäoikeudenmukaisuuden oikaisemiseen voisi olla palvelujen rahoittaminen vasta jälkikäteen. Tällöin palvelun käyttäjät maksaisivat palveluista. Toisaalta muuttotappiokunnat kärsisivät tästä valtavasti ja näissä kunnissa palvelujen rahoittaminen täytyisi toteutua etupainotteisesti. Muuttoliike vaikuttaa kunnan talouteen siis valtavasti, koska tulot ja menot liikkuvat muuttajien mukana. (Sinervo 2009, 165-166.)

Investoinnit voidaan rahoittaa kokonaan omalla rahalla, kokonaan vieraalla pääomalla tai osin omalla rahalla ja osin lainalla. Kokonaan omalla rahalla rahoittaessa kyseessä on etupainotteinen rahoitusstrategia, jossa rahoitus tulee hankkia etukäteen. Tällainen rahoitus edellyttää kirjanpidollisesti ylijäämäisiä tilinpäätöksiä. Jälkipainotteisessa rahoitusstrategiassa kunta rahoittaa investoinnit lainarahalla. Oikeudenmukaisinta olisi tapa rahoittaa investoinnit lainalla ja lyhentää lainoja käytön mukaan. Tällöin investointien käyttäjät ja rahoittajat kohtaisivat. Mikäli kunta olisi säästänyt rahat etukäteen ylijäämäisten tilikausien kautta, tarkoittaisi se, että aikaisemmat sukupolvet kustantaisivat tulevien sukupolvien investointeja. (Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005, 179-180.)

2.3.2 Tehokkuus kuntataloudessa

Tehokkuudella tarkoitetaan tuotannon järjestämistä mahdollisimman hyvällä panos-tuotos-suhteella. Tehokkuutta on tuottaa mahdollisimman paljon tuotoksia mahdollisimman pienin panoksin tai tuottaa tuotoksia mahdollisimman vähin panoksin. (Sinervo 2011, 145.)

Tehokkuudessa esiin nousee ajatus siitä, että rahalle saadaan vastinetta. Tähän liittyy ajattelumalli julkishallinnon toiminnan tuloksellisuudesta, joka jaetaan taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. (Vakkuri 2009a, 13.) Tuottavuudella tarkoitetaan tuotosten ja panosten välistä suhdetta. Tuotoksilla tarkoitetaan suoritteita ja panoksilla tuotannontekijöitä. Tuottavuudessa pyritään siihen, että samoilla panoksilla saadaan tuotettua entistä enemmän tuotoksia tai samat tuotokset saadaan aiempaa pienemmillä panoksilla. Myös taloudellisuus kuvaa tuotosten ja panosten välistä suhdetta, mutta taloudellisuudessa panokset esitetään raha-arvossa. Tuottavuus ja

taloudellisuus tarkoittavatkin lähes samaa. Vaikuttavuus puolestaan kuvaa tuotosten vaikutuksia ja vaikuttavuutta arvioidaan asetettujen tavoitteiden suhteet. Vaikuttavuudessa tulee huomioida laadulliset tekijät, epäsuorat vaikutukset sekä palvelujen saatavuus. (Meklin 2009, 35-36.)

Kunnan taloudellisena tavoitteena on saavuttaa tasapaino. Tasapaino ei kuitenkaan merkitse tehokkuutta. Kunnan talouden tasapaino vaatii riittävää tulorahoitusta, jotta sillä voidaan kattaa juoksevat menot ja investoinnit. Tasapaino voi syntyä, vaikka menot olisivat ylisuuret, jos vastaavasti tulotkin ovat samassa suhteessa suuret. Toisaalta ylisuuret menot voivat olla merkki tehottomasti järjestetyistä palveluista. Vastaavasti tasapaino voi syntyä kunnan menojen ja tulojen ollessa pieniä, mutta palvelujen laatu voi puolestaan olla heikkoa. Kummassakin tapauksessa kunnan talous näyttää olevan tasapainossa, mutta kuntalaisen näkökulmasta tasapainoa ei ole saavutettu tehokkaasti. (Sinervo 2009, 167.) Tehokkuus onkin toimeksiantotalouden tasapainon saavuttamisen ehtona (Sinervo 2011, 150).

Kuntatalouden tehokkuutta mitataan siis kuntalaisten näkökulmasta. Kuntalaisen näkökulmasta kunnan toiminta on tehokasta, kun palvelut toimivat tehokkaasti kysynnän ja tarjonnan kohdatessa ja palvelujen vaikutukset ovat kestäviä. Palvelut tulee myös kohdistaa oikein. (Sinervo 2009, 167.) Kunnan toiminnan ja talouden tehokkuus tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että kuntalaiset kokevat saavansa vastineen maksamilleen veroille ja maksuille (Sinervo 2011, 150). Verorahoitteisessa toiminnassa tehokkuus on yksi tuloksellisuuden alakäsite. Tehokkuuden käsitettä käytetään kahdessa eri merkityksessä. Tehokkuus yhdistetään jo aiemmin mainittuun panos-tuotos-suhteeseen, mutta tehokkuuden mittaaminen edellyttää lisäksi yksittäisen yksikön panos-tuotos-suhteen vertailua jonkin toisen yksikön panos-tuotos-suhteeseen. Vertailun perusteella voidaan todeta, onko jokin yksikkö tehokas vai ei. (Meklin, 2009, 47.)

2.4 Tilinpäätösinformaation tulkinnan ongelmat talouden tasapainossa

Kunta nähdään talousyksikkönä, joka puolestaan muodostuu rahaprosessista eli menoista ja tuloista ja reaali prosessista eli toiminnasta. Kunnan talouden tasapainoa mitataan yleensä tuloslaskelman kautta. Kunnan tuloslaskelman tehtävänä onkin osoittaa, riittääkö tulorahoitus palveluiden tuottamiseen. (Sinervo 2009, 156-157.) Tuloslaskelman tulkintaan kunnan talouden tasapainomittarina liittyy kuitenkin rajoitteita joidenkin tuloslaskelmaerien osalta. Tulkinnan

ongelmat johtuvat erityisesti kunnan verorahoitteisuudesta, sillä ei voida varmuudella sanoa, minkä vuoden palveluihin verot liittyvät. Näin ollen tilikaudelle kohdistuvat verot eivät välttämättä ole kokonaisuudessaan kyseisen vuoden verotuloja. Tällä saattaa olla vaikutusta saatuun informaatioon kunnan talouden tasapainosta. Tilinpäätöksen tulkinnan ongelmallisuutta kuvaa myös se, että eri tilinpäätöslaskelmien kautta voidaan saada eri käsitys kunnan talouden tasapainosta. (Sinervo 2011, 176-179.)

Kunnan tehtävänä ei ole tavoitella voittoa. Sen vuoksi tuloslaskelma kertoo tasapainosta, kun vuosikate vastaa poistoja, jolloin kunnan tulorahoituksen voidaan katsoa olevan riittävällä tasolla (ks. luku 3.3.1 Tuloslaskelman tunnusluvut). Tuloslaskelman on ajateltu näyttävän tämän tulorahoituksen riittävyyden aukottomasti. (Sinervo 2009, 156-157.) Tuloslaskelman poistojen kirjaamisella on vaikutusta talouden tasapainon tulkinnassa. Yritystoiminnassa poistojen tarkoituksena on kuvata, paljonko on yritykseen jäävän tulorahoituksen osuus, jota voidaan käyttää yrityksen toiminnan kehittämiseen ja investointeihin. Kunta-alalla poistoilla pyritään osoittamaan taseen käyttöomaisuuden kulumista, jotta taseen käyttöomaisuuden arvo esitettäisiin mahdollisimman totuudenmukaisena. Poistoihin sisältyy kuitenkin joustoa. (Sinervo 2011, 179-180.) Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleishjeessaan suunnitelman mukaisista poistoista suositukset pysyvien vastaavien hyödykkeiden poistoaajoista. Poistoaikojen osalta on määritelty ylä- ja alarajat, joista kirjanpitolautakunnan kuntajaosto suosituksen mukaisesti tulisi käyttää alarajojen, jos pidemmän poistoaajan käyttämiselle ei ole erityistä perustetta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016a, 32.) Poistoaikojen väljyys siis kuitenkin mahdollistaa eri poistoaikojen käytön, joten poistojen määrä ei välttämättä anna oikeaa kuvaa kunnan taloudellisesta tilasta.

Kunnan tulorahoituksen riittävyyttä ja talouden tasapainoa voidaan suositusten mukaan arvioida, mikäli poistojen suuruus olisi kunnan nettoinvestointitarpeen verran. Suurien investointien myötä myös poistojen määrä on suuri. Pienet poistot yleensä viittaavat siihen, että investoinneista on kulunut jo jonkin verran aikaa. Tämä aiheuttaa ristiriitaa tulkittaessa tulorahoituksen riittävyyttä ja talouden tasapainoa. Juuri investointeja tehneellä kunnalla on lähiaikoina tuskin suuria investointitarpeita toisin kuin kunnalla, jonka investoinneista on kulunut aikaa. (Sinervo 2011, 180.) Vuosikatteen vertaaminen poistoihin on siis sekin huono mittari, koska poistoihin liittyy alimitoitusta. Poistojen alimitoituksen yleisiä syitä ovat muun muassa seuraavat:

- Poistot lasketaan rahoitusosuudella vähennetystä omahankintamenosta. Kunnat saivat 1990-luvulle saakka rahoitusosuuksia investointeihin, mutta myöhemmin valtionosuudet ovat vähentyneet.
- Korvausinvestoinnit poikkeavat alkuperäisestä investoinnista ollen erilainen ja usein myös kalliimpi.
- Liikekirjanpitoon siirryttäessä kunta on saattanut arvostaa omaisuutensa alakanttiin, jolloin poistojen suuruuskin on pieni.
- Poistosuunnitelman mukaisilla poistoilla on aikaeroa todelliseen pitoaikaan nähden. (Meklin ym. 2005, 179.)

Kuntatalouden tasapainoa ei ole määritelty kuin tuloslaskelman mukaan (Sinervo 2009, 158).

Alijäämä siis kertoo tuloslaskelman olevan epätasapainossa, koska kuluja on enemmän kuin tuottoja. Alijäämä kuitenkin kertoo vain ne säännöt, joita laskelmassa käytetään. Alijäämä ei siis aina johdu tehottomasta toiminnasta tai oikeudenmukaisuudesta, sillä alijäämä voi syntyä esimerkiksi valtionosuuksien leikkauksen kautta. Valtiolla on kuitenkin huomattava vaikutusvalta kunnan toimintaan. (Sinervo 2011, 182-183.)

Talouden tasapainoa arvioitaessa tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, mitä tilinpäätöksen tunnuslukuja analysointiin käyttää. Mahdollisimman kattavan yleiskuvan saamiseksi kannattaa valita tunnuslukuja useammasta eri tunnuslukuluokasta, mutta ei useita tunnuslukuja saman tunnuslukuluokan sisältä. Mikäli taloudellista tilaa analysoi tunnuslukujen kautta, jo viisi tunnuslukua riittää antamaan kuvan talouden tilasta, kunhan perehtyy valittujen tunnuslukujen ominaisuuksiin riittävällä tarkkuudella. Ei siis ole olennaista tutkia taloudellista tilaa useiden kymmenien tunnuslukujen kautta vaan talouden tilan analysointi on hyvä tehdä harkitummalla tunnuslukuotannalla. (Kallunki 2014, 219.)

3 KUNNAN TALOUSINFORMAATIO JA ALIJÄÄMÄN KATTAMISVELVOITE

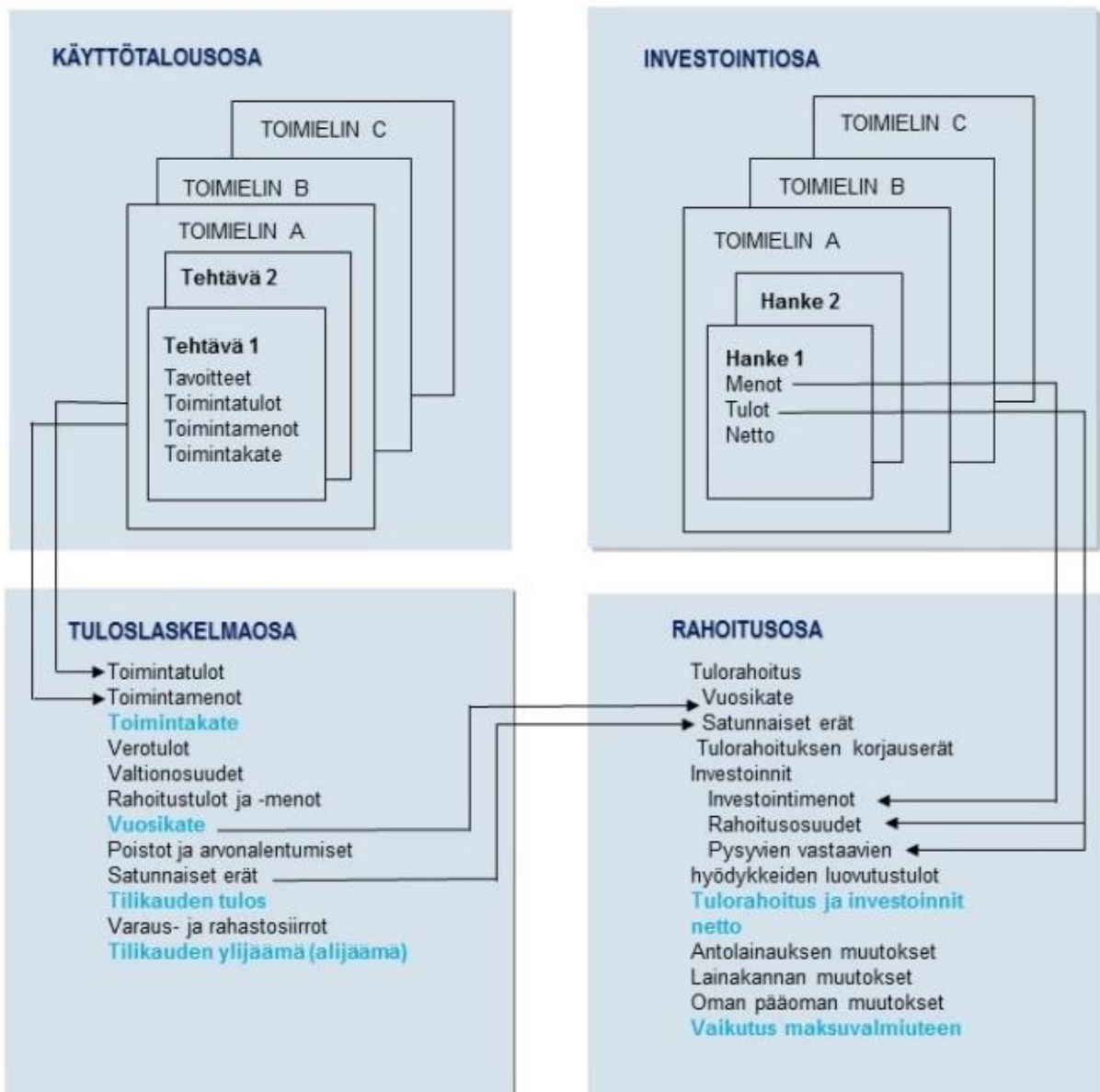
Kuntien talousarvioiden ja taloussuunnitelmien sekä tilinpäätösten laadintaa säätelevät lait ja yleisohjeet. Kunnan kirjanpidon laatimisessa sovelletaan kuntalakia, kirjanpitolakia, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita ja lausuntoja (Kuntalaki 112 §). Mikäli kuntalaki ja kirjanpitolaki poikkeavat toisistaan, noudatetaan näiltä osin kuntalakia (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 6). Käsittelen tässä luvussa lyhyesti talousarvion ja taloussuunnitelman sekä tilinpäätöksen laadinnan pääsisältöä, koska niiden avulla voidaan muodostaa käsitys kunnan talousformaation muodostumisesta, joka on olennainen osa tutkimustani. Lisäksi luvussa käsitellään kuntien meno- ja tuloarvion rakennetta, joka tukee osaltaan taloussuunnitelman ja tilinpäätöksen sisällön laatimista. Luvussa käsitellään myös alijäämän kattamisvelvollisuutta.

3.1 Talousarvio ja taloussuunnitelma

Kuntalain mukaan valtuuston on hyväksyttävä talousarvio seuraavalle kalenterivuodelle vuoden loppuun mennessä. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä hyväksytään myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarvio saatetaan hyväksymisen jälkeen käytäntöön talousarvion täytäntöönpano-ohjeiden avulla. Tämän jälkeen hallitus ja lautakunnat päättävät käyttösuunnitelmista, joissa tarkennetaan määrärahojen ja tuloarvioiden jakautumista valtuuston määrittelemien tavoitteiden kanssa. (Leppänen 2001, 182-187.)

Kunnan talousarviolla ja -suunnitelmalla kolme päätehtävää. Ensimmäisenä tehtävänä on asettaa palvelutoiminnalle ja investointihankkeille tavoitteet. Toisena tehtävänä on näyttää eri tehtävien menoja ja tuloja koskevat arviot. Kolmanneksi talousarviossa ja -suunnitelmassa osoitetaan, miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan. Talouden suunnittelussa lähtökohtana ovat kuntastrategiassa kunnan toiminnalle asetetut tavoitteet, ennakoitujen talouden kehitysnäkymät, arvioitu väestön ja elinkeinojen kehitys sekä muut toimintaympäristön muutokset. Talousarviossa -suunnitelmassa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi kunnan talouden tasapaino huomioiden. Talousarviovuoden määrärahat ja tuloarviot ovat sitovia. Niiden muuttamisesta päättää valtuusto. (JUHTA 2016, 11.)

Talousarvio koostuu käyttötalous- ja tuloslaskelmaosasta sekä investointi- ja rahoitusosasta. Sama rakenne on myös taloussuunnitelmassa. Kunnan talousarvio- ja -suunnitelmarakenne ja eri osien yhteen nivoutuminen on kuvattu alla olevassa kuviossa 1. Käyttötalousosa käsittää palvelutavoitteet sekä niiden järjestämiseen tarvittavat menot ja tulot. Investointiosa puolestaan käsittää käyttömaisuuden hankintaan tarvittavat määrärahat, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynnistä saatavat tulot. Tuloslaskelmaosassa esitetään tulojen riittävyys kunnan käyttötalouden menoihin ja poistoihin. Rahoitusosa käsittää rahan lähteet ja käytön. (JUHTA 2016, 18-19.)



Kuvio 1. Kunnan talousarvio- ja -suunnitelmarakenne. (Lähde: JUHTA 2016, 19.)

