

Kati Nieminen

**POIKKEUSTILA – VAIKUTUKSET KUNTIEN  
TALOUTEEN TULOJEN, MENOJEN JA  
VALTION TUKITOIMIEN NÄKÖKULMASTA  
VUOTEEN 2025 ASTI**  
Case – Pirkkala ja Kuhmoinen

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu – tutkielma

Toukokuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Kati Nieminen: Poikkeustila – vaikutuksen kuntien talouteen tulojen, menojen ja valtion tukitoimien näkökulmasta vuoteen 2025 asti – case Pirkkala ja Kuhmoinen

Pro gradu

Tampereen yliopisto

Johtamisen ja talouden tiedekunta, julkinen talousjohtaminen

Tutkielman ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Toukokuu 2021

---

Vuosi 2020 toi kunta-alalle ennennäkemättömiä haasteita koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan vuoksi. Tässä tutkimuksessa selvitetään, millaisia vaikutuksia koronakriisillä on kuntiin, tarkastellen asiaa tulo – ja menonäkökulmasta. Tutkimus tarkastelee myös valtion tukitoimien merkitystä kunnille poikkeustilan aikana. Tutkimuksen aikajänne ulottuu historiasta aina vuoteen 2025 saakka. Tutkimuksessa tarkastellaan millaisia muutoksia kuntien tuloissa ja menoissa tapahtuu kriisin aikana kuntien taloudessa ja miten tehdyt skenaariot poikkeavat lopulta siitä, miltä kuntien talous vuonna 2020 näyttää saatujen lukujen valossa. Tutkimuksessa arvioidaan kuntien taloutta myös pidemmällä aikajänteellä vuoteen 2025 saakka. Tutkimus muodostuu koko kuntakentän kattavasta datasta vuosien 2017 -2025 väliseltä ajalta, pois lukien kuntaliitokset sekä Ahvenanmaa. Lisäksi tutkimuksessa on kuntatalouden asiantuntijan haastatteluosuus ja kahden kunnan case-tapaukset. Tämä monipuolinen lähestymistapa tutkimukseen takaa sen, että tutkimuskysymykseen saadaan tällä tavoin mahdollisimman kattava vastaus. Kuntien tulopuolen datan on luovuttanut käyttöön kuntatutkija Eero Laesterä ja menopuolen datan olen muodostanut itse laskemalla ennusteita kuntien lukujen muodostumiselle, sekä osittain myös täydentänyt ennusteita tulopuolelle.

Tutkimus on sekä määrällinen eli kvantitatiivinen tutkimus, että laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja tulkitsemaan tutkittavaa asiaa tilastojen ja numeroiden avulla. Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole asetettu hypoteeseja, koska tutkimus ei pyri selvittämään asioiden riippuvuussuhteita, vaan selittämään poikkeustilaa ilmiönä ja sen vaikutuksia kuntien talouteen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa teoriaosuus tukee itse tutkimusta ja on välttämätön tutkittavan asian ymmärtämisen kannalta. Molempia tutkimusmenetelmiä tarvitaan, jotta saavutetaan kattava kuva tutkittavasti asiasta.

Tutkimuksen edetessä tietynlainen skenaario kuntakentän taloudesta tulevaisuudessa alkoi hahmottua. Kuntatalous on ollut erittäin heikko jo pidemmän aikaa ja kunnat ovat ajautuneet ahdinkoon ja osa jopa selvitysmenettelyyn asti. Vuosi 2019 oli ennätysheikko ja yli 200 kuntaa teki alijäämäisen tuloksen tuona vuonna. Varauduttiin pahimpaan. Kuntien talouden syöksykierteen odotettiin jatkuvan jopa vielä hurjempana kriisitilanteen johdosta. Mutta toisin kävi. Valtion tukitoimet olivat niin massiiviset, että kuntien talous kääntyi pääläelleen. Tutkimuksella pystyttiin osoittamaan, että skenaariot, joita vuoden 2020 alussa esitettiin kuntatalouden massiiviseen heikkenemiseen eivät toteutuneet, vaan valtion tukitoimien myötä kuntien taloudet tekivät suorastaan loistavia tuloksia tilikaudella 2020.

Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista tutkia, miten koronavuosi lopulta muutti kuntien taloutta ja talouden hoitoa. Hyödyllinen ja mielenkiintoinen tutkimussuunta olisi myös tutkia kriisikuntakriteerit täyttävien kuntien tilanne koronakurimuksessa ja sen jälkeen.

Avainsanat: korona, poikkeustila, toimintatuotot, toimintamenot, verot, valtion tukitoimet Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO</b> .....	1
<b>2 TUTKIMUSAIHE</b> .....	2
2.1 Tutkittava ilmiö ja ilmiön taustaa .....	2
2.2 Tutkimusongelma ja ratkaisutavat.....	3
2.3 Aikaisempi tutkimustieto .....	5
<b>3 TEORETTINEN VIITEKEHIKKO</b> .....	6
3.1 Poikkeustilan käsitteet .....	7
3.1.1 Covid – 19 viruksesta pandemiaksi .....	7
3.1.2 Poikkeustila ja julkisen vallan merkitys .....	8
3.1.3 Valmiuslaki .....	9
3.1.4 Kriisilainsäädännön tuntemuksen ja varautumisvelvollisuuden merkitys kunnissa.....	10
3.2 Kuntatalouden käsitteet .....	11
3.2.1 Valtionosuudet.....	11
3.2.2 Vuosikate.....	12
3.2.3 Verotulot .....	12
3.2.4 Kunnallisvero.....	13
3.2.5 Yhteisövero .....	13
3.2.6 Kiinteistövero .....	14
3.3 Fiskaalinen federalismi .....	14
<b>4 TUTKIMUSAIINEISTO – JA MENETELMÄT</b> .....	16
4.1 CASE- kuntien valinta .....	18
4.2 Asiantuntijahaastattelu .....	19
4.3 Aineiston analyysi .....	22
<b>5 EMPIIRINEN ANALYYSI TULOXSINEEN</b> .....	22
5.1 Empiirisen osan asettelu.....	22
5.2 Tulokset erilaisille kunnille .....	24
5.3 Verotulokertymät 2017 – 2025.....	24
5.4 Veroprosenttien kehittyminen yleisesti ja luokkakohtaisesti 2017 -2025 .....	27
5.5 Tulovero.....	30
5.6 Yhteisövero .....	32
5.7 Kiinteistövero .....	34
5.8 Kuntien velkaantuminen .....	35

5.9	Kuntien toimintakulujen ja toimintatuottojen kehittyminen kunnissa ja niiden laskentaperusteet	37
5.10	Toimintatulojen ja toimintakulujen suhde kunnissa	40
5.11	Kuntien vuosikate	41
5.12	Kuntien investoinnit	43
5.13	Valtion tukitoimet	45
5.13.1	Tukitoimet yrityksille ja tukien suuruudet	45
5.13.2	Kuntien ja yritysten yhteistyö ja sen merkitys kunnissa	46
5.13.3	Tukitoimet kunnille ja tukien suuruudet	46
5.13.4	Neljäs ja seitsemäs lisätalousarvio	49
5.13.5	Tukien jakautuminen eri kokoiisiin kuntiin	49
5.13.6	Tukien ja toimintakulujen suhde kunnissa	50
5.13.7	Valtion tukitoimien merkitys erilaisille kunnille	51
5.14	Kuntien tilinpäätökset 2019 ja tilinpäätösarviot 2020	54
5.14.1	Tilanne verotulojen kannalta	55
5.14.2	Vuoden 2020 tilinpäätöksen muodostuminen	55
5.14.3	Tukien merkitys ja vuosikatteen kehittyminen	56
5.15	Case – kunta-aineisto Pirkkala ja Kuhmoinen	58
5.15.1	Pirkkala	58
5.15.2	Pirkkala perus- ja korona – luvuilla tarkasteltuna	61
5.15.3	Pirkkala lukuina vuonna 2020	63
5.15.4	Kuhmoinen	65
5.15.5	Kuhmoinen perus- ja korona – luvuilla tarkasteltuna	67
5.15.6	Kuhmoinen lukuina vuonna 2020	69
5.16	Yhteenveto	72
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	76