Talousarvion käyttötalousosassa budjettikäytäntö määräytyy tehtäväkohtaisesti. Rahoitustavan perusteella kunnan palvelutehtävät jaetaan joko budjettirahoitteisiksi tehtäviksi tai kohderahoitteisiksi tehtäviksi. Budjettirahoituksessa kunnan tehtävät rahoitetaan valtuuston myöntämin määrärahoihin verorahoituksen toimiessa ensisijaisena varojen lähteenä. Budjettirahoitteisen tehtävän määrärahat ja tuloarviot muodostuvat toiminnan tavoitteista. Valtuusto asettaa toimielimelle määrärahan tai tuloarvion siten, että tehtävälle asetetut tavoitteet toteutuvat. Kohderahoitteisissa tehtävissä käyttötalous sidotaan tuloarvioiden kautta kunnan talousarvioon. Tehtävät voivat olla myös kokonaan erillään kunnan talousarviosta. Kohderahoitteisuus on ominaista palveluja tuottavissa tehtävissä, kuten liikelaitoksissa sekä muissa taseyksiköissä. (JUHTA 2016, 23-24, 27-28.)

Talousarvion tuloslaskelmaosa kuvaa, miten hyvin tulorahoitus riittää palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Talousarvion käyttötalousosa yhdistellään kunnan tuloslaskelmaan kohderahoitteisten tehtävien tulosbudjettien erien ja budjettirahoitteisten tehtävien toimintatulojen, toimintamenojen ja poistojen kautta. Tuloslaskelmaosaan budjetoidaan lisäksi valtuustoon nähden sitovat tuloarviot ja määrärahat, joita ei ole budjetoitu käyttötalousosissa ja tulosbudjeteissa. Näitä eriä ovat verotulot, valtionosuudet, rahoitustulot ja -menot, satunnaiset erät ja tilinpäätössiirrot. Tuloslaskelmaosan yhteydessä esitetään lisäksi tulorahoituksen riittävyyttä koskevat tavoitteet ja tunnusluvut. (JUHTA 2016, 33-39.)

Talousarvion investointiosa kuvaa investointeja koskevat tavoitteet sekä hankkeiden kokonaiskustannusarviot ja mahdolliset rahoitusosuudet. Investointiosaan yhdistellään budjetti- ja kohderahoitteisten tehtävien investointiosat liikelaitoksia lukuun ottamatta. Investoinnin jaksottuessa kahdelle tai useammalle suunnitteluvuodelle, investointiosassa ilmoitetaan investoinnin kokonaiskustannusarvio ja miten hanke jaksottuu suunnitteluvuosille. (JUHTA 2016, 40-41.) Investointiosassa kullekin hankkeelle tulee varata täysi määräraha, vaikka hanketta varten olisi muodostettu investointivaraus (Leppänen 2001, 185).

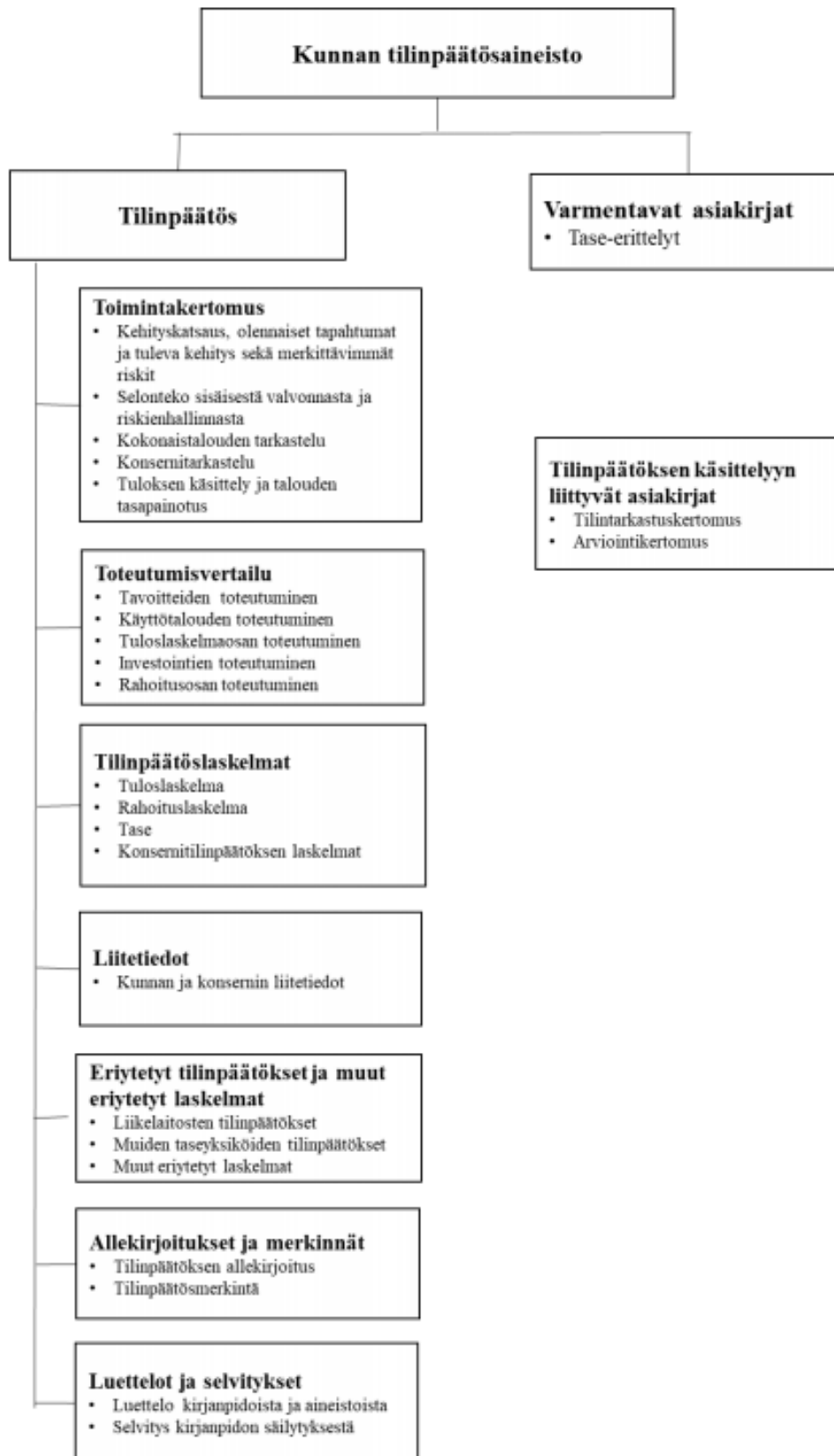
Talousarvion rahoitusosassa esitetään toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirrat. Toiminnan rahavirta kuvaa investointien rahoittamiseen ja maksuvalmiuden vahvistamiseen käytettävissä olevan tulorahoituksen määrän. Investointien rahavirrassa esitetään investointimenojen,

investointien rahoitusosuuksien sekä pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulojen erotus. Rahoituksen rahavirta käsittää antolainojen, lainakannan ja oman pääoman muutokset, jotka ovat valtuustoon nähden sitovia kokonaisuuksia. Rahoitusosan lopussa on erä Vaikutus maksuvalmiuteen, joka saadaan laskemalla yhteen edellä luetellut rahavirtaerät. Kyseisen erän positiivinen arvo kertoo kunnan maksuvalmiuden vahvistuneen ja negatiivinen puolestaan heikentyneen. Arvo saa olla negatiivinen vain sen verran kuin kunnan rahavarojen arvioidaan olevan talousarviovuoden alussa. Sallittua suurempi negatiivinen osuus talousarviovuoden alussa tarkoittaa, ettei talousarviossa ole osoitettu kuntalain 110.4 §:n tarkoittamalla tavalla määrärahojen rahoitustarpeen kattamiseksi. Rahoitusosassa esitetään lisäksi toiminnan ja investointien rahoitusta koskevat tavoitteet ja tunnusluvut. (JUHTA 2016, 42-44.)

Talousarviossa lähtökohtana on, että talousarvion sitovia eriä ovat kuntalain 110 §:n mukaisesti valtuuston hyväksymät toiminnan ja talouden tavoitteet ja niihin liittyvät määrärahat ja tuloarviot. Mikäli tavoitteita ei tulla talousarviovuoden aikana saavuttamaan, valtuuston on hyväksyttävä myös tavoitteita koskevat muutokset. Valtuuston myöntämässä määrärahasssa pysyminen ei puolestaan ole kuntalain tarkoittama talouden tavoite. Voimassa oleva taloussuunnitelma on tärkeä talouden suunnittelua pidemmällä jaksolla ohjaava ja velvoittava asiakirja. Taloussuunnitelmasta saa poiketa vain perustellusta syystä, mikä korostuu alijäämän kattamissäädösten myötä. (JUHTA 2016, 46-48.)

3.2 Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja valtuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan toiminnasta, tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. (KuntaL 113 §.) Kunnan tilinpäätös sisältää toimintakertomuksen, talousarvion toteutumisvertailun, tilinpäätöslaskelmat, liitetiedot, erillistilinpäätökset, allekirjoitukset ja tilinpäätösmerkinnät sekä luettelot ja selvitykset (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 14). Kyseinen kunnan tilinpäätösaineiston rakenne käy ilmi seuraavan sivun kuviosta 2.



Kuvio 2. Kunnan tilinpäätöskokonaisuus (Lähde: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 13.)

Toimintakertomuksessa käsitellään kunnan toiminnan ja talouden kokonaistarkastelu ja talousarvion toteutumisvertailu. Toimintakertomuksessa arvioidaan lisäksi kunnan toiminnan kehittymistä ja tuloksellisuutta sekä taloudellista tilannetta. Lisäksi on annettava selvitys merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020, 15.) Toimintakertomuksessa on lisäksi arvioitava talouden tulevaa kehitystä sekä kerrottava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Myös taseen kattamattoman alijäämän osalta toimintakertomuksessa on annettava selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä arvioitava voimassa olevan tasapainottamissuunnitelman riittävyyttä talouden tasapainottamiseksi. (KuntaL 115 §.)

Tilinpäätöslaskelmista tuloslaskelma kuvaa tuloksen muodostumista. Jokaisesta tuloslaskelman erästä on esitettävä vertailutieto edelliseltä tilikaudelta (KPL 3:1 §.) Tulorahoituksen riittävyys esitetään tuloslaskelmassa. Tuloslaskelmassa esitetään ensin toimintatulot, joista vähennetään niiden tuottamisesta aiheutuneet toimintamenot. Tämän jälkeen esitetään verorahoitus. (Myllyntaus 2002, 101.) Tuloslaskelma jakautuu kolmeen eri välitulokseen: toimintakatteeseen, vuosikatteeseen ja tilikauden tulokseen. Näitä välituloksia käytetään tilikaudelle jaksotettujen tulojen ja menojen riittävyyden arviointiin joko suoraan tai niiden avulla laskettavien tunnuslukujen kautta. Tuloslaskelmaan yhdistellään muiden tehtävien käyttötalousosan tulot ja menot sekä valmistus omaan käyttöön. Liikelaitoksia ei yhdistellä. Tuloslaskelmassa seurataan myös verotulojen, valtionosuuksien, rahoitustuottojen ja -kulojen sekä satunnaisten erien toteutumista. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020, 22, 53.)

Rahoituslaskelma kuvaa tilikauden aikaisen toiminnan rahoitusta. Rahoituslaskelmassa osoitetaan, miten tulorahoituksen lisäksi investoinnit, sijoitukset ja lainanlyhennykset rahoitetaan. Rahoitusosa on useamman laskelman summa. Siinä kootaan yhteen tulorahoitus, investoinnit, anto- ja ottolainaus sekä muu rahoitustoiminta. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020, 22, 57.) Rahoituslaskelmalla osoitetaan kunnan toiminnan ja sen investointien rahavirran on yli- tai alijäämäisyys. Rahoituksen rahavirta osoittaa, miten alijäämäinen toiminnan ja investointien rahavirta on rahoitettu tai miten ylijäämä on käytetty. Rahoituslaskelman toiminnan rahavirta osoittaa kunnan oman toiminnan kautta saamat rahavarat palvelujen rahoittamiseen, investoimiseen ja lainojen takaisinmaksuun. Investointien rahavirrat osoittavat rahavarojen käytön palvelutoiminnan ylläpitämiseen pitkällä aikavälillä. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2018, 4.)

Kunnan tilinpäätökseen kuuluu myös tase ja sen liitetiedot. Tase kuvaa kunnan tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa. Tase koostuu pysyvistä ja vaihtuvista vastaavista. Pysyvät vastaavat ovat aineettomat ja aineelliset hyödykkeet, jotka tuottavat arvoa useampana kuin yhtenä tilikautena, sekä osakkeet ja osuudet ja muut sijoitukset. Vaihtuvia vastaavia ovat vaihto-omaisuus ja rahoitusomaisuus. Vaihto-omaisuudella tarkoitetaan luovutettaviksi tai kulutettaviksi tarkoitettuja hyödykkeitä. Rahoitusomaisuudella tarkoitetaan rahavaroja, saamia sekä tilapäisesti muussa muodossa olevia rahoitusvaroja. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016b, 4, 7, 19.)

Talousarvion toteutumisvertailu on olennainen osa tilinpäätöstä. Toteutumisvertailussa seurataan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista ja sitä, onko menot rahoitettu talousarviossa määrättyllä tavalla. Talousarvion toteutumisvertailu noudattaa samaa kaavaa talousarvion kanssa. Toteutumisvertailussa tulee esittää alkuperäisen talousarvion mukaiset määrärahat ja tuloarviot, siihen tehdyt muutokset, muutettu talousarvio, meno- ja tuloerien toteumat sekä toteuman ja muutetun talousarvion väliset poikkeamat. Toteutumisvertailuissa selvitetään syitä merkittäville poikkeamille sekä esitetään esimerkiksi kertaluonteisten erien vaikutus talousarvion toteutumiseen. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 45-49.)

Investointien toteutuminen esitetään tilinpäätöksessä samalla tavalla kuin talousarviossa. Investointien toteutumisvertailu näyttää hankkeelle varattujen tulojen ja menojen toteutumista. Investointien tuloja ovat hankkeille saadut rahoitusosuudet sekä pysyvien vastaavien myynneistä aiheutuneet tulot. Investointiosassa tulee selvittää hankkeille asetettujen tavoitteiden toteutuminen tilinpäätösvuoden aikana. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 56-57.)

Rahoitusosan toteutumisvertailussa kuvataan, miten kunta on rahoittanut menonsa.

Rahoituslaskelma koostetaan yhdistämällä tulo-rahoitus, investoinnit, anto- ja ottolainaus sekä muu rahoitustoiminta yhteen laskelmaan. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 57.)

Talousarvion sitovista tuloarvioista ja määrärahoista esitetään yhteenvetotaulukko, johon kootaan valtuuston sitoviksi hyväksymien erien osalta talousarvio, toteuma, poikkeama, talousarvion muutos ja poikkeama talousarviomuutoksen jälkeen käyttötalousosan, tuloslaskelmaosan,

investointiosan ja rahoitusosan osalta. Taulukossa ei huomioida liikelaitoksia.

(Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2020, 60.)

Tilinpäätöksen on annettava oikea ja riittävä kuva kunnan toiminnasta ja taloudellisesta asemasta. Seikat, jotka eivät suoraan selviä tilinpäätöslaskelmista, tulee esittää tilinpäätöksen liitetiedoissa. Liitetiedot osaltaan täydentävät tilinpäätösinformaatiota. Liitetietojen lisäksi tilinpäätöksessä tulee olla liikelaitosten sekä kirjanpidollisesti ja laskennallisesti eriytettyjen yksiköiden tilinpäätöslaskelmat ja niiden liitetiedot, talousarvion toteutusvertailut ja toimintakertomukset.

(Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2020, 68.)

Kunnan liikelaitokset käsitellään talousarviossa ja toteutusvertailussa ulkoisena talousyksikkönä. Tilinpäätöksen yhteydessä liikelaitos on osa kuntaa ja tilinpäätöksessä on esitettävä laskelmat siitä, miten kunnan liikelaitos vaikuttaa kunnan tilikauden tuloksen muodostumiseen ja toiminnan rahoitukseen. Tuloslaskelmissa kunnan ja liikelaitoksen väliset erot näkyvät muun muassa toimintatuotoissa ja -kuluissa sekä katteissa ja poistoissa. Liikelaitostoiminnan ollessa kannattavaa, kunnan tilinpäätöksen tulos on yleensä hyvin paljon parempi kuin tulos talousarviossa ja sen toteutusvertailussa. Tilinpäätöksen yhteydessä tulee laatia vertailulaskelma, jossa käy ilmi liikelaitoksen vaikutus kunnan tuloksen muodostumiseen. Vertailulaskelma käsittää tuloslaskelmaosan toteutusvertailun, liikelaitosten tuloslaskelmat yhteensä sekä kunnan tilinpäätöksen tuloslaskelman. Vertailulaskelmassa esitetään myös liikelaitoksen vaikutukset kunnan rahoitusasemaan. (Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2020, 78-80.)

Kunnan muiden taseyksiköiden tilinpäätöslaskelmat laaditaan samoilla kaavoilla kuin kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöslaskelmat. Taseyksikön tilinpäätöslaskelmat sisältyvät kunnan tilinpäätöstietoihin. Muita eriytettyjä laskelmia voivat olla esimerkiksi kilpailulain 30 d §:n edellyttämä tuloslaskelma kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta kunnan taloudellisesta toiminnasta. Tase ja tunnusluvut on esitettävä vain, jos erillislainsäädäntö niin edellyttää.

(Kirjanpitolausakunnan kuntajaosto 2020, 82.)

3.3 Tilinpäätöksen tunnusluvut

Kunnan menestys on useamman tekijän summa. Kunnan taloudelliset tekijät mahdollistavat tai estävät menestyksen. Taloudellisen menestyksen tunnusluvut voidaan jakaa kannattavuuteen, maksuvalmiuteen, vakavaraisuuteen ja omarahoitusasteeseen. Kuntien kannattavuutta voidaan mitata siinä missä yritystenkin kannattavuutta mitataan. Kunnan kannattavuutta mitataankin sillä, että kunta voi toimia vähintään nollatuloksella tietyn ajanjakson aikana. Vakavaraisuus mittarina puolestaan kertoo rahoitusrakenteen terveydestä. Rahoitusrakenne on terve, mikäli vieraan pääoman osuus kunnan taseesta ei ole hallitseva. Maksuvalmius taas kertoo rahojen riittävydestä. Kunnalla on merkittävä rooli kunnan oman alueen kokonaistaloudessa, joten kunnalla tulee olla riittävästi rahaa maksujen ja velvoitteidensa hoitamiseen. Omarahoitusaste kertoo kunnan itsenäisyydestä. Mitä suurempi on kuntien valtionosuuden osuus tulorahoituksesta, sitä voimakkaamman roolin valtio voi ottaa kuntaan nähden. (Lauslahti 2003, 179-190.)

Kun puhutaan talouden tasapainosta, tarkastellaan monesti kuntia tilikauden tuloksen kautta. Kunnan taloussuunnittelun tulee kuntalain mukaan perustua kolmivuotissuunnitelmaan, jossa ensimmäinen taloussuunnitelmavuosi on sitova. Yhtä vuotta koskeva talousarvio voi olla yli- tai alijäämäinen, mutta mikäli taseeseen kertyy alijäämää, tulee kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa kuitenkin päättää toimenpiteistä alijäämän kattamiseksi suunnittelukauden aikana. Kunnan talouden tasapainoa tulisi tarkastella tuloslaskelman ohella myös rahoituslaskelman kautta. Tuloslaskelma kertoo kunnan oman tulorahoituksen riittävyden käyttömenoihin, rahoitusmenoihin sekä poistoihin. Rahoituslaskelmasta ilmenee investointitoimintaan liittyvä rahoituksen tarve. Rahoitustarvetta kunta voi kattaa muun muassa lainarahalla. Kuntien on todettu viime vuosien aikana velkaantuneen entisestään. Liiallinen velka ei myös ole tasapainoisen kunnan mittarina. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 115-117.)