## Kuvioluettelo

Kuvio 1	Keväällä 2020 arvioidut koronan vaikutukset kuntatalouteen	2
Kuvio 2	Korona-viruksen leviämistähti (John Hopkins University 2021)	8
Kuvio 3	Valtionavut (Kuntaliitto 2019)	12
Kuvio 4	Verotulojen muutos koronan vaikutuksesta vuosille 2017 -2025	27
Kuvio 5	Vireillä olevat konkurssit vuosien 2018 -2020 aikana (Tilastokeskus 2021)	34
Kuvio 6	Toimintamenot ajanjaksolla 2017 - 2025	39
Kuvio 7	Toimintatuotot ajanjaksolla 2017 – 2025	40

Kuvio 8 Toimintatuottojen ja toimintakulujen kehittyminen kuntataloudessa vuosien 2017 - 2025 aikana .....	41
Kuvio 9 Vuosikatteen kehittymisen arviointi normaalitilanteessa versus koronatilanne .....	42
Kuvio 10 Vuosikatteen kehittyminen kunnissa .....	43
Kuvio 11 Investointien kehittymien koronauraa tarkastellen vuosien 2017 -2025 välisenä aikana .....	44
Kuvio 12 Vuoden 2020 lisätalousarviot 2,62 mrd€ (Valtiovarainministeriö, Tarja Rantanen 2020) .....	48
Kuvio 13 Valtionosuudet ja toimintakulut tarkasteltuna 2017 -2025 .....	51
Kuvio 14 Vuoden 2021 lisätalousarvioesitys 2,46 mrd€ (Valtiovarainministeriö, Tarja Rantanen 2020) .....	53
Kuvio 15 Pirkkalan kunta vuonna 2020 .....	64
Kuvio 16 Tuottojen jakautuminen Kuhmoisissa 2020 (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020, 23).....	70
Kuvio 17 Kulujen jakautuminen Kuhmoisissa 2020 (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020, 23) .....	70
Kuvio 18 Pääasiallinen toimi Kuhmoinen (Tilastokeskus, Robonomist 2021) .....	71