Seuraavissa alakappaleissa esittelen Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston suosittamat tilinpäätöksen tunnusluvut. Tunnuslukujen kehityksen arviointi pidemmällä aikavälillä on omiaan kuvamaan talouden kehitystä ja talouden tasapainoa. Tiedetyt talouden kehitystä kuvaavat tunnusluvut ovat myös tutkimukseni case-kunnan talouden tasapainon lähtökohtia ja mittareina.

3.3.1 Tuloslaskelman tunnusluvut

Tulorahoituksen riittävyyttä arvioidaan paitsi tuloslaskelman välitulosten eli toimintakatteen, vuosikatteen ja tilikauden tuloksen avulla myös tuloslaskelman eristä ja välituloksista laskettujen tunnuslukujen avulla. Toimintakate muodostuu toimintatuottojen ja -kulujen erotuksesta ja se kuvaa, miten paljon kunnan toimintakuluja jää katettavaksi verorahoituksella. Kunnan toimintakate on alijäämäinen, koska pääosa kunnan toiminnasta rahoitetaan verorahoituksella. (Myllyntaus 2002, 102-103.) Tärkeä talouden tunnusluku on myös suoraan tuloslaskelmasta johdettava vuosikate. Vuosikate kuvaa investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin käytettävän tulorahoituksen määrän. Vuosikate onkin olennainen tulorahoituksen riittävyyttä kuvaava luku.

(Kirjanpitolausautakunnan kuntajaosto 2020, 23.)

Tuloslaskelmasta johdettavia muita tunnuslukuja ovat toimintatuottojen osuus toimintakuluista, vuosikatteen osuus poistoista sekä asukaskohtainen euromääräinen vuosikate. Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista -tunnusluku lasketaan seuraavasta kaavasta:

$$1) \text{ Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista} = 100 * \text{Toimintatuotot} /$$

$$(\text{Toimintakulut} - \text{Valmistus omaan käyttöön})$$

Tunnusluku näyttää maksurahoituksen osuuden toimintamenoista. (Kirjanpitolausautakunnan kuntajaosto 2020, 24.)

Vuosikatteen suhdetta poistoihin kuvataan tunnusluvulla Vuosikate prosenttia poistoista, joka lasketaan seuraavasta kaavasta:

$$2) \text{ Vuosikate prosenttia poistoista} = 100 * \text{Vuosikate} / \text{Poistot ja arvonalentumiset}$$

Tunnusluvulla, samoin kuin asukaskohtaisella vuosikatteella, arvioidaan tulorahoituksen riittävyyttä. Perusoletuksena on, että mikäli vuosikate on poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Tulorahoitus on ylijäämäinen vuosikatteen ylittäessä poistot ja alijäämäinen vuosikatteen alittaessa poistot. Vuosikatteen ollessa negatiivinen kunnan tulorahoitus on heikko. (Kirjanpitolausautakunnan kuntajaosto 2020, 24.)

3.3.2 Taseen tunnusluvut

Kunnan rahoituksen rakennetta kuvataan taseen ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Taseesta laskettavat tunnusluvut kuvaavat kunnan omavaraisuutta, rahoitusvarallisuutta ja velkaantuneisuutta. (Myllyntaus 2002, 115.) Taseesta johdettavia tunnuslukuja ovat omavaraisuusaste, suhteellinen velkaantuneisuus, kertynyt yli- / alijäämä, lainakanta ja lainasaamiset sekä lainojen ja kertyneen yli- / alijäämän asukaskohtaiset luvut. Omavaraisuusaste kuvaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Tunnusluku lasketaan seuraavasta kaavasta:

$$3) \text{ Omavaraisuusaste, \%} = \frac{\text{(Oma pääoma + Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset)}}{\text{(Koko pääoma – Saadut ennakot)}}$$

Hyvänä omavaraisuusasteena pidetään 70 %:n omavaraisuutta. 50 %:n tai sitä alempi omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta.

(Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 29.) Omavaraisuusaste kuvaa kunnan vakavaraisuutta. Mitä vakavaraisempi kunta on, sitä parempi on kunnan kestävyys selviytyä vaikeammista ajoista. (Lauslahti 2003, 184). Kuntien taloudellinen asema heikkenee vuosi vuodelta. Suomen Kuntaliiton koostaa vuosittain yhteenvedon kuntien ja kuntakonsernien taloudellisista tunnusluvuista. Vuonna 2019 kuntien keskimääräinen omavaraisuusaste oli 57,9 %, kuntakonsernin osalta puolestaan 41,9 %. (Suomen Kuntaliitto 2020a.)

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, miten paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tunnusluku saadaan kaavasta:

$$4) \text{ Suhteellinen velkaantuneisuus, \%} = 100 * \frac{\text{(Vieras pääoma – Saadut ennakot)}}{\text{Käyttötulot}}$$

Mitä pienempi tunnusluvun arvo on, sitä paremmin kunnan on mahdollista selviytyä velkojen takaisinmaksusta tulorahoituksen avulla. Kaavassa käyttötuloilla tarkoitetaan tilikauden toimintatuottoja, verotuloja ja käyttötalouden valtionosuuksia. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 29.) Kuntalaissa säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kuntien arviointimenettelyyn johtavista kriteereistä. Suhteellinen velkaantuneisuus saadessaan vähintään 50 %:n arvon kahtena vuotena peräkkäin on yksi arviointimenettelyn käynnistävästä tekijöistä. (KuntaL

118 §.) Maan keskiarvo kuntien suhteellisesta velkaantuneisuudesta vuoden 2019 tiedoilla oli 62,0 %, konsernin osalta 84,4 % (Suomen Kuntaliitto 2020a). Suhteellinen velkaantuneisuus on hyvä tunnusluku kuntien väliseen vertailuun, sillä tunnuslukuun eivät vaikuta pysyvien vastaavien hyödykkeiden ikä, niiden arvostus tai poistomenetelmä (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 29). Toisaalta kunta pystyy vaikuttamaan tunnuslukuun säätämällä veroprosenttiaan ja sitä kautta lisäämään käyttötulon määrää. Kunnan tuloveroprosenttia ei kuitenkaan voi määräänsä enempää säädellä, sillä yksi kriisikuntakriteereistä on kuntalain mukaan kunnan tuloveroprosentin suuruus suhteessa kuntien keskimääräiseen tuloveroprosenttiin (KuntaL 118 §).

Taseesta lasketaan lisäksi lainakanta. Sen kaava lasketaan seuraavasti:

$$5) \text{ Lainakanta } 31.12. = \text{Vieras pääoma} - (\text{Saadut ennakot} + \text{Ostovelat} + \text{Siirtovelat} + \text{Muut velat})$$

Kunnan lainakanta käsittää korollisen vieraan pääoman. Asukaskohtaisen lainamäärän saa, kun jakaa lainakannan tilinpäätöshetken asukasluvulla. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 30.)

Taseesta lasketaan lisäksi lainojen ja vuokravastuiden tunnusluku, joka saadaan lisäämällä lainakannan tunnuslukuun vuokravastuiden määrä. Vuokravastuiden määrä on liitetiedoissa ilmoitetun mukainen vuokravastuiden määrä. Asukaskohtainen tunnusluku lasketaan jakamalla edellä mainittu tunnusluku tilinpäätöshetken mukaisella kunnan asukasmäärällä. Lainasaamisten tunnusluvun puolestaan saa suoraan taseen tilinpäätöshetken pysyviin vastaaviin merkittyjen antolainojen määrästä. Tärkeä taseesta saatava tunnusluku on kertynyt ylijäämä (alijäämä), joka saadaan lisäämällä taseen edellisten tilikausien ylijäämään (alijäämään) tilikauden ylijäämän (alijäämän). Asukaskohtaisen tunnusluvun saa jakamalla kertyneen ylijäämän (alijäämän) kunnan tilinpäätöshetken asukasluvulla. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 29.)

3.3.3 Rahoituslaskelman tunnusluvut

Tilikauden aikaista toiminnan rahoitusta tarkastellaan rahoituslaskelman ja siitä laskettavien tunnuslukujen kautta. Rahoituslaskelman tunnusluvut kuvaavat investointien tulorahoitusosuutta, lainanhoitokatetta ja kassan riittävyyttä. Samoja tunnuslukuja käytetään talousarviossa,

taloussuunnitelmassa ja tilinpäätöksessä. (Myllyntaus 2002, 112.) Rahoituslaskelmasta suoraan saatavia tai jalostettavia tunnuslukuja ovat toiminnan ja investointien rahavirta, investointien tulorahoitusprosentti, laskennallinen lainanhoitokate, lainanhoitokate sekä kassan riittävyys päivissä (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020, 26-27).

Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa, kuinka paljon rahavirrasta jää käytettäväksi nettolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen tai miten paljon menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Toiminnan ja investointien rahavirtaa seurataan tilinpäätösvouden ja neljän edellisen vuoden kertymän avulla. Pidemmän aikavälin kertymä kertoo, miten investointien omarahoitus on toteutunut pidemmällä aikavälillä. Positiivinen kertymä kertoo omarahoitusvaatimuksen täyttyneen. Tunnusluku ei saisi muodostua kuitenkaan pysyvästi negatiiviseksi. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020, 26.)

Rahoituslaskelmasta laskettava investointien tulorahoitusta kuvaava tunnusluku kertoo, miten paljon investointien omahankintamenosta on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku lasketaan seuraavasta kaavasta:

$$6) \text{ Investointien tulorahoitus, \%} = 100 * \text{Vuosikate} / \text{Investointien omahankintameno}$$

Investointien omahankintamenolla tarkoitetaan rahoituslaskelman investointimenoja vähennettynä rahoituslaskelman rahoitusosuuksilla. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020, 26.)

Laskennallinen lainanhoitokate kuvaa kunnan kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita.

Tunnusluku saadaan kaavasta:

$$7) \text{ Laskennallinen lainanhoitokate} = (\text{Vuosikate} + \text{Korkokulut}) /$$

$$(\text{Korkokulut} + \text{Laskennalliset lainanlyhennykset})$$

Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla taseen lainat kahdeksalla, mikä kuvaa oletettua keskimääräistä jäljellä olevaa laina-aikaa. Lainoihin luetaan korolliset pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset lainat. Tunnusluvun arvon ollessa vähintään 1 tulorahoituksen katsotaan riittävän lainojen hoitoon. Tunnusluvun arvon ollessa alle 1 joudutaan vieraan pääoman hoito rahoittamaan lisälainalla, realisoimalla kunnan omaisuutta tai vähentämällä rahavaroja. Kunnan lainanhoitokykyä suositellaan

tarkastelemaan useamman vuoden jaksolla. Näin tarkasteltuna kunnan lainanhoitokykyä voidaan pitää hyvänä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävänä arvon ollessa 1-2 ja heikkona tunnusluvun arvon jäädessä alle yhden. Halutessaan kunta voi esittää lainanhoitokatteen myös todellisten lainanlyhennysten kautta. Tunnusluku saadaan tällöin vaihtamalla laskennallisen lainanhoitokatteen kaavaan laskennallisten lainanlyhennysten tilalle todelliset lainanlyhennykset. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 26-27.)

Kunnan maksuvalmiutta kuvataan kassan riittävytenä päivissä. Tunnusluku saadaan kaavasta:

$$8) \text{ Kassan riittävyys (pv)} = 365 \text{ pv} \times \text{Rahavarat 31.12.} / \text{Kassasta maksut tilikaudella}$$

Kaavan rahavarat käsittävät kunnan rahoitusarvopaperit sekä rahat ja pankkisaamiset. Kassasta maksut koostuvat useammasta tilikauden tuloslaskelman ja rahoituslaskelman erästä.

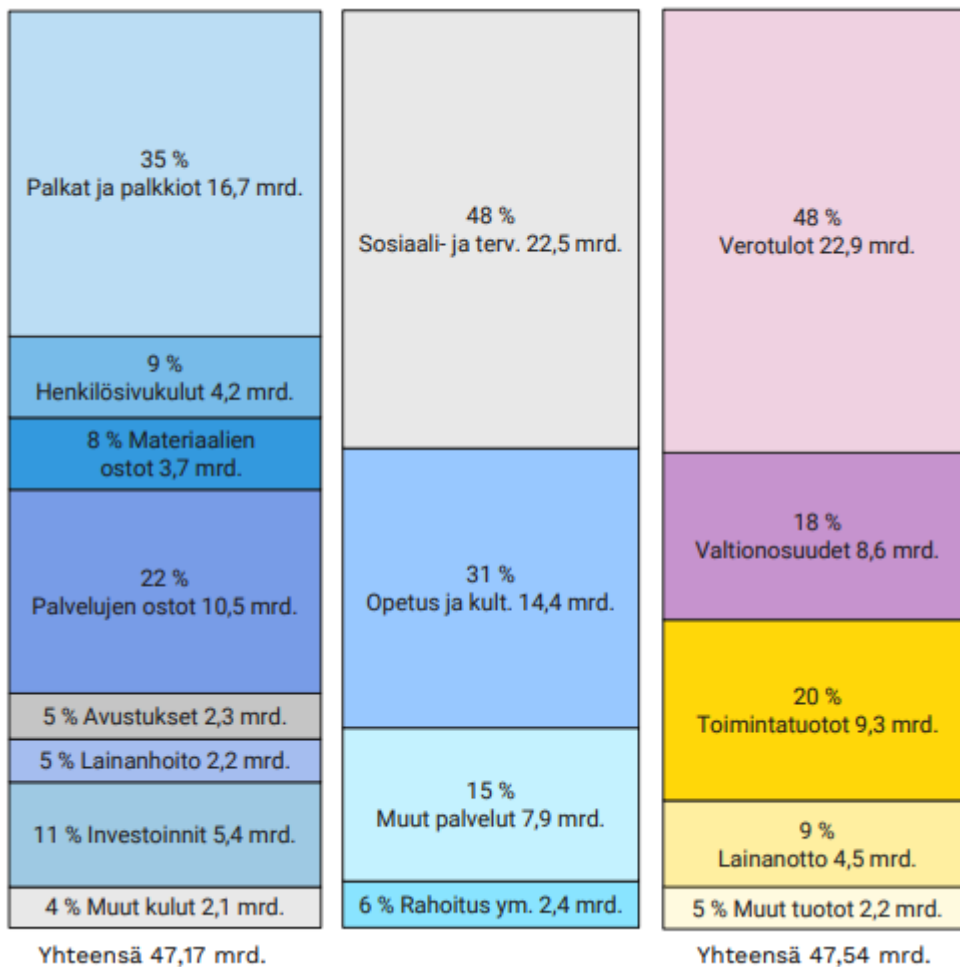
Tuloslaskelmasta tähän noukitaan toimintakulut vähennettynä valmistuksella omaan käyttöön, korkokulut sekä muut rahoituskulut. Rahoituslaskelmasta puolestaan huomioidaan investointimenot, antolainojen lisäys sekä pitkäaikaisten lainojen vähennykset.

(Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 27.) Kahden viikon kassan riittävyys katsotaan maksuvalmiuden ylläpidon näkökulmasta riittäväksi (Myllyntaus 2002, 114). Vuoden 2019 tilinpäätöslukujen perusteella kuntien keskimääräinen kassan riittävyys oli 42 päivää (Suomen Kuntaliitto 2020a).

3.4 Kuntien meno- ja tulorakenne

Kunnallistalous on osa julkista taloutta yhdessä muun muassa valtion kanssa. Kunnallisen toiminnan tärkein tehtävä on huolehtia paikallisten palveluiden tuottamisesta. Valtion tehtäviin lukeutuvat puolestaan koko valtakuntaa koskevat palveluntuotantoon, tulonsiirtopolitiikkaan ja kansantalouden ohjaamiseen liittyvät tehtävät. Kunnan menot aiheutuvat pääasiassa tuotannontekijöiden hankinnasta. Menojen rahoittamiseksi kunta tarvitsee tuloja, joita se saa kuntalaisilta perimiensä verojen kautta sekä valtionosuuksien että suoritteista saatavien maksujen kautta. Kuntaorganisaation tavoitteena ei ole tehdä liikevoittoa, vaan tuottaa palveluita tuloksellisesti ja taloudellisesti. Tuloslaskelman ylijäämä voikin tarkoittaa paitsi tehostunutta toimintaa, myös ylimitoitettua verorahoitusta tai laiminlyötyä palvelutehtävää. Kunnan toiminnan taloudellisuus riippuukin siitä, miten pienin kustannuksin palvelutuotantoa pystytään järjestämään. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 105-107.) Seuravan sivun kuvio 3 osoittaa, miten kuntien ja

kuntayhtymien tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot jakautuivat vuonna 2019.



Kuvio 3: Kuntien ja kuntayhtymien talous vuonna 2019 (Lähde: Suomen Kuntaliitto 2020b)

Valtaosa kuntien menoista on käyttömenoja. Vuonna 2019 kuntien ja kuntayhtymien menoista on tilinpäätöstietojen mukaan 11 % investointimenoja ja 89 % käyttömenoja. Henkilöstömenojen osuus kaikista menoista on 44 %. (Suomen Kuntaliitto 2020b). Kuntien välillä on eroja menorakenteen ja menotason suhteen. Tämä johtuu eri kuntien erilaisesta palvelutarpeesta ja myös kuntien poliittisista painotuksista. Menoerot johtuvat lisäksi myös kunnan sijainnista, pinta-alasta, asukasrakenteesta, palvelupisteiden määrästä ja sijainneista ja näiden kaikkien vaikutuksista suoritteiden tuottamisen kustannuksiin. Monet kustannuseroihin vaikuttavat tekijät eivät siis ole suoraan kunnan vaikutettavissa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 108.)

Sosiaali- ja terveystoimen osuus kuntien ja kuntayhtymien taloudesta on valtaisa: vuonna 2019 osuus oli 48 %. Sosiaali- ja terveystoimen ulkoisista käyttökustannuksista 37 % koostui vuonna 2019 erikoissairaanhoidon kustannuksista. 21 % kustannuksista kohdentui ikääntyneiden palveluihin. (Suomen Kuntaliitto 2020b.)