## Taulukkuuettelo

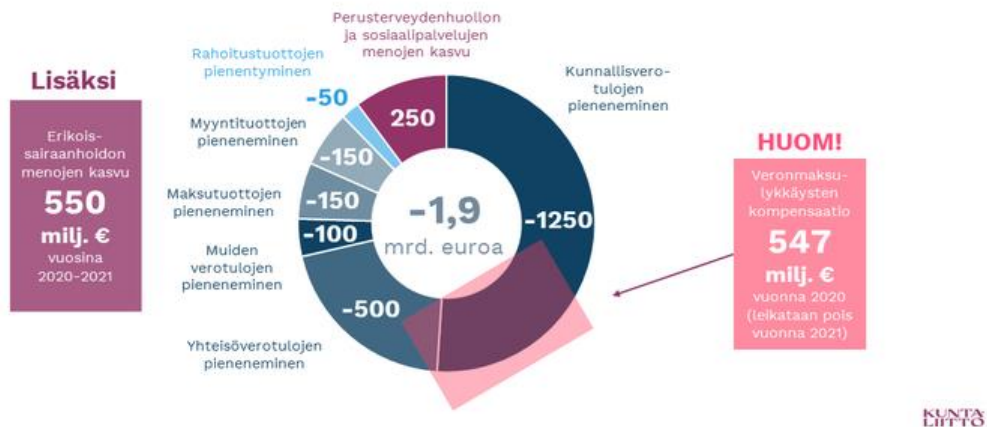
Taulukko 1 Tutkimusosan asettelu .....	23
Taulukko 2 Verotulot perusura ja korona 2017-2025 .....	25
Taulukko 3 Muutokset verotuloissa perusuran ja koronauran välillä vuosina 2020 - 2025.....	26
Taulukko 4 Muutokset verotuloissa luokittain 2020 - 2025 .....	26
Taulukko 5 Veroprosentit luokkakohtaisesti 2017 – 2025 välisenä aikana.....	28
Taulukko 6 Veroprosenttien kehittyminen luokittain 2017 – 2025 .....	29
Taulukko 7 Kuntien tuloveroprosentit vuosilta 2010 – 2021(Kuntaliitto 2020).....	30
Taulukko 8 Tulovero perusura ja korona tilanteessa esitettyinä vuosien 2017 - 2025 osalta.....	31
Taulukko 9 Yhteisövero perusura ja korona tilanteissa esitettyinä vuosien 2017 – 2025 osalta .....	32
Taulukko 10 Lomautus- tai irtisanomisuhan alla olevat työntekijät Pirkanmaalla keväällä 2020 .....	33
Taulukko 11 Kiinteistövero tarkasteltuna perus - ja korona vuosilta 2017 - 2025 .....	35
Taulukko 12 Lainakanta 2019 Manner-Suomen kuntakonsernit (Kuntaliitto 2020).....	37
Taulukko 13 Toimintakulujen ennuste vuosille 2020 – 2025 .....	38
Taulukko 14 Toimintakulujen prosentuaalinen muutos / asukasmäärä .....	39
Taulukko 15 Nettoinvestoinnit vuosien 2017 -2025 aikana perusuraa ja koronauraa tarkastellen .....	44
Taulukko 16 Valtionosuuksien muutokset .....	48
Taulukko 17 Kuntakoryhmittäin valtionosuuslisäysten ja yhteisöverokorotuksen kohdentuminen (Tanja Rantanen, Valtiovarainministeriö 2020) .....	50
Taulukko 18 Toimintakulujen ja valtionosuuksien tilanne .....	50
Taulukko 19 Valtionosuudet vuosina 2017 - 2025 tarkastellen perusuraa, koronauraa sekä totutunutta tilannetta .....	53
Taulukko 20 Verotulojen kehittyminen uuden datan ja perusdatan kehittymistä arvioiden .....	55
Taulukko 21 Vuosikate tarkasteltuna toteutuneen tilanteen ja koronauran mukaisesti.....	57
Taulukko 22 Pirkkalan väestö 2017 - 2023 (Talousarvio 2021,5) .....	58
Taulukko 23 Pirkkalan luvut perusura ja korona 2017 - 2025.....	62
Taulukko 24 Pirkkalan lainakannan kehittyminen.....	63
Taulukko 25 Peruspalveluiden valtionosuuksien korotukset kevät 2020 ja kevät 2021.....	65
Taulukko 26 Kuhmoisten kunnan väestöennuste vuoteen 2040 .....	66
Taulukko 27 Kunnan tunnuslukuja perusuran ja koronauran mukaisesti tarkasteltuna .....	69
Taulukko 28 Tutkimuksen keskeisimmät tulokset.....	78

## 1 JOHDANTO

Joulukuussa 2019 alkoi Kiinan Wuhanin maakunnassa epidemia, jonka aiheuttaja on ihmiselle uusi koronavirus. Nopeasti virus alkoi leviää maailmanlaajuisesti. Yhtenä syynä viruksen hallitsemattomaan leviämiseen pidetään Kiinan valtion hitaita toimia käynnistää kontrollitoimenpiteitä, joilla leviämistä olisi ollut mahdollista hidastaa. Ensimmäinen koronavirus tartunta Suomessa todettiin tammikuun loppupuolella vuonna 2020. Maaliskuussa Maailman terveysjärjestö WHO teki päätöksen koronaviruksen maailmanlaajuisesta leviämisestä johtuen, että virus on aiheuttanut pandemian. Seurauksena tästä Suomessa julistettiin poikkeustila maaliskuussa 2020. (Valtioneuvosto 2020.)

Poikkeustilaan liittyy läheisesti valmiuslaki, jonka tarkoitus on turvata väestön toimeentuloa ja suojata väestöä, sekä maan talouselämää. Lisäksi laki pyrkii ylläpitämään oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia, sekä turvaamaan valtakunnan itsenäisyyden ja koskemattomuuden. Esimerkiksi väestön toimeentuloon kohdistuva uhka on luonteeltaan poikkeusoloihin luokiteltava asia. Lisäksi valtion talouden romahtamisen uhka luokitellaan kuuluvaksi poikkeusolojen uhaksi, koska sillä on seurauksia yhteiskunnan toimintojen ylläpitoon. Nämä seikat vaikuttivat siihen, että kriteerit valmiuslain käyttöönottoon täyttyivät. (Finlex – säädöstietopankki 2000.) Tämä on ensimmäinen kerta, kun Suomessa otetaan käyttöön vakaviin poikkeusoloihin tarkoitettu valmiuslaki ja aiheen poikkeuksellisuuden vuoksi tarjoaa myös mielenkiintoisen tutkimuskohteen poikkeustilan vaikutuksista kuntien talouteen.

Pandemian myötä kunnat asettuivat ihan uudenlaisten haasteiden eteen. Tilanteen arvioitiin aiheuttavan kuntien talouteen merkittäviä muutoksia romahduttamalla kuntien tulopohjaa kunnallis - ja yhteisöverokertymien kautta. Lisäksi arvioitiin maksu – ja myyntituottojen vähentävän merkittävästi kuntien tuloja. Kuntaliitto arvioi keväällä 2020, että korona tulee vaikuttamaan kuntien talouteen vähintään 1,9 miljardia euroa kuntien taloutta heikentävästi, mikä tarkoittaa kuntien ahdingon syvenemistä. Vuosi 2019 oli erityisen huono kunnille ja sen suuntauksen pelättiin jatkuvan kunnissa. Talouden heikkemisen voidaan katsoa johtuvan muun muassa erikoissairaanhoidon menojen kasvusta, perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden menojen kasvusta ja kunnan tulovirran muutoksesta, joka muodostuu esimerkiksi verotulojen pienemisen ja maksutuottojen pienemisen myötä. Kuvio 1 erittelee koronan vaikutukset kuntiin.



Kuvio 1 Keväällä 2020 arvioidut koronan vaikutukset kuntatalouteen

Tilanteen haastavuutta lisää se, että ennusteiden tekeminen koronan vaikutuksista on todella haastavaa. Tehdyt ennusteet kuntien talouden kehittymisestä vanhenevat nopeasti ja tämä ruokkii jo entisestään epävarmaa tilannetta. Kuntien haasteena on toimia tässä epävarmassa tilanteessa parhaan mahdollisen arvion varassa ja noudattaa valtiolta tulevia ohjeita, vaikka ne tarkoittaisivat kunnan palveluiden ja tulovirran heikentymistä. Haastavassa tilanteessa valtio tulee kuntia ja tukien osuus nouseekin merkittävään osaan koronakriisistä selviämisessä.

## 2 TUTKIMUSAIHE

### 2.1 Tutkittava ilmiö ja ilmiön taustaa

Tutkimuksen käynnistänyt ilmiö on koronavirus eli COVID19 ja sen aiheuttama pandemia. Pandemian käynnisti Kiinan Wuhanissa epähygieeninen ruokatori, jonka vaikutukset ulottuvat nyt kuntatalouteen asti. Kriisi on siitä poikkeuksellinen, että sen aiheuttaja ei ole välittömästi kuntatalouteen vaikuttava syy, kuten ostovoiman heikkeneminen, vaan täysin kunnan taloudesta irrallaan oleva seikka, virus. Normaalit talouden suhdannevaihtelut pystytään huomioimaan ennusteita tehtäessä, mutta tällaiseen täysin yllättävään kriisiin varautuminen on hankalaa ja sen vaikutusten ennakointi on haasteellista. Tämä virus on aiheuttanut todella poikkeuksellisen ja historiallisenkin tilanteen, kun tilanne koskee nyt maailman laajuisesti monia maita ja rajat ovat sulkeutuneet kaikkialla maailmassa. Sen lisäksi, että sillä on välittömiä vaikutuksia kuntatasolla, voidaan katsoa sen vaikutusten ulottuvan ihan jokaiselle tasolle ja sektorille.