Kuntien merkittävimmät tulolähteet ovat verot, tulonsiirrot valtiolta ja maksut. Lainat, korot, osingot ja omaisuuden myynnistä saadut tulot ovat vähäisempiä tulon lähteitä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 109.) Vuonna 2019 kuntien ja kuntayhtymien tuloista on tilinpäätöstietojen mukaan 48 % verotuloja, 18 % valtionosuuksia, 20 % toimintatuottoja, 9 % lainanottoa ja 5 % muita tuloja (Suomen Kuntaliitto 2020b). Kuntien verotulot koostuvat kunnan tuloverosta, osuudesta yhteisöveron tuotosta, kiinteistöverosta sekä kunnan mahdollisesti perimästä koiraverosta (JUHTA 2016, 36). Kunnan veroista merkittävin on kunnallinen tulovero. Kunnanvaltuusto määrittää vuosittain kunnan tuloveroprosentin, minkä verran kuntalaiset maksavat kunnalle veroa verotettavista tuloistaan. Kunnan yhteisövero puolestaan koostuu yhteisöjen maksamasta tuloverosta, jonka kunta saa valtion keräämästä yhteisöverosta jako-osuutensa suhteessa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 109-110.) Kuntien kannalta yhteisöveroon liittyy monia epävarmuustekijöitä. Yhteisövero on hyvin suhdanneherkkä. Lisäksi yhteisöveron osalta epävarmuutta tuo se, että yritykset voivat siirtää toimintojaan pois paikkakunnalta, mikä saattaa vaikuttaa yhteisöveron ohella myös työntekijöiden maksamiin kunnallisveroihin. (Lauslahti 2003, 90.) Kiinteistöveron suuruuden kunnat puolestaan saavat määrittää annettujen rajojen puitteissa. Vero määrätään prosentteina kiinteistön verotusarvosta, joka määräytyy tulo- ja varallisuusverolain säännösten mukaan. Myös kiinteistöveroprosentit on valtuuston vuosittain päätettävä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 110.)

Valtion osuus kuntien toiminnan rahoittamisesta on merkittävä. Suuri osa kuntien menoista syntyy valtion asettamien velvollisuuksien hoitamisesta, joten on välttämätöntä, että valtio osallistuu velvollisuuksien hoitamisesta syntyvien kustannuksen rahoittamiseen. Valtionosuuksien ensisijaisena tehtävänä on ollut rahoittaa kuntien palvelutuotantoa ja tasata eri kuntien taloudellisia eroja. Tavoitteena on ollut, että joka kunnassa olisi mahdollisuus tasavertaiseen peruspalvelujen saantiin. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 112.) Valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon perustuvaa laskennallista valtionosuutta ovat yleinen valtionosuus, verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus ja harkinnanvarainen rahoitusavustus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon

valtionosuus sekä opetus- ja kulttuuritoimen ja vapaan sivistystyön valtionrahoitus (Myllyntaus 2002, 78).

Yleinen valtionosuus määräytyy asukaskohtaisena euromääränä, jota voidaan korottaa, mikäli eri olosuhdetekijät, kuten syrjäinen sijainti, sitä edellyttävät. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa jokaiselle kunnalle turvataan verotulo, jonka tasausraja on 90 prosenttia maan keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden. Näin ollen tasausrajan ylittävät tai alittavat kunnat ovat joko tasauksen maksajia tai saajia. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta käsitellään valtion ja kuntien kustannustenjakoon perustuvana valtionrahoituksena.

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, jolla on poikkeuksellisia ja tilapäisiä talousvaikeuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus määräytyy euromääräisenä kunnan asukasta kohden eri tekijöiden kertoimien avulla laskettuna. Opetustoimen valtionrahoitus puolestaan määräytyy koulu- ja oppilaitosmuodosta riippuen euromääräisenä opiskelijaa, opetustuntia, opiskelijavuotta, opintoviikkoa, opiskelijavuorokautta tai opiskelijapäivää kohden. Kulttuuritoimen rahoitus taas määräytyy tehtävästä riippuen asukasta tai henkilötyövuotta kohden. (Myllyntaus 2002, 78-79.)

Maksutulot ovat tärkeitä käyttötalouden tulolähteitä. Maksujen avulla voidaan ohjata palvelujen kysyntää mahdollisimman tehokkaasti. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 111.) Kuntalaisilta perittävät maksut ovat luonteeltaan sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia maksuja.

Julkisoikeudelliset maksut perustuvat lakiin ja hinnan vahvistaa esimerkiksi kunnanvaltuusto. Julkisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi terveydenhuollon, lasten päivähoidon ja rakennusvalvonnan maksut. Yksityisoikeudellisen maksun perustana on kunnan toimivaltaisen viranomaisen määrittelemä hinta. Yksityisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi erilaiset pääsymaksut, sähkö-, vesi- tai kaukolämpömaksut. (Lauslahti 2003, 85.)

Kuntien toimintaympäristöt ovat varsin epävarmoja, sillä kansantalous on herkkä shokeille ja suhdannevaihteluille. Kansantalouden vaihtelut näkyvät julkisessa taloudessa esimerkiksi verotulopohjan kehittymisen ja valtion kuntiin kohdistavien toimenpiteiden kautta. Epävarmuuksiin ja vaihteluihin voidaan varautua ennakoon esimerkiksi rahastoimalla hyvien vuosien ylijäämiä tai maksamalla velkataakkaa pois. Toisaalta suhdannevaihteluihin tulee tarpeen vaatiessa kyetä

tekemään taloussuunnittelussa myös korjaavia toimenpiteitä. (Oulasvirta & Aronen, 2012, 44.)

Hyvänä esimerkkinä suhdannevaihteluihin ja nopeaan reagointiin on vuonna 2020 Suomeen iskenyt koronapandemia, joka mullisti niin julkisen kuin yksityisen talouden.

3.5 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat

Kunnan talouden tilan tulkitsemisen hankaluuteen vaikuttaa se, tulkitaanko talouden tasapainoa kunnan vai kuntakonsernin kautta. Kuntakonsernissa kunta toimii emoyhtiönä eli omistajana, joka harjoittaa omistajaohjausta tytäryhtiöihin. Tytäryhtiöt ovat taloudellisesti itsenäisiä yhteisöjä, jotka kuitenkin ovat sidoksissa kuntaan. Kuntalaki edellyttää kunnalta talouden tasapainoa talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Kuntakonsernille ei puolestaan tehdä talousarviota, mutta tilinpäätöksessä selvitetään kuntakonserni yli- ja alijäämä. Arviointimenettelyyn ryhtymistä tarkastellaan kuitenkin kuntakonsernin näkökulmasta. Kuntalaissa on säädetty kriteerejä erityisen vaikeassa taloudellisessa tilassa oleville kunnille. Osa kriteereistä tulee kunnan ja osa kuntakonsernin lukujen kautta. (Meklin 2019, 63-65.)

Kuntalain 118 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää, miten kunta pystyy turvaamaan asukkailleen lakisääteiset palvelut ja mihin toimenpiteisiin kunnan on ryhdyttävä, jotta palvelujen edellytykset turvaan, mikäli kunta on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa.

Arviointimenettely voidaan käynnistää, mikäli kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää neljän vuoden tarkastelujakson aikana. Arviointimenettely voidaan myös käynnistää, jos kuntakonsernin asukaskohtainen alijäämä on viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa asukasta kohden ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa asukasta kohden tai mikäli kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnuslukujen raja-arvoista kaikki toteutuvat kahtena vuonna peräkkäin:

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

4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.” (KuntaL 118 §.)

Kunnan talous itsessään voi olla ylijäämäinen, mutta konserninäkökulmasta tytäryhteisöt voivat painaa kuntakonsernin talouden alijäämäiseksi. Kuntalaki tarkastelee vaikeaa taloudellista tilaa pääosin kuntakonsernin kautta. Pitäisikö emokunnan ylijäämän siis kattaa tytäryhteisöjen mahdolliset alijäämät tai päinvastoin, mikäli kunta on alijäämäinen mutta tytäryhteisöt kääntävät konsernin tuloksen ylijäämäiseksi? Meklin (2019) pohtii, onko alijäämän kattaminen ylipäätään välttämätöntä, koska kuntalaki ei edellytä kuntakonsernilta alijäämän kattamista. Tytäryhteisöjen toimintaa, taloutta ja alijäämää säätelee tytäryhteisöä koskeva lainsäädäntö. Tytäryhteisön asiakkaita tai osaomistajia yhdessä kunnan kanssa voi olla muitakin kuin kuntalaisia. Sen vuoksi olisi luontevaa, että alijäämän kattaisi se yhteisö, jonka toiminnasta alijäämä on syntynyt. (Meklin 2019, 66-67.)

3.6 Alijäämän kattamisvelvollisuus

Kuntalain mukaan kunnan, jolla on taseessa kattamatonta alijäämää, tulee kattaa kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Kunnan taloussuunnitelmassa tulee päättää yksilöidyt toimenpiteet, joilla alijäämä kyseisenä ajanjaksona katetaan. (KuntaL 110 §.) Alijäämän kattamistoimenpiteistä päättää valtuusto. Alijäämän kattamissuunnitelma yksityiskohtaisine toimenpiteineen päätetään taloussuunnitelmassa. Taloussuunnitelmakaudella yli- / alijäämäerien yhteenlasketun määrän tulee olla vähintään nolla sen jälkeen, kun kertynyt alijäämä on katettu. (Myllyntaus 2002, 109.)

Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, kunnanhallituksen tulee toimintakertomuksessa selvittää, mitä toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi on päättyneellä tilikaudella tehty. Toimintakertomuksessa on lisäksi annettava selvitys voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. (Suomen Kuntaliitto 2016.)

Alijäämän kattamiseksi on olemassa keinoja, joilla tuloslaskelmaa pyritään tasapainottamaan. Sinervo (2011) on listannut väitöskirjassaan vaihtoehtoja alijäämän kattamiseen, sekä vaihtoehtojen

oikeudelliset rajoitukset ja taloudelliset vaikutukset. Tämä näkyy alla olevassa taulukosta 1. Oikeudelliset rajoitteet liittyvät pääasiassa pääoman käyttämiseen.

Taulukko 1. Vaihtoehdot alijäämän kattamiseen (Lähde: Sinervo 2011, 184)

Vaihtoehdot	Oikeudelliset rajoitteet	Taloudelliset vaikutukset
Tulojen lisääminen – veroprosenttien korottaminen – maksujen korottaminen	Ei oikeudellisia rajoitteita.	Mikä on nykytaso? Onko varaa korottaa?
Menojen pienentäminen – käyttömenojen karsiminen	Ei oikeudellisia rajoitteita, kunhan lakisääteiset tehtävät hoidetaan riittävässä määrin.	Mikä on nykytaso? Mikä on väestönkehityksestä johtuva palvelutarve? Onko toiminta tehokasta? Onko toiminta oikeudenmukaista?
Poistosuunnitelman muuttaminen	Voidaan muuttaa, jos poistosuunnitelma ei vastaa todellista käyttöomaisuuden kulumista.	Mikä on investointitarve? Mikä on rahoitusvarallisuus?
Käyttöomaisuuden realisointi	Ei oikeudellisia rajoitteita.	Onko realisoitavissa olevaa tarpeetonta käyttöomaisuutta?
Harkinnanvaraisen valtionosuuden hakeminen	Ei oikeudellisia rajoitteita.	
Rahaston pääoman käyttäminen	Rahastojen pääoma on yleensä sidottu tiettyyn tarkoitukseen. Pääoman alentamisen tulee olla pysyvää.	
Peruspääoman käyttäminen	Poikkeuksellista, tulee kysymykseen käyttöomaisuuden luovuttamisen ja korvausinvestointitason pysyvän pienentymisen tapauksissa.	

Suomen Kuntaliitto (2016) on kertonut verkkosivuillaan tasapainottamistoimenpiteiden esittämisestä taloussuunnitelmassa ja alijäämän kattamisen mahdollisista tavoista. Talouden

tasapainottamiseksi ei laadita erillistä toimenpideohjelmaa, vaan kaikki yksilöidyt tasapainottamistoimenpiteet tulee esittää talousarviossa ja -suunnitelmassa rahamääräisinä ja ajallisesti kohdistettuina. Taloussuunnitelmassa voidaan huomioida myös suunnitelmakauden ulkopuolelle ulottuvat omaisuuden luovutukseen liittyvät myyntivoitot, mutta tasapainottamiseksi esitettyjen toimenpiteiden tulee kohdistua neljälle taloussuunnitteluvuodelle. Ensisijaisesti tilikauden ylijäämällä pyritään kattamaan edellisten tilikausien aikana muodostunutta alijäämää. Tilikaudella syntynyttä alijäämää puolestaan katetaan esisijaisesti edellisten tilikausien ylijäämällä tai taloussuunnitteluvuosien ylijäämällä. Näissä toissijaisena kattamistapana on rahastopääoma ja peruspääomat. Suunnitteluvuoden alijäämä puolestaan katetaan edellisten vuosien ylijäämällä tai taloussuunnitteluvuosien ylijäämillä. (Suomen Kuntaliitto 2016.)

Kuten taulukosta 1 käy ilmi, kertynyttä alijäämää voidaan kattaa suunnitteluvuosien ylijäämän ohella taseen oman pääoman eristä tietyin edellytyksin. Mikäli tase-eriä käytetään alijäämän kattamiseksi, päätös asiasta tulee tehdä ennakkoon seuraavan vuoden talousarviota ja -suunnitelmaa hyväksyttäessä. Samalla siirto oman pääoman erästä tulee kirjata päätöksentekovuoden tilinpäätökseen. Alijäämä voidaan kattaa myös rahaston tai varauksen pääomasta.

Arvonkorotusrahastoa ei voida alijäämän kattamiseen käyttää, sillä rahaston pääoma on sidottu maa-alueiden ja arvopapereiden arvon muutoksiin. Joidenkin rahastojen pääomien käyttäminen alijäämän kattamiseen voi tapahtua vain erityisestä syystä. Pääoman alentamisen tulisi lisäksi olla pysyvä tapahtuma. Investointivaraustakaan ei saa käyttää alijäämän kattamiseksi, koska investointivaraus tehdään vastaista hankintamenoa varten. Investointivarauksen tuloutetaan viimeistään sinä tilivuonna kuin hyödyke valmistuu ja siitä aletaan kirjata poistoja. (Suomen Kuntaliitto 2016.)

Kertynyttä alijäämää voidaan kattaa myös peruspääomasta, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. Mikäli kertynyttä alijäämää katetaan peruspääomaa alentamalla, tulee kunnalla olla tähän riittävä omavaraisuus. Kuntien, joilla on suuri velka- ja investointitaso, tulisi välttää peruspääoman alentamista. Edellytyksenä peruspääoman alentamiselle on esimerkiksi pysyvien vastaavien määrän pysyvä alentuminen omaisuuden luovutuksen, menetyksen, arvonalentumisen tai ylimääräisen poiston seurauksena. Peruspääoman alentamiseen pysyvien vastaavien määrän supistuessa voidaan ryhtyä, mikäli pysyvien vastaavien määrä supistuu olennaisesti pienemmäksi mitä peruspääoman ja pitkäaikaisen vieraan pääoman yhteismäärä on. Peruspääomaa voi alentaa myös silloin, jos

korvausinvestointien keskimääräinen taso jää pysyvästi suunnitelmapoistoja alhaisemmiksi. (Suomen Kuntaliitto 2016.)

Mikäli kunnan alijäämä ja sitä kautta tullut alijäämän kattamisvelvollisuus johtuu poistoista, voidaan alijäämä kattaa peruspääomasta myös silloin, kun kunta joutuu supistamaan palvelutuotantaan esimerkiksi palvelutarpeen pienentymisen vuoksi. ”Kun poistoja vastaava korvausinvestointien tulorahoitustarvetta ei ole, ei tilikauden tuloksen alijäämäisyys välttämättä merkitse kunnan maksuvalmiuden kiristymistä. Näin ollen kunnan peruspääomaa voitaisiin käyttää alijäämän kattamiseen määrällä, joka vastaa keskimääräistä poistojen ja korvausinvestointien erotusta suunnittelukaudella.” (Suomen Kuntaliitto 2016.)

Alijäämän kattamissäännös asettaa kunnalle vain suunnitteluvuorokauden esittää riittävät toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi. Esiitettyjen toimenpiteiden tulee kuitenkin olla valtuustoa sitouttavia ja ajoitukseltaan ja rahamäärältään realistisia. Alijäämän kattamisvelvoite ei siis sisällä sanktioita kunnalle, joka tekee alijäämäisen tuloksen suunnitellun ylijäämän sijasta. Ei ole myös olemassa sanktioita kunnalle, joka ei alijäämää saa katettua suunnitellun tasapainottamistoimen mukaisesti. (Myllyntaus 2002, 11.)

4 CASE PIRKKALAN KUNTA

Pirkkalan kunta sijaitsee Pirkanmaalla, vetovoimaisella Tampereen kaupunkiseudulla. Tilastojen valossa Pirkkala on Suomen vetovoimaisin kunta, mikä näkyy asukasluvun kehityksessä.

Pirkkalassa asukasluku on kasvanut viime vuosina nopeimmin suhteessa väkilukuun. Pirkkalan asukkaissa on paljon lapsiperheitä, ja väestö on maan kolmanneksi koulutetuinta. (Pirkkalan kunta 2021a.) Pirkkalan kunta on kasvukunta, mikä osittain jo ohjaa panostamaan investointeihin, jotta palvelutarpeisiin pystytään vastaamaan. Pirkkalan lähitulevaisuutta kurittaakin raskas investointiohjelma, kun kunnassa rakennetaan uusia koulurakennuksia ja peruskorjataan ja kunnostetaan vanhoja rakennuksia. Investointien myötä vanhoja rakennuksia poistetaan kunnan taseesta, mikä kuormittaa poikkeuksellisen paljon lähivuosien tuloslaskelmaa. Palvelutarpeen kasvu

kasvattaa investointien lisäksi myös toimintamenoja. Jotta lähivuosien talous saadaan pidettyä tasapainossa, toimintamenojen kasvuja tulee saada hillittyä.

Pirkkalan kunnan organisaatio koostuu kuudesta valtuustoon nähden sitovasta toimielimestä. Toimielimet ovat tarkastuslautakunta, keskusvaalilautakunta, kunnanhallitus, hyvinvointilautakunta, yhdyskuntalautakunta ja ympäristöterveyslautakunta. Hyvinvointilautakunnan alla toimivat varhaiskasvatus, opetuspalvelut, muu sivistyspalvelu, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. (Pirkkalan kunta 2019.)

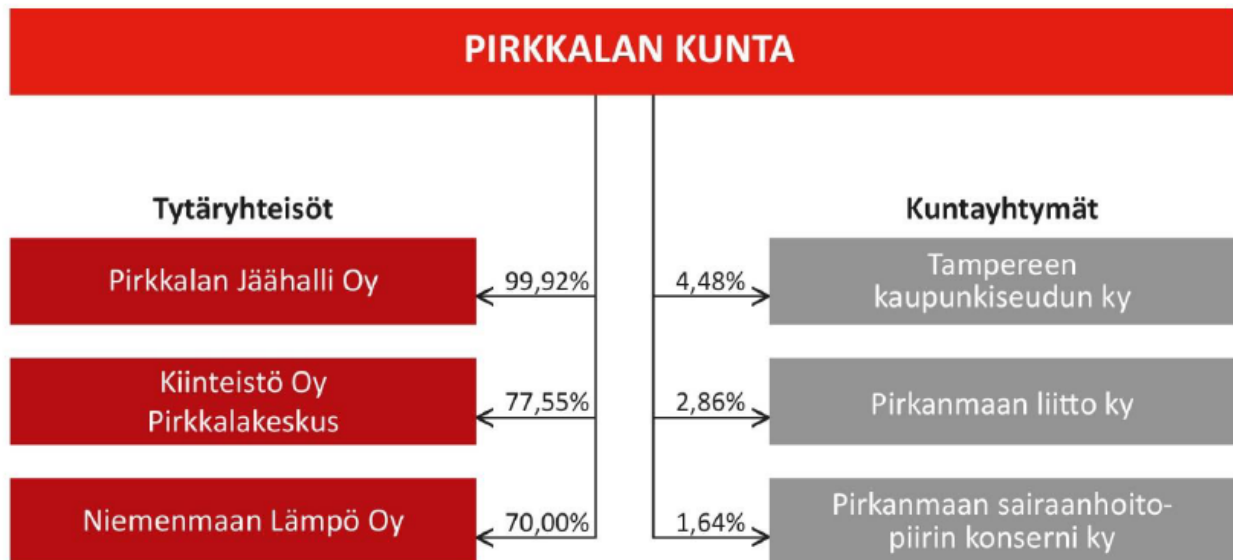
Tutkimuksessa tiedot on kerätty Pirkkalan kunnan talousarviosta 2020 ja taloussuunnitelmasta 2020-2022, talousarviosta 2021 ja taloussuunnitelmasta 2021-2023, tilinpäätöksestä 2017 ja tilinpäätöksestä 2019. Apuna tiedon keräämisessä olen käyttänyt myös Pirkkalan kunnan hyvinvointilautakunnan päätöstä sekä Pirkkalan kunnanhallituksen päätöksiä, joista käy ilmi päätös talousohjelmasta sekä päätös talousarvion suunnitteluohjeesta, josta puolestaan käy ilmi talousarvion 2021 valmistelun suuntaviivat. Kerättyä aineistoa analysoin tutkimuksessa esitetyn teorian valossa. Tutkimuksen tietoihin täydennystä sain myös haastattelujen kautta, joita analysoin tutkimuksen teorian valossa.

Pirkkalan kunnan taseen kumulatiivinen ylijäämä vuoden 2019 tilinpäätöksessä oli 43,5 miljoonaa euroa. Asukaskohtaisesti tämä oli 2 218 euroa. (Pirkkalan kunta 2019.) Suomen Kuntaliiton julkaiseman kunnan ja kuntakonsernien talouden tunnuslukuja vuodelta 2019 -tilaston mukaan keskimääräinen asukaskohtainen ylijäämä oli 2 025 euroa (Suomen Kuntaliitto 2020a). Pirkkalan kunta on tehnyt vuosina 2019 ja 2018 alijäämäiset tilikauden tulokset, mutta aikaisempina vuosina ylijäämäisistä tuloksista on kartutettu investointivarausta taseeseen, jonka purku näkyy tuloslaskelmassa 2019 noin 12 miljoonan euron suuruisena. Vuonna 2019 Pirkkalan kunnan tilikauden alijäämä oli suuruudeltaan noin 908 000 euroa. Tilinpäätöksessä 2019 kunnan lainakanta oli 54,8 miljoonaa euroa. Kasvua vuodesta 2018 oli lähes 10 miljoonaa euroa. Asukaskohtainen lainakanta oli 2 791 euroa asukasta kohden. (Pirkkalan kunta 2019.)

Pirkkalan kunnan konserni on varsin pieni. Pirkkalan kunnan konsernirakenne selviää seuraavan sivun kuviosta 4. Konserniin kuuluu emokunta mukaan lukien 7 yhteisöä. Konsernin tilikauden

alijäämä vuonna 2019 oli noin 1,5 miljoonaa euroa, kun kunnan erillistilinpäätöksen alijäämä oli 908 000 euroa. Konsernin kumulatiivinen ylijäämä vuoden 2019 tilinpäätöksessä oli 52,6 miljoonaa euroa. Asukasta kohden konsernin kertynyt ylijäämä oli 2 680 euroa. Konsernitason tarkasteltuna lainakanta oli 60,9 miljoonaa euroa. Kasvua edellisvuodesta oli lähes 12 miljoonaa euroa.

Konsernin asukaskohtainen lainamäärä oli 3 105 euroa asukasta kohden. (Pirkkalan kunta 2019.)



Kuvio 4. Pirkkalan kunnan konsernirakenne. (Lähde: Pirkkalan kunta 2019, 23.)

Tarkasteltaessa Pirkkalan kunnan poistojen kehitystä vuonna 2019 poistoja oli kirjattu 7,9 miljoonalla eurolla. Vuonna 2018 vastaava luku oli 8,2 miljoonaa euroa. (Pirkkalan kunta 2019.) Vuonna 2017 poistoja kirjattiin 7,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2016 poistoja kirjattiin 9,0 miljoonaa euroa (Pirkkalan kunta 2017). Poistojen määrä on pysynyt siis useampana vuonna varsin samana Vuonna 2016 poistoihin sisältyi 2,1 miljoonan edestä arvonalentumisia. Seuraavan sivun taulukossa 2 on esitetty kunnan tilinpäätöksen avainlukuja vuosilta 2017, 2018 ja 2019. Lukuja tarkasteltaessa voidaan todeta vuosikatteen heikentyneen runsaasti vuodesta 2017 vuoteen 2019. Toimintakate on heikentynyt kyseisenä ajanjaksona noin 10 miljoonalla eurolla. Verorahoituksen määrä on kasvanut samalla ajanjaksolla 6 miljoonaa euroa, mikä näkyy suoraan vuosikatteen kehityksessä. (Pirkkalan kunta 2017 & 2019).

Taulukko 2. Pirkkalan kunnan tilinpäätöslukuja (Lähde: Valtiovarainministeriö 2021)

Pirkkala	2017		2018			2019		
	1 000 €	euro/as	1 000 €	euro/as	muut. %	1 000 €	euro/as	muut. %
Tuloslaskelma								
Henkilöstömenot (palkat+sivukulut)	54 716	2 844	56 771	2 931	3,8	59 594	3 037	5,0
Palvelujen ostot	47 932	2 492	51 194	2 643	6,8	56 487	2 879	10,3
Toimintatuotot, sis. valmistus omaan käyt.	32 989	1 715	35 208	1 818	6,7	37 346	1 903	6,1
Toimintakulut	119 285	6 201	125 950	6 503	5,6	133 522	6 804	6,0
Toimintakate	-86 296	-4 486	-90 742	-4 685	5,2	-96 176	-4 901	6,0
Verotulot	85 448	4 442	86 067	4 444	0,7	90 251	4 599	4,9
Valtionosuudet, josta hark.var. korotus	11 272	586	11 375	587	0,9	12 551	640	10,3
	(ei määrärahaa 2015)		(ei määrärahaa 2016)			0	0	
Verorahoitus	96 720	5 028	97 442	5 031	0,7	102 802	5 239	5,5
Käyttökate	10 424	542	6 700	346		6 626	338	
Korkotuotot/-menot, netto	-447	-23	-351	-18		-300	-15	
Muut rahoituskulut/-tuotot, netto	484	25	402	21		447	23	
Vuosikate	10 461	544	6 751	349		6 773	345	
Suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalen.	7 944	413	8 164	422	2,8	7 941	405	-2,7
Satunnaiset tuotot	0	0	0	0		0	0	
Satunnaiset kulut	0	0	0	0		0	0	
Tilikauden tulos	2 517	131	-1 413	-73		-1 168	-60	

Tarkasteltaessa talouden tulevaa kehitystä Pirkkalan kunnan talousarvion 2020 ja taloussuunnitelman 2020-2022 kautta, voidaan todeta Pirkkalan kunnan taloudellisen tilanteen kiristyvän. Vuoden 2020 talousarviossa tilikauden alijäämän arvioitiin olevan noin 600 000 euroa. Investointisuunnitelmaa tarkasteltaessa voidaan todeta lähivuosien investointien olevan valtaiset. Vuoden 2020 talousarviossa investointimenojen suuruuden arvioidaan olevan 17,9 miljoonaa euroa ja taloussuunnitelmassa 2021 vastaavasti 21,4 miljoonaa euroa. (Pirkkalan kunta 2020.) Vuoden 2019 tilinpäätöksessä investointimenoja oli 16,8 miljoonaa euroa (Pirkkalan kunta 2019). Investointimenojen määrästä voidaan päätellä kunnan lähivuosien poistojenkin kasvavan paljon.

4.1 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tunnuslukujen valossa

Tarkastelen tutkimuksessani talouden tasapainon näkökulmasta Pirkkalan kuntaa, en koko konsernia. Vaikka kunta omistajaohjauksellaan pystyy vaikuttamaan kunnan tytäryhteisöihin, kunnan talouden tasapaino ja tasapainottaminen on tutkimuksessani kuitenkin kohdistettu vain Pirkkalan kuntaan talousyksikkönä ilman konserniyhtiöitä.

Yksi olennaisimmista tilikauden tuloksen kuvaajista on vuosikate. Vuonna 2018 ja 2019 Pirkkalan kunnan vuosikate oli kumpanakin vuonna 6,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 vuosikate oli vielä peräti 16,1 miljoonaa euroa ja 10,5 miljoonaa vuonna 2017. Aiemmin esittelin kunnan poistojen

osuuden kunkin vuoden tilinpäätöksissä. Vuosikatteen ja poistojen kautta tulorahoitus oli riittävää vuosina 2016 ja 2017, jolloin ylijäämäistä tulosta voitiin siirtää investointivarauxiin. Vuosina 2018 ja 2019 vastaavaa mahdollisuutta ei ollut vaan tulokset olivat alijäämäisiä. (Pirkkalan kunta 2017, 2019.)

Tarkasteltaessa toimintatuottojen ja kulujen kehitystä voidaan todeta toimintakulujen kasvun olevan valtaisa vuodesta 2016 vuoteen 2019. Vuonna 2016 toimintakuluja oli 117,4 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 toimintakulujen määrä oli jo 133,5 miljoonaa euroa. Toimintatuotot puolestaan eivät ole kasvaneet samassa suhteessa sillä toimintatuotot olivat 37,4 miljoonaa euroa sekä vuonna 2016 että vuonna 2019. (Pirkkalan kunta 2017, 2019.)

Taseen tunnuslukujen valossa Pirkkalan kunnan lainakehitys on huolestuttava. Vuonna 2016 lainakanta oli 44,1 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 se oli jo 54,8 miljoonaa euroa. Asukaskohtainen lainamäärä nousi 2016 vuoden 2 381 eurosta 2 791 euroon vuodelle 2019. Kun huomioidaan Pirkkalan kunnan valtaisan investointisuunnitelman ja tilikauden tuloksen laskevan suunnan ja lisääntyvän lainamäärän, voidaan päätellä Pirkkalan kunnan rahoittavansa investoinnit pääosin lainarahalla. Talousarviossa 2020 taloussuunnitelmavuoden 2021 lainamäärän arvioidaan olevan jo 76,5 miljoonaa euroa. (Pirkkalan kunta 2017, 2019, 2020.) Seuraavan sivun taulukosta 3 käy ilmi Pirkkalan kunnan taloussuunnitelmassa 2020-2022 näkyvä lainakannan kehitys tilinpäätösvoudesta 2015 alkaen tilinpäätökseen 2018 saakka ja talousarviosta 2019 taloussuunnitelmaan 2022 saakka. Taulukosta voidaan todeta, että talousarviossa 2019 arvioitu lainamäärä oli 54,4 miljoonaa euroa, kun tilinpäätöksessä 2019 todellinen luku oli 54,8 miljoonaa euroa. (Pirkkalan kunta 2020.)

Taulukko 3. Pirkkalan kunnan lainakannan kehitys (Lähde: Pirkkalan kunta 2020, 21)

Lainat 1 000 €	TP 2015	TP 2016	TP 2017	TP 2018	TA2019	TA2020	TS2021	TS2022
Lainojen lisäys	7 750	7 600	3 000	12 600	19 000	25 000	25 000	5 000
Lainojen vähennys	8 359	8 350	8 100	7 350	8 800	13 975	13 975	2 000
Nettolainanotto	-609	-750	-5 100	5 250	10 200	11 025	11 025	3 000
Lainakanta 31.12.	44 850	44 100	39 000	44 250	54 450	65 475	76 500	79 500
Lainat EUR/asukas	2 371	2 301	2 027	2 285	2 776	3 279	3 747	3 810
Asukasluku	18 913	19 163	19 237	19 368	19 618	19 968	20 418	20 868

Pirkkalan kunnan omavaraisuusaste oli 57,6 % vuonna 2016. Vuonna 2019 omavaraisuusaste oli 52,9 %. Luvussa 3.3.2 käsitelin tarkemmin omavaraisuusastetta. Omavaraisuusastetta voidaan pitää hyvänä, mikäli arvo on yli 70 %. Luvun ollessa 50 % tai alle, merkitsee se merkittävän suurta velkarasitetta. Omavaraisuusaste lähenee siis 50 %:a ja arvioidun tulevan lainamäärän ja investointitason, investoinneista odotettavissa olevien tulevien suunnitelmapoistojen ja muun talouden kehityksen perusteella voidaan arvioida omavaraisuusasteen alittavan 50 %:n aivan lähivuosina. (Pirkkalan kunta 2017, 2019.)

Suhteellinen velkaantuneisuus on lisääntynyt 2016 vuoden tilinpäätöksen 47,7 %:sta vuoden 2019 tilinpäätöksen 54,8 %:in. Vuonna 2018 vastaava luku oli 50,5 %. Tässä kohtaa on kuitenkin tarkasteltava kuntakonsernin vastaavia tunnuslukuja, sillä kuntalain mukaan yksi arviointimenettelyn käynnistävästä kriteereistä on juuri kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus. Mikäli tunnusluvun arvo ylittää kahtena vuotena peräkkäin 50 %:n arvon yhdessä muiden luvussa 3.5 mainittujen kriteerien kanssa, tulee kunnan kohdalla käynnistää arviointimenettely. Tokihan Pirkkalan kunnan talousluvut eivät muilta osin ole lähelläkään näitä kriteerejä, mutta mielenkiintoista kuitenkin huomata, että velkarasite kuitenkin painaa vauraana pidetyn kunnan tunnuslukuja alaspäin. Myös kuntakonsernin tilaa arvioitaessa voidaan todeta suhteellisen velkaantuneisuuden ylittävän kuntalaissa mainitut raja-arvot. Vuonna 2018 kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli 50,7 % ja vuonna 2019 vastaava arvo oli 55,1 %. (Pirkkalan kunta 2017, 2019.)

Pirkkalan kunnan rahoitusasemaa ja rahoituslaskelman tunnuslukuja arvioitaessa voidaan todeta toiminnan ja investointien rahavirran kertymän viiden vuoden ajalta kasvaneen rajusti vuodesta 2016 vuoteen 2019. Vuonna 2016 tunnusluvun arvo oli -3,1 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 luku oli -14,8 miljoonaa euroa. Myös investointien tulorahoitusprosentti putosi vuoden 2016 arvosta 172,1 % vuoden 2019 arvoon 40,3 %. Luvussa 3.3.3 käsiteltiin rahoituslaskelman tunnuslukuja. Luvussa todettiin, että toiminnan ja investointien rahavirran kertymä ei saisi jäädä pysyvästi negatiiviseksi ja positiivinen kertymä kertoo omarahoitusvaatimuksen täyttymisestä. Pirkkalan kunnan mittavan investointisuunnitelman myötä toiminnan ja investointien rahavirran kertymän negatiivisuus on kasvanut. Odotettavissa siis voisi olla, että luvun trendi muuttuu, kunhan investointirupeama on saatu valmiiksi. Investointien tulorahoitusprosentti kuvaa, paljonko investointimenoista on rahoitettu tulorahoituksella. Suuri investointimäärä näkyy myös tässä tunnusluvussa arvon muuttuessa hurjasti tarkastellun neljän vuoden aikana. Heikohkoa rahoitusaseman tilannetta Pirkkalan kunnan osalta kuvaa myös kassan riittävyyden tunnusluku. Vuonna 2016 tunnusluvun arvo oli 27 päivää, kun vuonna 2019 kassan riittävyys oli enää 9 päivää. (Pirkkalan kunta 2017, 2019.)

4.2 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden näkökulmasta

Kuten aiemmin tutkimuksessa käsiteltiin, toimeksiantotaloudella tarkoitetaan sitä, että kunta on olemassa toteuttaakseen kuntalaisilta saamansa toimeksiannon. Toimeksiantotalouden ominaispiirteisiin kuuluu tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. Aiemmin tutkimuksessani todettiin muuttoliikkeen vaikuttavan paljon kunnan talouden tasapainoon ja toimeksiantotalouden oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Pirkkalan kunta on kasvukunta. Muuttoliike kohdistuu erityisesti Pirkkalan suuntaan. Asukasluvun toteutuneen kasvun ja tulevan ennakoitun kasvun voidaan nähdä alla olevasta taulukosta 4.

Taulukko 4. Pirkkalan kunnan asukasluvun kehitys (Lähde: Pirkkalan kunta 2021b, 5)

Väestö	TP2017	TP2018	TP2019	TA2020	TA2021	TS2022	TS2023
Asukasluku 31.12.	19 237	19 368	19 623	19 968	20 368	20 868	21 318
Kasvu henkilöä	74	131	255	345	400	500	450
Kasvu %	0,4	0,7	1,3	1,8	2,0	2,5	2,2

Asukasluvun ennakoitaan kasvavan rajustikin vuoteen 2023 mennessä. Tämän vuoksi kunnan lähivuosien investointimäärä on suuri. Kunnan tulee vastata kuntalaisten palvelutarpeeseen.

Toimeksiantotaloudessa on kyse juuri tästä. (Sinervo 2019) painottaa toimeksiantotalouden oikeudenmukaisuuden toteutumista. Oikeudenmukaisuus toteutuu, kun kunta vastaa kuntalaisten palvelutarpeeseen ja kun palvelutarpeen rahoittaminen tapahtuu oikeudenmukaisesti.

Oikeudenmukaisella rahoituksen toteutumisella tarkoitetaan sitä, että investoinnit rahoittavat ne, jotka kyseisiä palveluita käyttävät. Palveluja käyttävät siis investointeja niiden valmistuttua lopulta käyttävät kuntalaiset eli kunnan kantaväestö ja kuntaan muuttaneet ihmiset. (Sinervo 2009, 165-166.)

Kun tarkastellaan Pirkkalan kunnan asukasluvun ja lainamäärän kehitystä ja arvioidaan myös tulevaa kehitystä sekä tarkastellaan lähivuosien investointeihin varattavia määrärahoja, voidaan tulkita Pirkkalan kunnan toimivan juuri toimeksiantotalouden lähtökohdista. Muuttoliikkeeseen ja muuhun väestön kasvuun vastataan laajentamalla palvelutarjontaa vastaamaan kysyntää. Samalla lainamäärä kasvaa, mistä voidaan päätellä Pirkkalan kunnan rahoittavansa investoinnit pääasiassa lainarahalla. Tällöin toimeksiantotalouden oikeudenmukaisuuskin toteutuu, sillä näin investoinnit maksavat ne, jotka niitä käyttävät.