Kuntakentällä vallitsee tällä hetkellä myös toisenlainen kriisi, kuntataloudenkriisi. Vaikka tämä vallitseva taloudellinen kriisi voidaan mieltää jollakin tavalla kunnissa poikkeusolosuhteeksi, se on kuitenkin aina jollakin tasolla ennakoitavissa, eli suoranaisesti kuntakentän kriisitilannetta ei huomioida tutkimuksessa. Kuntien huono taloustilanne liittyy toki tiiviisti siihen, millaisia seurauksia koronakriisistä odotetaan seuraavan, joten tässä suhteessa kuntatalouden kriisi liittyy myös osaltaan asiaan ja vaikutukset sekä kuntakriisiin, että koronan osalta tullaan näkemään tulevaisuudessa. Jo nykyisellään huono kuntatilanne voi olla haasteellista erottaa poikkeustilasta johtuviksi talouden heikentymisiksi ja poikkeustilatoimenpiteiden seurauksena syntyneeksi, joten vuoden 2020 osalta kuntatalouden tapahtumat on miellettävä koronasta johtuviksi.

## 2.2 Tutkimusongelma ja ratkaisutavat

Pandemian myötä aukesi mielenkiintoinen ja täysin uudentyyppinen kriisi kuntatalouden näkökulmasta tutkittavaksi. Kuntien jo valmiiksi haasteelliset taloustilanteet haastetaan nyt tällä erikoisella tilanteella. Valtion pyrkii turvaamaan talouden toimivuutta sekä kansalaisten liikkumista rajoittamalla ja sulkemalla kuntien palveluita. Näillä toimenpiteillä on kuitenkin kunnille valtavia vaikutuksia, joita tämä tutkimus tulee selvittämään. Tutkimuksen varsinainen päätutkimuskysymys on:

*Millainen merkitys poikkeustilalla on erityyppisille kunnille tarkastellen asiaa tulo – ja menovaiikutteisesti valtion tuet huomioiden. Alatutkimuskysymyksenä tutkimuksessa esitetään taloussuunnittelun merkitys kriisinjälkeisissä kunnissa.*

Tätä tutkimusongelmaa pyritään ratkaisemaan tällä tutkimuksella dataa tulkitsemalla, kunta-alanasiantuntijaa haastattelemalla, sekä kahden kunnan tarkemmalla tarkastelulla. Tutkimuksen kannalta on merkityksellistä ja tärkeää teorian avulla luoda kokonaiskuva termeistä, jotka liittyvät kiinteästi kuntiin ja kuntien talouteen ja siten myös poikkeustilaan. Nämä termit ovat huomattavan tärkeitä kokonaiskuvan luomiseksi ja termien myötä lukijalle avautuu kuntien tulo – ja menopohjan muodostuminen ja niiden oleellisuus koko tutkimuksen kannalta. Viitekehys muodostuu myös valtionosuuksien ja tukien avaamisesta ja niiden merkityksestä kunnille, kun tarkastellaan kuntien tulopohjan muodostumista. Koronatuken merkitystä tullaan tarkastelemaan kuntien talouden näkökulmasta tutkimuksen edetessä. Epidemialla on myös pidemmän aikavälin vaikutuksia. Näihin seikkoihin tutkimuksessa tullaan myös pureutumaan, sillä aineisto ulottuu vuoteen 2025 asti.

Tutkimusmenetelminä käytetään sekä kvantitatiivisia, että kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksen aineiston muodostaa data vuosilta 2017 - 2025, asiantuntijahaastattelu, sekä kahteen erityyppiseen kuntaan kohdistuva kyselytutkimus. Tämä siitä syystä, että tuloksista saadaan monipuoliset kattavan aineiston myötä ja täten myös saavutetaan monipuolinen vastaus tutkimuskysymykseen. Kahden kunnan tarkempi tarkastelu antaa vastauksia kahden erityyppisen kunnan tilanteesta poikkeustilanteen aikana. Päättökäyttöön kuuluvat kaikki Suomen kunnat ja tutkimuksessa käytettävä data on laaja. Siitä syystä tutkija on valinnut vain oleellimmat kuntien tunnusluvusta tutkimukseen mukaan. Lisäksi tutkimusta ja tuloksia selkiyttämään luotiin asukasluvun mukaan rakennetut luokkajaot, joita käytetään koko tutkimuksen ajan ja luokat pysyvät muuttumattomina kaikissa tehtävissä tutkimuksissa ja tulkinnoissa.