Tutkimusta varten tehtyjen haastatteluvastausten perusteella myös haastatellut kunnan viranhaltijat kokevat, että oikeudenmukaisuutta on se, että lakisääteiset palvelut taataan kaikille ja kuntalaiset saavat maksamilleen veroille vastinetta. Muutamassa vastauksessa esiin nousee myös ajatus siitä, että oikeudenmukaisuuden toteutuminen on vahvasti myös arvovalinta, joka kytkeytyy poliittiseen päätöksentekoon ja jota tulisi siten ohjata erityisesti kuntastrategian kautta. Lakisääteiset palvelut on tuotettava ja tarvittava resurssi näiden hoitamiseen on huolehdittava. Haastatteluissa nousi esiin, että kuntastrategiassa tulisi ohjata enemmän yleisen järjestämisvastuun ja vapaaehtoisuuden piirissä olevia palveluita, jotta tasapuolisten palveluiden toteutuminen pitkällä tähtäimellä voitaisiin taata ilman vuosittaisia suuriakin resurssivaihteluita.

Haastatteluissa nousi esiin myös palvelujen rahoittamisen oikeudenmukainen toteutuminen. Useammassa vastauksessa todettiin, että palvelujen oikeudenmukainen rahoittaminen toteutuu, sillä palvelujen maksut määräytyvät laista tulevien määräysten kautta. Tällöin kaikki maksavat palveluistaan tasaveroisesti. Tätä kuvattiin muun muassa seuraavasti:

” Pääsääntöisesti palvelut ovat verorahoitteisia, vaikka palveluista rahoitettaisiinkin osa käyttäjämaksuilla ”

sekä:

” Asiakasmaksulaki määrittää tätä hyvin pitkälti ”.

Yksi haastateltava kuitenkin totesi, että palvelujen oikeudenmukainen rahoittaminen ei täysin toteudu, koska investointeja on jouduttu siirtämään tai jättämään tekemättä, jolloin kustannukset tulevat kunnan nykyisten ja tulevien veronmaksajien huolehdittavaksi.

Yksi haastateltava myös koki, että palvelujen täysin oikeudenmukaiseen rahoittamiseen ei täysin voida edes päästä eikä kokenut sen olevan talouden kokonaisuuden selvittämisen kannalta olennaista. Tämä käy ilmi seuraavasta suorasta lainauksesta kysymyksen, miten oikeudenmukaisuus toteutuu Pirkkalassa, vastauksessa:

”Ei varmasti täydellisesti ja tuskin siihen ideaalitalanteeseen tulisi päästäkään. Eri ikäryhmillä on hyvin erilaiset tarpeet ja talouden kokonaisuuden selvittäminen ei mielestäni ole tässä relevanttia ”.

Kun pohditaan tehokkuusaspektia Pirkkalan kunnan kohdalla, voidaan tarkastella henkilöstökulujen ja palvelujen ostojen kehitystä. Vuonna 2016 henkilöstökulujen suuruus oli tilinpäätöksessä 55,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2019 tilinpäätöksessä vastaava luku oli 59,6 miljoonaa euroa. Vastaavassa ajassa palvelujen ostot ovat kasvaneet vuoden 2016 tilinpäätöksen 45,0 miljoonasta eurosta 2019 vuoden tilinpäätöksen 56,5 miljoonaan euroon. Palvelujen ostojen kasvun kehitys on ollut 25 % henkilöstökulujen 8 % rinnalla. Henkilöstömenojen kasvuun liittyy myös yleiskorotuksia, jotka osaltaan selittävät kasvua. Palvelujen ostojen kasvu on suuri. Palvelujen ostot sisältävät muun muassa erikoissairaanhoidon ostot. Palvelujen ostojen kasvusta ei välttämättä voi päätellä tehokkuutta, sillä esimerkiksi erikoissairaanhoidon kustannuksiin kunta ei juurikaan voi vaikuttaa ja niiden osuus palvelujen ostoista on merkittävä.

Haastatteluaineiston perusteella tehokkuudella nähtiin olevan suuri merkitys kunnan talouden tasapainoon. Tehokkuuden ajateltiin tarkoittavan muun muassa seuraavaa:

”...asioiden tekemistä ja palveluiden tuottamista virtaviivaisesti ja päällekkäistä tekemistä välttäen”

sekä:

”Tehokkuus on sitä, että palveluihin varatut resurssit käytetään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kuntalaisten hyväksi”

sekä myös:

”Tehokkuus on myös harkittua ja rauhallista tekemistä...”.

Esiin nousi myös huoli siitä, että voidaanko tehokkuutta käyttää niin sanotusti väärin eli haettu tehokkuus voi harkitsemattomasti toimien aiheuttaa ennaltaehkäisevässä työssä merkittäviä lisäkustannuksia jatkossa. Tehokkuuden koettiin myös näkyvän palvelutuotannossa vuosittain asetettavien tavoitteiden kautta sekä Pirkkalassa käynnistyneen talousohjelman toimenpiteinä.

Kunnissa suurimmat kuluerät ovat henkilöstökulut. Henkilöstökulujen kautta haettua tehokkuutta ei pidetty kestävässä asiana. Henkilöstökulujen kautta haettua tehokkuutta kuvattiin seuraavasti:

”Näiden kautta tehokkuuden hakeminen voi johtaa merkittävään palvelun saatavuuden, laadun tai vaikuttavuuden heikkenemiseen”.

Haastatteluissa esiin nousi ajatuksia, miten tehokkuudella voi kuitenkin vaikuttaa talouden tasapainoon. Hyviksi keinoiksi koettiin muun muassa hyvä ohjaus ja kommunikointi, päällekkäisten tekemisten vähentäminen, digitaalisuuden, työtapojen ja -menetelmien kehittäminen sekä tila- ja materiaalikustannusten optimointi. Pirkkaan kunnan talousmateriaalin perusteella voidaan todeta, että Pirkkalan kunnassa ei olla tehokkuutta haluttu lähteä nipistämään juuri henkilöstökuluista, mikä näkyy siinä, että henkilöstökulut ovat kasvussa tarkastelujakson aikana. Toisaalta palvelujen ostot ovat myös kasvaneet ja niiden kasvu voi myös osittain selittyä esimerkiksi digitaalisten palveluiden kehittämisellä. Haastatteluvastauksia peilattaessa talouden lukuihin voidaan todeta, että tehokkuus ei suoraan ole nähtävissä luvuista. Toisaalta toimintatapoja tehostaessa ja esimerkiksi digitaalisia menetelmiä kehittäessä alkupanostus voi olla verrattain kalliskin ja tehokkuuden eurovaikutukset voivat tulla näkyviin vasta pitkälläkin tähtäimellä. Tehokkuuden toteutuminen voidaan ajatella olevan enemmän organisaation sisäistä tehokkuutta, joka vaikuttaa talouden tasapainoon lukujen valossa pidemmällä aikavälillä.

4.3 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tulkintatyyppien mukaan

Sinervo (2011) on väitöskirjassaan esitellyt kunnan talouden tasapainon tulkintatyyppit, joita ovat tuloslaskelmalähtöinen tulkintatyyppi, resurssilähtöinen tulkintatyyppi, tarvelähtöinen tulkintatyyppi ja vastikelähtöinen tulkintatyyppi (Sinervo 2011, 202). Talouden tasapainon tulkintatyyppinä on käsitelty tarkemmin luvussa 2.2 teoreettisen viitekehyksen yhteydessä. Seuraavissa alakappaleissa käsitellään Pirkkalan kunnan talouden tasapainoa näiden tuloslaskelmatyyppien kautta.

4.3.1 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyyppin mukaan

Tuloslaskelmalähtöisessä tulkintatyyppissä tuloslaskelman osoittamalla ja taseeseen kertyneellä alijäämällä tai ylijäämällä on merkitystä talouden tasapainon arvioinnissa. Talouden tasapainoa tutkitaan vuosittain tilikauden tuloksen kautta, mutta alijäämän kattamisvelvollisuuden neljän vuoden aikaperspektiivi kuitenkin otetaan huomioon. Tehokkuus, oikeudenmukaisuus ja tasapaino kulkevat tulkintatyyppin mukaan käsi kädessä. (Sinervo 2011, 202-204.) Pirkkalan kunnan tuloslaskelma vuodelta 2019 osoittaa 908 000 euroa alijäämää. Tulkintatyyppin mukaan Pirkkalan kunnan talous eli ole vuonna 2019 ollut tasapainossa. Tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyyppin mukaan alijääminen tulos merkitsee myös tehottomuutta. Pirkkalan kunta on siis tämän perusteella tuottanut palveluitaan tehottomasti. Tulkintatyyppin mukaan alijäämäisyys merkitsee paitsi tehottomuutta, se merkitsee myös sitä, että oikeudenmukaisuutta ei ole voitu toteuttaa.

Sinervon (2011) mukaan tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyyppin mukainen ajattelu on yleistä erityisesti supistuvan talouden kuntien parissa, sillä tietoisuus kertyneestä alijäämästä ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta on vahvasti esillä kyseisten kuntien organisaatioissa (Sinervo 2011, 204). Pirkkalan kunta on kuitenkin kasvukunta. Siltä kantilta katsottuna kyseinen tulkintatyyppi ei ole täysin omiaan Pirkkalan kunnan talouden tasapainoa tulkittaessa. Tulkintatyyppin avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä tulkintatyyppille ominaisesti vain yhden tilikauden osalta eli varsin suppeasti. Kun tarkasteluun ottaa mukaan taseen kumulatiivisin ylijäämän, ajatus Pirkkalan kunnan talouden tasapainosta muuttuu täysin. Tuloslaskelmalähtöisellä ajattelulla talous yhtenä vuotena ei ole ollut tasapainossa, mutta taseessa kuitenkin on kumulatiivisen ylijäämän kautta puskuria näille heikommille talouden vuosille. Talouden tasapainon voidaan siis sanoa tuloslaskelmalähtöisesti

heikentyneen, mutta pelkästään tällä tarkastelulla ei voida tehdä talouden tasapainosta tehdä päätelmiä.

Haastatteluaineiston perusteella myös kasvavan kunnan toimijat kokevat tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyypin tärkeäksi talouden tasapainon mittariksi. Vastaajien mukaan tuloslaskelman yli-/alijäämä on kuitenkin vain yksi mittari, ja talouden tasapainoa tulisi tarkastella myös muiden tekijöiden kautta yhdessä tuloslaskelman kanssa. Haastatteluaineistossa esiin nousi myös tulkintaan vaikuttavat rajoitteet, jotka liittyvät Pirkkalan kunnan talouteen vahvasti lähivuosina:

”...tasapainoa arvioitaessa on merkittäviä kuntakohtaisia tekijöitä esimerkiksi kertaluonteiset erät, joilla voi olla suuri merkitys keskeisiin tunnuslukuihin”.

Tuloslaskelman tilikauden yli- / alijäämän lisäksi haastatteluissa korostettiin myös tunnuslukujen merkitystä. Useammassa vastauksessa myös korostettiin tilikauden tulojen ja menojen tarkastelun merkitystä talouden tasapainoa arvioitaessa. Tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyypin mukaisesti ajattelevat toimijat tarkastelevat talouden tasapainoa lyhyen aikavälin perusteella. Tutkimukseni haastatteluaineiston perusteella lyhyen aikavälin tarkastelua kannatettiin verrattain vähän, mutta toisaalta esiin nousi myös vielä lyhyemmän ajanjakson mittainen seuranta. Yksi haastateltava totesi, että talouden tasapainoa tulisi tarkastella jatkuvasti, ei vain lyhyellä ja pitkällä aikavälillä vaan myös kuukausitasosta lukien.

4.3.2 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino resurssilähtöisen tulkintatyypin mukaan

Resurssilähtöisessä tulkintatyypissä keskitytään pidemmän aikavälin analysointiin. Tässä tulkintatyypissä painottuu talouden tasapainoa tulkittaessa kunnan rahojen riittävyys ja myös se, mihin rahojen ja resurssien tulisi riittää (Sinervo 2011, 205-208). Aiemmin luvussa 4.1 tarkastelin Pirkkalan kunnan talouden tasapainoa tunnuslukujen valossa. Siinä nousi esiin Pirkkalan rahoitusaseman olennainen heikentyminen vuodesta 2016 vuoteen 2019. Toisaalta Pirkkala on kasvukunta, jonka tulee reagoida kasvaneeseen palvelutarpeeseen. Reagoiminen näkyy osittain myös rahoituksen tunnuslukujen kautta, kun toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta on kasvanut valtaisesti. Voisi kuitenkin miettiä, että voiko palvelutarpeeseen vastaaminen olla ylimitoitettua. Entä jos asukasluvu ei kasvakaan, kuten on ennakoitu? Olisiko investoinnit voitu toteuttaa pienemmälläkin mitoituksella? Toteutuuko oikeudenmukaisuus, jos investointitaso onkin

ylimitoitettua ja kuntalaiset joutuvat maksamaan jostain, minkä suuruus ei lopulta kohtaakaan todellisuutta.

Aiemmin sivulla 45 esitellyssä taulukossa 2 näkyy Pirkkalan kunnan talouden tunnuslukujen muuttuminen kolmen vuoden aikana vuodesta 2017 vuoteen 2019. Taulukon 2 perusteella toimintakulujen määrä on kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2019 noin 14 miljoonaa euroa. Valtionosuudet eivät kuitenkaan ole juurikaan muuttuneet vastaavana ajanjaksoja, vaikka kuntien velvollisuuksia on lisätty. Tästä voisi päätellä, että valtion kautta tulevat velvoitteet ja niihin liittyvät kompensatiot eivät ehkä kohtaa riittävästi. Valtion merkitys resurssilähtöisen tulkintatyypin mukaan on siis merkittävä. Kun kunnille tulee uusia velvollisuuksia hoidettavakseen, tulisi valtion kompensoida näitä valtionosuuksien kautta. Mikäli kompensatio ei ole riittävää, taloutta on vaikea saada tuloslaskelman valossa tasapainoon. Toisaalta velvollisuuksia hoidettaessa resurssien kohdistamisen tehokkuutta voidaan pohtia myös menojen kasvamisen kautta. Olisiko jotain voitu tehdä tehokkaammin? Oikeudenmukaisuuden kuitenkin voidaan nähdä toteutuneen, sillä resursseja on kuitenkin lisätty, mikä näkyy toimintamenojen kasvussa.

Resurssilähtöisessä tulkintatyypissä korostui pitkän aikajänteen talouden tasapainon seuranta. Haastatteluaineiston perusteella myös Pirkkalan kunnan toimijat olivat tämän kannalla. Kaikki vastaajat olivat viiden vuoden seurantajakson kannalla, osa lisäksi jopa vielä pidemmän. Pidemmän aikavälin tarkastelun tärkeyttä talouden tasapainon arvioinnissa perusteltiin muun muassa seuraavasti:

” Myös pitemmällä aikavälillä kokonaiskuvan hahmottaminen on tärkeää mm. väestönkehitys, ikärakenne, lainakannan kehitys ja investointi-/korjaustarve huomioon ottaen ”.

Sinervon (2009) väitöskirjassa nousi esiin, että resurssilähtöinen ajattelutapa on tyypillistä kasvavan talouden kunnissa. Myös tämän tutkimuksen haastatteluvastauksissa nousi esiin, että kasvukuntien kohdalla talouden tasapainoa tulisi tarkastella yli vuoden mittaisella tarkastelujaksolla.

4.3.3 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino tarvelähtöisen tulkintatyypin mukaan

Tarvelähtöisessä tulkintatyypissä korostuu kunnan talouden tasapainon tulkinnassa kunnan velvollisuus huolehtia palveluista, erityisesti lakisääteisistä palveluista. Mikäli kunta suoriutuu näistä käytettävissä olevasta resurssista riippumatta, kunnan talouden katsotaan olevan tasapainossa. Tämä tulkintatyyppi on yleinen erityisesti kasvavien kuntien toimijoiden keskuudessa. (Sinervo 2011, 211-215.) Pirkkalan kunnan talouden voidaan sanoa olevan tasapainossa tämän tulkintatyypin perusteella. Kunta on reagoinut palvelutarpeen kasvuun, mikä näkyy erityisesti mittavana investointisuunnitelmana. Kunta investoi mittavasti erityisesti kouluihin ja päiväkoteihin ja myös kaavoittavat ja rakentavat teitä ahkerasti vastatakseen myös näin kasvavaan palvelutarpeeseen.

Tarvelähtöisen tulkintatyypin mukaan kunnan talouden tasapaino on siis sitä, että kunta hoitaa lakisääteiset velvoitteensa. Tulkintatyyppi ei nosta esiin sitä, miten palvelujen järjestäminen rahoitetaan tai miten resurssit riittävät. Olennaista on vain se, että palvelut järjestetään. Tällä mittarilla katsottuna Pirkkalan kunnan talous ei vaatisi lainkaan tasapainottamista.

Haastatteluaineiston perusteella toimijat eivät varsinaisesti tuoneet esiin lakisääteisten palveluiden hoitamisen vaikutusta talouden tasapainoon. Haastatteluaineistosta korostui enemmänkin se, että Pirkkalan kunnassa on totuttu hyvään palvelutasoon: kuntalaiset asettavat vaatimustasansa korkealle ja kunta vastaa tähän vaatimukseen. Haastatteluaineiston perusteella lakisääteisten palveluiden tuottaminen on itsestään selvyys eikä varsinaisesti suora tasapainon mittari. Ehkä vauraan kunnan toimijat pitävät hyvää palvelutasoa niin selvänä asiana, arvovalintana, kuten aiemminkin tuli jo esiin, että niiden vaikutusta talouden tasapainoon ei erikseen edes ajatella. Korkeaa palvelutasoa kuvattiin seuraavilla tavoilla:

” Pirkkala tunnetaan asiat hyvin hoitavana kuntana, joka näkyy ainakin osittain palvelujen kysynnässä ja niille asetetussa vaatimustasossa, jotka ovat korkealla tasolla. Kuntalaiset myös arvostavat kunnan järjestämiä/tuottamia palveluja. Tämä seikka on havaittavissa vuosittain järjestettävissä valtakunnallisissa riippumattomissa tutkimuksissa ”

sekä:

”Kunnan perustehtävät ovat lakisääteisiä ja nämä tulee kyetä hoitamaan riittävän laadukkaasti kaikissa olosuhteissa”.

Kunnan palvelutarjonnasta ja sen oikeudenmukaisuudesta todettiin myös seuraavaa:

”Oikeudenmukaisuus kytkeytyy minusta vahvasti arvomaailmaan ja sen myötä tämä tulee toteutumaan poliittisen päätöksenteon kautta”.

4.3.4 Pirkkalan kunnan talouden tasapaino vastikelähtöisen tulkintatyypin mukaan

Vastikelähtöisen tulkintatyypin mukaan kunnan talous on tasapainossa, kun kuntalaiset kokevat saavansa vastikkeen maksamilleen veroille ja maksuille. Kun kuntalaiset kokevat talouden olevan tasapainossa, myös oikeudenmukaisuus ja tehokkuus toteutuvat. (Sinervo 2011, 216-217.) Pirkkalan kunnan tilinpäätöksestä 2019 käy ilmi kunnan strategian toteutuminen. Strategian toteutumista seurattaessa kuntalaisille on järjestetty asukastutkimuskysely, jossa on selvitetty kuntalaisten tyytyväisyyttä muun muassa kunnan palvelutoimintaan. Strategiassa seurattavat asukastutkimuksen kautta kuntalaisten tyytyväisyyttä kuvaavat tulokset ovat nähtävissä alla olevasta taulukosta 5. Taulukossa asteikko on 0-5 ja lähtötilanne kuvaa tilannetta strategian hyväksymisen hetkeltä 2018.

Taulukko 5. Pirkkalan kunnan asukastutkimuksen kehitys (Lähde: Pirkkalan kunta 2019, 32-33)

Asukastutkimuksen kysymys	Lähtötilanne	TP 2019	Tavoite 2021
Kunta on viihtyisä paikka asua	4,5	4,4	4,5
Elämänlaatuni on hyvä asuessani Pirkkalassa	4,4	4,3	4,5
Tyytyväisyys kunnan palveluihin	3,8	3,8	4,0
Kunta on palvelumyönteinen	4,2	4,0	4,3

Taulukon 5 perusteella kuntalaisten tyytyväisyys kunnan palveluihin ei ole juurikaan muuttunut tarkastelujakson aikana. Asukastutkimuksen perusteella kuntalaisten tyytyväisyys esimerkiksi kunnan palveluihin ei ole muuttunut lainkaan, joten voidaan ajatella kuntalaisten olevan tyytyväisiä kunnan palvelutarjontaan ja kunnan reagointiin palvelujen kehittämisen osalta. Kuntalaisten näkökulmasta asukastutkimuksen perusteella kunnan talouden voidaan siis sanoa olevan tasapainossa, koska tunnusluvut eivät ole olennaisesti muuttuneet lähtötilanteesta.

Kaksi haastateltavaa toi esiin talouden tasapainoa mitattaessa asukastyytyväisyyden huomioimisen osana talouden tasapainon arviointia. Kysyttäessä miten talouden tasapainoa tulisi mitata, tätä kommentoitiin muun muassa seuraavasti:

” Tilikauden tuloksella sekä tulojen ja menojen tarkastelulla. Lisäksi tarkasteluun tulee ottaa asukastyytyväisyys”.

sekä:

” ...palvelutaso ja laatu suhteessa kunnalle määrättyjen tehtävien hoitamiseen”.

Palvelutason ja laadun suhde selviääkin juuri kuntalaisten kokemusten kautta.

Asukastyytyväisyyden merkitystä kommentoitiin myös seuraavasti:

” Kunnan asukkaiden tulisi saada verotuloilleen heille kuuluva vastine palveluina”.

4.4 Pirkkalan kunnan talousohjelma

Edellisessä luvussa 4.3 tarkasteltiin Pirkkalan kunnan talouden tasapainon tilaa Sinervon (2011) väitöskirjassaan listaamien tulkintatyyppien mukaan. Tulkintatavasta riippuen Pirkkalan kunnan talouden voidaan sanoa olevan tasapainossa, mutta myös epätasapainossa. Pirkkalan kunnan talouden tilanne on heikentynyt lähivuosien aikana. Etenkin vuosi 2019 oli talouden kannalta haasteellinen. Pirkkalan kunnanhallitus on linjannut kokouksessaan 13.1.2020 Pirkkalan kunnan talousohjelman talouden tasapainottamiseksi vuosille 2021-2024. Pirkkalan kunnanhallitus on linjannut talousohjelman vuosien 2021-2024 tavoitteeksi 0 euron tilikauden tuloksen. Talousohjelmassa tavoitteena on lisäksi määritellä kunnan toimintamenojen kehityksen taso, tunnistaa ja priorisoida toimialojen keskeiset menotarpeet sekä arvioida toimialalähtöisesti yksilöidyt toimenpiteet kunnanhallituksen määrittelemän menokehityksen toteuttamiseksi.

Talousohjelma pohjautuu vuoden 2020 talousarvioon. Tämä selviää Pirkkalan kunnanhallituksen kokouksen 1.6.2020 pöytäkirjasta. Kunnanhallitus on antanut 1.6. 2020 talousarvion 2021 suunnitteluohjeen, jonka keskeisenä kohtana on menojen kasvun hillintä noin 2 %:in talousarvion 2020 luvuista. Talouden suunnitteluohjeessa menojen 2 %:n kasvun ulkopuolelle jää hyvinvointitoimialan arvioitu palkankorotustarve, erikoissairaanhoidon ennakoitu kasvu sekä Pirkkalan kunnan tulevan koulukeskuksen rakentamiseen liittyvät vanhan koulurakennuksen purkamisesta aiheutuvat kertaluonteiset poistot ja koulukeskuksen rakentamisaikaisista

väistöiloista aiheutuvat kustannukset. Suunnitteluohjeessa ei myöskään huomioitu tulevia lainsäädännöllisiä uudistuksia ja niiden kustannuksia siltä osin kuin uudistuksista ei ole vielä lainsäädännöllisesti päätetty. Suunnitteluohje siis korosti rakenteellista tulosta, joka muodostuu, kun huomioidaan vain pysyvät tulokseen vaikuttavat osat. Kunnanhallituksen suunnitteluohje, joka on nähtävillä Pirkkalan kunnanhallituksen kokouksen 1.6.2020 pöytäkirjan liitteenä, esitetään alla olevassa taulukossa 6.

Taulukko 6: Pirkkalan kunnan talousarvion 2021 suunnitteluohje (Lähde: Pirkkalan kunnanhallituksen kokouksen 1.6.2020 pöytäkirja)

	TA20	TA21 suunnitteluohje	TA20-TA21 muutos %	TA20-TA21 muutos €
Ulkoiset erät				
€1 000				
Toimintatulot	34 108	34 084	-0,1	-24
Keskusvaalilautakunta		0		0
Tarkastuslautakunta		0		0
Kunnanhallitus	7 231	6 914	-4,4	-317
Hyvinvointilautakunta	23 220	23 515	1,3	295
Yhdyskuntalautakunta	2 127	2 094	-1,5	-33
Ympäristöterveyslautakunta	1 530	1 561	2,0	31
Toimintamenot	-137 387	-140 627	2,4	-3 241
Keskusvaalilautakunta	-3	-80	2 572,7	-77
Tarkastuslautakunta	-69	-70	1,3	-1
Kunnanhallitus	-8 680	-8 854	2,0	-174
Hyvinvointilautakunta	-104 863	-107 375	2,4	-2 512
Yhdyskuntalautakunta	-22 221	-22 665	2,0	-445
Ympäristöterveyslautakunta	-1 551	-1 582	2,0	-31
Toimintakate	-103 279	-106 543	3,2	-3 265
Verotulot	96 600	93 444	-3,3	-3 156
Valtionosuudet	14 800	14 215	-4,0	-585
Rahoitus	-634	-837	32,0	-203
Vuosikate	7 487	280	-96,3	-7 208
Poistot ja arvonalentumiset	-8 691	-8 802	1,3	-111
Tilikauden tulos	-1 205	-8 523	607,4	-7 319
Varaukset	0	0		0
lisäys (-)				0
vähennys (+)				
Poistoerot	630	630	-100,0	-630
lisäys (-)				0
vähennys (+)	630	630		0
Tilikauden yli/alijäämä	-575	-7 893	1 272,8	-7 319

Pirkkalan kunnan talousohjelmassa linjattiin tilikauden tulokseksi alun perin 0 euroa. Kuten suunnitteluohjeesta nähdään, tavoitetta tarkennettiin ja ohjeen ulkopuolelle jätettiin tiettyjä tekijöitä. Hyvinvointilautakunnan, jossa sosiaali- ja terveystalouden vuoksi liikkuu suurimmat eurot, osalta kasvutavoite vuoden 2020 talousarviosta on varsin kova. Hyvinvointilautakunnan tilikauden toimintamenot olivat vuoden 2017 tilinpäätöksessä 104,5 miljoonaa euroa ja vuoden 2019 tilinpäätöksessä luku oli jo 117,7 miljoonaa euroa. Kasvua kahdessa vuodessa on siis tapahtunut yli 12 %. Nyt vuotuinen kasvu tulisi saada supistettua 2,4 %:iin.

Hyvinvointilautakunta ansaitseekin erityistä tarkastelua. Hyvinvointilautakunnan talousarvion 2021 käsittelyssä kokouksessa 28.10.2020 voidaan kokouksen pöytäkirjasta nähdä, että hyvinvointilautakunnan talousarvioesitys vuodelle 2021 poikkeaa annetusta suunnitteluohjeesta. Tämä käy ilmi alla olevasta taulukosta 7.

Taulukko 7. Hyvinvointilautakunnan talousarvioehdotus vs. suunnitteluohje (Lähde: Pirkkalan kunnan hyvinvointilautakunnan kokouksen 28.10.2020 pöytäkirja)

Hyvinvointilautakunta	Suunnitteluohje 2021	TA-ehdotus 2021
Tuotot	23 515 000	24 197 244
Kulut	-107 375 000	-110 349 215

Suunnitteluohjeessa annettu tavoite ylittyi siis noin kolmella miljoonalla eurolla.

Hyvinvointilautakunnan mukaan ylitys johtuu sosiaalipalvelujen, ikääntyneiden palvelujen ja terveystalouden lisääntyneestä palvelutarpeesta ja kustannusten kasvusta. Kokouksen edetessä pöytäkirjasta voidaan todeta, että talousarvioehdotusta on muutettu entisestään siten että nettovaikutus talousarvioon on -72 500 euroa. Muutokseen vaikutti hyvinvointilautakunnan 28.10.2020 kokouksen pöytäkirjan mukaan muun muassa esitetyn omaishoidon vapaan aikaisen maksun poistaminen hyvinvointilautakunnan toimesta.

Vuoden 2021 talousarvion lopulliset toimielinakohtaiset ulkoiset määrärahat ovat nähtävissä seuraavan sivun taulukosta 8. Taulukon arvot ovat tuhansia euroja. Taulukon määrärahat on

poimittu Pirkkalan kunnan talousarviosta 2021. Suunnitteluohjeen määrärahat on puolestaan koostettu aiemmin esitetystä taulukosta 6. Taulukon 8 perusteella voidaan todeta, että käytännössä keskustavaalilautakunta, tarkastuslautakunta, kunnanhallitus ja ympäristöterveyslautakunta pystyvät pitäytymään talousohjelman mukaisessa toimintakulujen kasvussa. Toisaalta kunnanhallituksen 1.6.2020 antamassa talousarvion 2021 suunnitteluohjeessa mahdollistettiin suunnitteluohjeen ylittyminen muun muassa erikoissairaanhoidon kustannusten kasvun ja koulukeskuksen rakentamisaikaisten väistötilojen osalta. Kunta siis tavoitteli rakenteellisen tuloksen tasapainoa. Kasvukunnan näkökulmasta tämän voidaan katsoa olevan talouden tasapainon taso.

Taulukko 8. Toimielinten määrärahat vs. suunnitteluohjeen määrärahat 1 000 €.

Toimielin	Määrärahat	Suunnitteluohjeen määrärahat
Tarkastuslautakunta	-66	-70
Keskusvaalilautakunta	-88	-80
Kunnanhallitus	-8 879	-8 854
Hyvinvointilautakunta	-110 515	-107 375
Yhdyskuntalautakunta	-23 289	-22 665
Ympäristöterveyslautakunta	-1 582	-1 582

Pirkkalan kunnan talousarvio vuodelle 2021 on 10,1 miljoonaa euroa alijäämäinen. Talousarviosta laskettavien tunnuslukujen perusteella vuosikate on vain 2,1 miljoonaa euroa, kun poistojen osuus on 12,8 miljoonaa euroa. Poistojen suurta määrää selittää kunnan tulevan koulukeskushankkeen vanhojen rakennusten kertapoistot. Vanhat rakennukset on purettava uusien tieltä. Vuosikatteen suhde poistoihin onkin enää vain 16 %. Samaan aikaan lainakannan arvioidaan olevan vuoden 2021 lopussa 82,3 miljoonaa euroa ja investointien tulorahoitusprosentin putoavan 11 %:iin. Meneillään olevasta talousohjelmasta huolimatta talouden tunnusluvut talousarvion 2021 perusteella ovat huolestuttavan heikot. Toisaalta suurien investointien kunnissa poistojen määrät ovat suuria. Investointien myötä kasvaneet poistot eivät siis todellisuudessa kuvaa kunnan taloudellista tilaa. Poistojen suuri määrä 2021 talousarviossa johtuu suurelta osin kertapoistoista, jotka ovat välttämättömiä, jotta uutta saadaan luotua.

Pirkkalan kunta korotti veroprosenttiaan vuodelle 2020. Veroprosentti nousi 0,50 %-yksikköä ollen vuodesta 2020 alkaen 20,50 %. Koska veroprosenttia on juuri nostettu, lienee melko selvää, että sitä ei aivan heti nosteta uudelleen. Aikaisemmin esittelin Pirkkalan kunnan talouden tasapainoa

Haastatteluaineiston perusteella Pirkkalan kunnan toimijat pitävät Pirkkalan kunnan talouden tilaa kohtalaisen hyvänä. Investointitarpeet vaikuttavat kuitenkin suuresti lähivuosien talouden tasapainoon. Sen vuoksi talouden tasapainottamisohjelmalle nähdään tarve, jotta lähivuosien kulujen kasvua saadaan hillittyä ja toisaalta myös tuloja saadaan lisättyä. Aiemmin käsittelin Pirkkalan kunnan talouden tasapainoa muun muassa tarvelähtöisen tulkintatyypin kautta. Sen yhteydessä esiin nousi, että haastatellut toimijat eivät erikseen korostaneet lakisääteisten palvelujen tuottamisen olevan tasapainoisen talouden merkki. Haastatteluvastausten perusteella Pirkkalan palvelutason koetaan olevan osin syynä siihen, että taloudellinen tila on heikentynyt. Tämä käy ilmi vastauksista, jotka saatiin kysyttäessä keinoja talouden tasapainottamiseen. Seuraavassa muutama vastauksissa esiin noussut talouden tasapainottamiskeino:

”Käyttötalousmenojen ja palvelutason (palvelujen ostot, henkilöstömenot) huolellinen arviointi”

sekä:

”Karsimalla ja priorisoimalla vapaaehtoisia, kunnan itselleen ottamia tehtäviä ja velvoitteita”

sekä lisäksi:

”Tarkastelemalla palvelujen järjestämistapaa”.

Palvelujen korkeassa laadussa esiin saattaa tulla se problematiikka, että totuttua palvelutasoa ei haluta pienentää. Lisäksi ajattelutapa siitä, että kuntalaisten ollessa tyytyväisiä palvelutasoon talouden voidaan nähdä olevan tasapainossa, saattaa vaikuttaa taustalla palvelujen korkeaan laatuun: jos palveluja karsitaan, muuttuuko kuntalaisten tyytyväisyys ja sitä kautta käsitys talouden tasapainosta.

Useampia haastateltava korosti myös yhteisen tavoitteenasettelun ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sitoutumisen merkitystä talouden tasapainottamiseen. Myös avoimuus ja henkilöstön hyvinvointi talouden tasapainottamisessa koettiin tärkeäksi. Tätä kuvattiin muun muassa näin:

”Henkilöstön hyvinvointi ja osallistaminen on tärkeää. Kokonaisuuksien viestiminen yksityiskohtien sijaan auttaa paremmin ymmärtämään terveen talouden tavoitteita”.

Haastatteluaineiston perusteella tärkeänä pidettiin myös tulojen ja menojen välistä tasapainoa, kun puhutaan talouden tasapainosta. Tulojen ja menojen tasapainoa kuvaava ajattelu korostaa mielestäni tekemääni tulkintaa, jonka mukaan kasvukunnan talouden voidaan sanoa olevan tasapainossa, kun toiminnallinen tulos on tasapainossa. Tulot ja menot ovat lähtökohtaisesti tasapainossa, kun kertaluonteisia rajoitteita ei talouden tilaa tulkittaessa huomioida.

4.5 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti

Tutkimuksen validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen tulkinnan loogisuutta ja ristiriidattomuutta. Tässä tutkimuksessa tulkitaan talouden tilaa ja talouden tasapainottamisen lähtökohtia ja toteutumista tilinpäätös-, talousarvio- ja taloussuunnitelmainformaation kautta. Tutkimuksessa myös analysoidaan kunnan avainhenkilöiden käsitystä Pirkkalan kunnan talouden tasapainon tilasta. Tutkimuksen tulkinnat ovat minun tekemiäni, mutta ne pohjautuvat talouden tasapainon tunnuslukuihin ja haastatteluihin ja sitä kautta tehtyyn tulkintaan.

Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuuden arviointia. Koska tutkimus on toteutettu kvantitatiivisena ja tutkimustulokset ovat suoraan johdettavissa kunnan talousarvio- ja tilinpäätösasiakirjojen kautta, tutkimusmateriaali on varsin luotettavaa. Olen tutkimuksessani pyrkinyt analysoimaan talouden tunnuslukuja ja talouden näkymiä voimassa olevien säädösten kautta. Tutkimuksen kvalitatiivisessa osiossa haastatteluja toteutettiin neljä kappaletta. Tämä määrä kattaa kaksi Pirkkalan kunnan toimialajohtajaa, pormestarin sekä talousjohtajan. Vaikka haastattelujen määrä on vähäinen, käsittää se kuitenkin kunnan avainhenkilöt. Haastatteluja laajentaessa olisi voinut saada laajemman otannan vastauksia ja sitä kautta näkökulmia kunnan talouden tasapainosta. Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa voi miettiä sitä, onko tutkimuksen tekijä tulkinnut Pirkkalan talouden tilannetta oikein tai oikeista intresseistä ja onko johtopäätökset tehty riittävän tiedon varassa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, minkälaisia tulkintoja talouden tasapainosta esiintyy vakavaraisessa kasvukunnassa. Tutkimuksen tavoitteeseen päästäkseni selvitin, mitä tietoja talousarviosta ja taloussuunnitelmasta ja tilinpäätöksestä saadaan arvioitaessa kunnan taloudellista tilannetta. Tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan vain kunnan, ei kuntakonsernin talouden tasapainoa. Tavoitteena oli arvioida talouden tasapainoa Sinervon väitöskirjassaan esiin nostamien talouden tasapainotyyppien kautta. Tutkimusongelmana oli selvittää, miten talouden tasapaino ymmärretään vauraassa kunnassa.

Tutkimuksessa saatiin vastauksia vauraan kasvukunnan taloudellisesta tilanteesta ja siitä, millaisia kunnan talouden tasapaino on tasapainotyyppien valossa. Jos peilataan talouden tasapainoa vuoden 2021 talousarvion ja talousohjelman lähtökohdista Sinervon (2011) esittämiin talouden tasapainon tulkintatyyppeihin, päästään samaan tulkintaan kuin talouden tilaa arvioitaessa ennen talousohjelman toimenpiteisiin ryhtymistä. Tuloslaskelma- ja resurssilähtöisessä ajattelussa kunnan talouden voidaan katsoa olevan epätasapainossa. Tuloslaskelman alijäämä on hurja eikä kunnan rahat näytä riittävän kaavailtuihin investointeihin kasvavan lainamäärän myötä. Näin ollen tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät tulkintatyyppien mukaan talousohjelmankaan aikana toteudu. Tarve- ja vastikelähtöisten tulkintatyyppien mukaan puolestaan kunnan talouden voidaan nähdä olevan tasapainossa, sillä kunta vastaa palvelutarpeen kasvuun rakentamalla uutta ja lisäämällä sitä kautta myös palvelutarjontaansa. Voidaan myös ajatella, että kuntalaisten verorahoille on haluttu antaa vastiketta, kun palvelutarjontaa ei ole supistettu lain sallimalle vähimmäistasolle. Tämä käy ilmi luvussa 4.4, kun käyn läpi hyvinvointilautakunnan päätöstä muuttaa hyvinvointijohtajan talousarvioesitystä muun muassa omaishoidon vapaan aikaisen maksun osalta.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kasvukunta tavoittelee rakenteellisen tuloksen tasapainoa. Talousohjelmassa talouden tasapainottamisen ulkopuolelle jätettiin erät, jotka eivät ole pysyvästi rasittamassa kunnan taloutta, kuten kertaluontoiset poistot ja rakentamisaikaiset koulujen väistötilat, sekä erät, joihin kunta ei voi vaikuttaa, kuten erikoissairaanhoidon kustannusten kasvu. Kun jäljelle jäävän rakenteellisen osan menonkasvua saatiin hillittyä sille tasolle, että rakenteellinen

tulos on tasapainossa, kunnan talouden koettiin olevan tasapainossa. Kun kunnalla ei ole lakisääteisiä velvoitteita tasapainottamisohjelmalle, tasapainottaminen sisältää valtavasti jouston mahdollisuutta.

Pirkkalan kunnan talousohjelman alkuperäisen tavoitteen mukaan, kunta tavoitteli 0 euron tilikauden tulosta. Vähintään 0 euron tilikauden tulos on merkki tasapainoisesta taloudesta. Tavoitetta kuitenkin tarkennettiin ja keskityttiin käytännössä rakenteellisen tuloksen tasapainottamiseen. En voi olla miettimättä, miten kunta, jolla on taseessa kattamattomia alijäämiä, olisi toiminut vastaavassa tilanteessa kuin Pirkkala. Heikomman talouden kunnissa tämä ei olisi ollut mahdollista vaan talousarviossa olisi tehtävä mahdollisesti radikaalejakin toimenpiteitä, jotta 0 euron tulokseen päästään. Toki täytyy myös huomioida, että tällaisilla kunnilla tuskin olisi vastaavanlaista investointitarvetta kuin kasvavalla Pirkkalalla. Taseen kertynyt ylijäämä toimii valtavana puskurina taustalla.

Rakenteellisen tuloksen tasapainon korostamisen voidaan katsoa olevan myös yksi talouden tasapainon tulkintatyyppi etenkin niillä kunnilla, joilla lakisääteistä tarvetta talouden tasapainottamiselle ei ole. Talouden voidaan katsoa olevan tasapainossa, mikäli rakenteellinen tulos on tasapainossa. Kunnanhallitus linjasi talousohjelman tavoittelevan 0 euron tulosta. Myöhemmin linjausta tarkennettiin sillä, että tulokseen päästään, kun ei huomioida kertaluonteisia eriä, kuten kertapoistoja ja väistötiloja eikä erikoissairaanhoidon kasvua, johon kunta ei itse pysty vaikuttamaan. Tuloslaskelmalähtöisessä tulkintatyypissä katsotaan tilikauden yli- / alijäämää. Pirkkalan kohdalla talouden tasapainottamisessa pyrittiin tasapainoon pysyvien ratkaisujen kautta. Kertapoistot ja investoinneista johtuvat väistötilat eivät ole kunnan tuloslaskelmaa rasittavia tekijöitä joka vuosi. Kun niitä ei huomioi pysyvinä ratkaisuinä vaan huomioidaan palvelutarpeen pieni kasvu, voidaan talouden tasapaino saavuttaa sitä kautta.

Talouden tasapainoa onkin hyvä tarkastella juuri tästä näkökulmasta. Rikkaammalle kunnalle tämä ajattelutapa on mahdollista juuri taseen kumulatiivisen ylijäämän turvin, sillä alijäämä tällaisella ajattelutavalla on kuitenkin sallittua. Heikompien talouksien kunnissa tällainen ei ole mahdollista, jos taseen alijäämä on suuri. Sinervon (2011) mukaan tuloslaskelmalähtöisen tulkintatyypin mukainen ajattelu oli tyypillistä supistuvan talouden kunnan toimijoiden keskuudessa (Sinervo

2011, 204). Jos tuloslaskelmalähtöistä tulkintatyyppiä tarkentaa rakenteellisen tuloslaskelman tulkintatyyppi, sen käyttäminen toimisi erityisesti vauraampien kuntien kohdalla.

Tutkielmani alussa toin esiin aikaisempien tutkimusten yhteydessä myös kaksi kansainvälistä tutkimusta. Niistä Rivenbarkin ym. (2010) tutkimuksessa tutkittiin USA:n kirjanpitostandardien asettajan GASB:n (The Governmental Accounting Standards Board) antamaa vahvempaa taloudellisen raportoinnin mallia ja sen vaikutuksia paikallistalouksien talouden tasapainon tulkintaan. Tutkimuksessa käsiteltiin virta-varanto-teoriaa talouden tasapainon yhteydessä. Tutkimuksessa korostettiin taloudellisten tunnuslukujen, kuten esimerkiksi oman pääoman, vakavaraisuuden ja omavaraisuuden tunnuslukujen, seurannan tärkeyttä talouden tasapainoa arvioitaessa. Tunnuslukujen seuranta myös mahdollisti hallitusten jäsenten reagoimisen talouden tasapainon muutoksiin. Myös tässä tutkimuksessa talouden tunnusluvut olivat olennaisessa asemassa arvioitaessa talouden tasapainoa. Talouden tunnuslukujen heikkeneminen sai myös Pirkkalan kunnanhallituksen aloittamaan talousohjelman. Myös haastatellut kunnan toimijat pitivät talouden tunnuslukujen seurannan olennaisina mittareina talouden tasapainoa arvioitaessa.

Toisessa tutkielmani alussa esittelemässäni kansainvälisessä tutkimuksessa Brusca ym. (2015) tutkivat talouden tasapainoa Italian ja Espanjan suurimmissa kunnissa. Tutkimuksessa verrattiin erilaisten tekijöiden vaikutusta talouden tasapainoon. Näitä tekijöitä olivat muun muassa väestötiheys, asukasluku ja työttömyysaste. Tutkimuksessa tuotiin esiin myös lainsäädännön vaikutukset talouden tasapainoon taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien osalta talouden tasapainottamissuunnitelman kautta. Tässä tutkimuksessa ei suoranaisesti pohdittu samojen muuttujien vaikutusta talouden tasapainoon, mutta väestötiheys ja asukasluku tulee toisaalta ajankohtaiseksi tämänkin tutkimuksen yhteydessä, sillä asukasluvun kasvu ajaa kunnat reagoimaan muuttuvaan palvelutarpeeseen, mikä osittain voi vaikuttaa talouden tasapainon tilaan. Tässä tutkimuksessa käydään myös läpi talouden tasapainottamiseen liittyviä velvoitteita erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta, jotka nekin osaltaan tulevat lainsäädännön kautta. Tutkimukseni kohdekunnalla tämänkaltaisia velvoitteita ei kuitenkaan ole taseen kumulatiivisen ylijäämän ansiosta.

Tutkimusongelmana oli, miten talouden tasapaino ymmärretään vauraassa kunnassa. Kuten edellä kerrottiin, talouden tasapaino nähtiin ennen kaikkea tulojen ja menojen tasapainona lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tämä tulkinta vahvistaa ajatusta talouden tasapainon tulkintatyypistä, jonka mukaan talous on tasapainossa, kun rakenteellinen tulos on tasapainossa. Talouden tasapaino nähtiin myös asukkaiden tyytyväisyytenä palvelujen laadukkuudesta. Toisaalta vauraassa kunnassa korkeatasoiset palvelut, niin lakisääteiset kuin muut palvelut, koettiin jopa itsestään selvinä. Niiden tuottamisen ei erikseen ajateltu kuvaavan tasapainoista taloutta. Palveluiden korkeaa laatua toivottiin jopa tarkasteltavan uudelleen. Tasapainoisen talouden tunnuspiirteenä nähtiin myös elinvoimaisuuteen satsaaminen erityisesti investointien kautta.

5.1. Talouden tasapainon monitulkintaisuus

Kuten edellä esitetyistä johtopäätöksistä voi todeta, kunnan talouden tasapaino on varsin monitulkintaista. Tulkintatavasta riippuen kunnan talouden voidaan sanoa olevan varsin usein tasapainossa tulkintatavasta riippuen. Monitulkintaisuus riippuu siitä, kuka tulkitsee ja miten (Vakkuri 20092, 17-18). Arvioin Pirkkalan kunnan talouden tasapainoa Pirkkalan kunnan talousarvioiden ja tilinpäätöksien kautta. Tulkinta olisi voinut olla toisenlainen jonkun toisen tekemän arvioinnin kautta. Myöskään pelkän tilinpäätös- ja talousarvioinformaation valossa ei välttämättä muodostu todellista kuvaa talouden tasapainosta. Tilinpäätöksen ja talousarvion lukujen taustat eivät täydellisinä välity lukijalle vaan ne ovat tulkittavissa eri tavoilla. James G. March (1988) on kuvannut informaation ja päätöksenteon välistä monitulkintaisuutta neljän eri kategorian kautta. Nämä monitulkintaisuuden kategoriat toimivat myös tämän tutkimuksen yhteydessä, kun tulkitsen Pirkkalan kunnan taloudellista tilaa saadun informaation kautta.

Monitulkintaisuuden näkökulmasta Pirkkalan kunnan talouden tasapainon arvioinnista olisi voinut saada toisenlaisen käsityksen, jos olisin käyttänyt jotain muunlaista tiedon lähdeä. Jos olisin käynyt haastattelemassa yksittäisiä kuntalaisia, olisin voinut saada heidän kokemanaan toisenlaisen kuvan Pirkkalan kunnan talouden tasapainosta. Toisaalta kuntalaisilta saamani tiedon valossa olisin saattanut saada talouden tilasta eri käsityksen kuin mitä sain, kun haastattelin esimerkiksi yksittäistä viranhaltijaa tai mitä olisin saanut, jos olisin haastatellut päätöksentekijää tai vaikkapa kunnan tilintarkastajaa. Jokaisella näistä on omanlaisensa näkemys kunnan talouden tasapainosta pelkästään jo oman intressinsä kautta.

Toisaalta luvut eivät myöskään valehtele. Tilinpäätös, talousarvio ja taloussuunnitelma antavat kuvaa kunnan talouden tasapainosta jo useamman vuoden aikaperspektiivillä. Luvut itsessään kertovat Pirkkalan kunnan rajusti heikentyneestä talouden tasapainosta. Jos katsoisin vain pelkkiä lukuja paneutumatta tietoihin lukujen taustalla, voisin tehdä väärää johtopäätöksiä kunnan taloudellisesta tilasta. Kehittyvän kunnan ominaispiirteenä on suuri investointitaso. Investointien suuruus ja sisältö sekä palvelujen tuottamisen taso ovat myös kunnan arvovalintoja. Kuten Pirkkalan kunnan strategiasta voi päätellä, kunnan tavoite viiden tähden kunnasta kuvaa myös sitä, että palvelutuotannossa arvovalinnat ovat korkealla. Veronmaksajille halutaan tarjota parasta.

Talouden tasapainon monitulkintaisuus nousee esiin myös johtopäätöksissä, joita Pirkkalan talouden tasapainottamisesta voi tehdä. Jos tarkastellaan Pirkkalan talousohjelmaa, talouden tasapainottamisessa ei huomioida sitä kulujen kasvua, joka johtuu kertaluonteisista eristä tai eristä, joihin kunta ei käytännössä pysty vaikuttamaan. Jos näitä ei huomioida vaan keskitytään rakenteelliseen tulokseen ja palvelujen menokehityksen hillitsemiseen, talouden voidaan nähdä olevan tasapainossa. Jälleen kerran monitulkintaisuuden ominaispiirre nousee esiin. Tulkintatavasta ja tulkitsijasta riippuu, miten talouden tasapainon näkee.

5.2 Jatkotutkimuskohteet

Jatkotutkimusaiheena voisi esimerkiksi tutkia Pirkkalan kunnan talouden tasapainon tilaa vuoden 2024 jälkeen, kun talousohjelma on saatu päätökseen. Olisi mielenkiintoista tietää, miten talouden tasapainon tila on muuttunut talousohjelmajakson aikana ja onko talouden tasapainottamiskeinot olleet pysyviä ja onko talouden tasapainottamishjelmalle jatkossa tarvetta. Olisi myös mielenkiintoista tietää, miten kunnan toimijat näkevät tuolloin Pirkkalan kunnan talouden tilan ja ovatko heidän käsityksensä talouden tasapainosta muuttuneet.

Toisena jatkotutkimuskohteena voisi olla esimerkiksi Pirkkalan kunnan talouden tasapainon arviointi useamman eri tahon näkökulmasta henkilön intressistä riippuen. Tässä tutkimuskohteessa voisi vertailla, millainen eri tahojen käsitys Pirkkalan kunnan talouden tasapainon tilasta on ja peilata tahojen käsitystä esimerkiksi informaatioon, joka heillä on käytettävissä talouden tilan arvioinnin osalta. Perustuuko ajatus talouden tasapainon tilasta kokemuksiin, painettuun tilinpäätös- / talousarvioletoon, taustoihin lukujen valossa, päätöksiin vai ehkä jopa kaikkeen näihin.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Brusca, Manes Rossi & Aversano 2015. *Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain*. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 13 Issue: 2, pp. 161-184.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2005. *Monenlainen tapaustutkimus*. Kerava: Savion Kirjapaino Oy.
- Kallunki, J-P. 2014. *Tilinpäätösanalyysi*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Lauslahti, S. 2003. *Menestyvä kunta – Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen*. Vantaa: WSOY.
- Leppänen, P. 2001. *Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös*. Helsinki: Oy Auditor Ab.
- March, James, G. 1988. *Decisions and Organizations*. New York, Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Meklin, P. 2019. *Puheenvuoro: Kunnan talous talouslukujen takana – näkyvä ja näkymätön osa*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, no 4. 62-69.
- Meklin, P. 2009. *Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 31–50.
- Meklin, P., Oulasvirta, L. & Kärki, L-M. 2005. *Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, no 3. 172-187.
- Myllyntaus, O. 2002. *Kuntatalouden ohjaus – Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteista ja kehityssuuntia*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. 2001. *Toimiva kunta*. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.
- Oulasvirta, L. & Aronen, K. 2012. *Budjetoinnin kehittäminen ja kannustavuus kunnissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rivenbark, W., Roenigk, J. & Allison, G. 2010. *Conceptualizing Financial Condition In Local Government*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 22 Issue: 2, pp. 149-177.
- Sinervo, L-M. 2009. *Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 152-171.
- Sinervo, L-M. 2011. *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. *Acta Universitatis Tamperensis*. Tampere University Press.
- Vakkuri, J. 2009. *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 11–30. Lähdeviite: Vakkuri 2009a.
- Vakkuri, J. 2009. *Monitulkintaisen maailman hallinnasta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisissa organisaatioissa*. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 126–151. Lähdeviite: Vakkuri 2009b.

Virallislähteet

JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2016. *JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma*. 26.10.2016.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2018. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Lähdeviite: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016a.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Lähdeviite: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2016b.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto

Kuntalaki 410/2015

Muut lähteet

Pirkkalan kunta (2021). Pirkkala pähkinänkuoressa. Osoitteessa: <https://www.pirkkala.fi/pirkkala-pahkinankuoressa>. Viitattu 27.3.2021. Lähdeviite: Pirkkalan kunta 2021a.

Pirkkalan kunta (2020). Hyvinvointilautakunnan kokouspöytäkirja 28.10.2020.

Pirkkalan kunta (2020). Kunnanhallituksen kokouspöytäkirja 13.1.2020.

Pirkkalan kunta (2020). Kunnanhallituksen kokouspöytäkirja 1.6.2020.

Pirkkalan kunta (2020). *Talousarvio 2020 – Taloussuunnitelma 2020-2022*. Lähdeviite: Pirkkalan kunta 2020.

Pirkkalan kunta (2021). *Talousarvio 2021 – Taloussuunnitelma 2020.2022*. Lähdeviite: Pirkkalan kunta 2021b.

Pirkkalan kunta (2017). *Tilinpäätös 2017*. Lähdeviite: Pirkkalan kunta 2017.

Pirkkalan kunta (2019). *Tilinpäätös 2019*. Lähdeviite: Pirkkalan kunta 2019.

Suomen Kuntaliitto (2020). Kuntien ja kuntakonsernien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2019. Osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-tilinpaatokset/taloudellisia-tunnuslukuja>. Viitattu 23.3.2021. Lähdeviite: Suomen Kuntaliitto 2020a.

Suomen Kuntaliitto (2020). Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan. Osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Menot%20ja%20tulot%20TP2019.pdf>. Viitattu 20.3.2021. Lähdeviite: Suomen Kuntaliitto 2020b.

Suomen Kuntaliitto (2016). Soveltamisohje kuntalain talouden tasapainottamista koskevasta sääntelystä. Osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu/soveltamisohje-kuntalain-talouden-tasapainottamista-koskevasta-saantelysta>. Viitattu 26.3.2021. Lähdeviite: Suomen Kuntaliitto 2016.

Suomen Kuntaliitto (2021). Valtionosuudet vuonna 2020. Osoitteessa:

<https://www.kuntaliitto.fi/talous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat/valtionosuudet-2020>.

Viitattu 22.1.2021. Lähdeviite: Suomen Kuntaliitto 2021: Suomen Kuntaliitto 2016.

Valtiovarainministeriö (2019). Kuntatalousohjelma vuosille 2020-2023, kevät 2019. Osoitteessa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161505/VM_2019_30_Kuntatalousohj_Kunt_2020_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 22.1.2021. Lähdeviite:

Valtiovarainministeriö 2019.

Valtiovarainministeriö (2021). Kuntien tilinpäätöstiedot ja tilinpäätöskortti. Osoitteessa:

<https://vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortti>. Viitattu 27.3.2021. Lähdeviite: Valtiovarainministeriö 2021.

LIITTEET

Liite 1 Haastattelukysymykset

Haastattelukysymykset

Ammattinimike:

1. Mikä on näkemyksesi Pirkkalan kunnan taloudellisesta tilanteesta?
2. Mitä talouden tasapaino tarkoittaa sinulle?
3. Miten mielestäsi talouden tasapainoa voidaan mitata?
4. Mikä on talouden tasapainon suhde kunnan palvelutarjontaan?
 - Mitä ajattelet oikeudenmukaisuuden tarkoittavan talouden tasapainoa tarkasteltaessa?
 - Miten Pirkkalan kunnassa toteutuu ajatus siitä, että palvelujen käyttäjät rahoittavat omat palvelunsa?
 - Miten tasapuoliset palvelut taataan kaikille?
 - Mitä tehokkuus tarkoittaa ja miten se näkyy Pirkkalan kunnan palvelutuotannossa?
 - o Onko tehokkuudella vaikutusta talouden tasapainoon, jos niin mitä?
5. Minkälaisella aikavälillä talouden tasapainoa tulisi tarkastella?
6. Mitä toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi voidaan tehdä?