Lähempään tarkasteluun tutkimuksessa otetaan kaupunkien ja kuntien kunnallisverotuksen, yhteisöverotuksen sekä kiinteistöverotuksen muutokset. Muutosta tarkastellaan kolmen eri datan kesken. Perusura on muodostettu tilanteesta ennen koronaa ja koronaura on muodostettu keväällä 2020. Kolmannen uran muodostaa vuoden 2020 todellinen tilanne. Koska yhteisöveron maksajina yrityksillä on merkittävä rooli asiassa, tutkimuksessa tarkastellaan myös kuntien elinkeinorakennetta. Kuntien väestönkehitys ja väestörakenne on myös tärkeää kuntien taloudenhoidon näkökulmasta, joten tutkimuksessa selvitetään myös näitä seikkoja. Tutkimus on sekä kvantitatiivinen, että kvalitatiivinen riittävän syvyyden saamiseksi tutkimukseen.

Pyrittäessä ratkaisemaan tutkimusongelmaa, tulee tarkastella myös fiskaalisen federalismin toteutumista. Fiskaalinen federalismi valtiosuhteisiin ja on siksi oleellinen tarkastelunäkökulma valtio – kunta suhteen kautta, joka korostuu entisestään nyt poikkeustilan aikana. Erityisesti fiskaalisen federalismin tulonjako korostuu tässä tutkimuksessa ja liittyy olennaisesti kuntien erilaistumisen käsitteeseen.

Tutkimus poikkeustilan vaikutuksista kuntien talouden näkökulmasta on tärkeä, koska tilanne kuntataloudessa on poikkeuksellinen vallitsevan koronakriisin vuoksi. Tutkimus antaa tietoa ja mahdollisuuksia tulevaisuuteen kriisien hallintaan ja ennaltaehkäisevään toimintaan talouden suunnittelun saralla. Tosin on oleellista ymmärtää, että jokainen kriisi on omanlaisensa ja kaikkea ei voi

ennustaa ja suunnitella. Tilannetta kunnissa leimaa ennen kaikkea epävarmuus. On mahdotonta arvioida, mitkä ovat todelliset vaikutukset sekä julkiseen, että kuntatalouteen. Tehdyt ennusteet tai talousarviot vanhenevat jopa päivissä, vähintään viikoissa. Kuntatalouteen vaikuttavat seikat voivat olla välillisiä tai suoria vaikutuksia, osa vaikutuksista tulee nähtäväksi pitkälläkin viiveellä, joten siitäkin syystä vaikutusten todellinen arviointi on vain spekulointia ja arviolaskelmien tekemistä ennusteiden avulla. Verotulojen, sekä myynti- ja maksutulojen kehityksessä todennäköisesti tullaan näkemään koronakriisin vaikutukset. Lomautukset ja mahdolliset irtisanomiset luonnollisesti pienentävät kunnan yhteisöverokertymää, osittain jopa melko pitkällä aikajänteellä. Myös väestö- ja elinkeinorakenteet kunnissa vaikuttavat siihen, miten koronakriisi ottaa kuntiin osun. Huomionarvoista tässä poikkeuksellisessa tilanteessa on myös se, että valtio on varautunut tukemaan kuntia kriisin keskellä. Keväällä 2020 koronakriisin arvioitiin heikentävän kuntataloutta rajusti, ja tästä heikennyksestä valtaosaa selittää kunnallisverojen merkittävä lasku. Kokonaisuutena voi havaita, että verotulojen pienenemisellä on merkittävä rooli kuntien kokonaistaloutta arvioiden.

### 2.3 Aikaisempi tutkimustieto

Poikkeusoloja aiheena ylipäätään on tutkittu vähän ja oikeastaan ainoat poikkeustilaolosuhteet löytyvät sotavuosilta 1939 – 1947. Kunnallishallinnon näkökulmaan liittyen hätäoikeudellisesta sääntelystä on kirjoitettu pro gradu, joka käsittelee poikkeustilaa hyvin teoreettisella tasolla. Sotavuosien lisäksi joitakin poikkeavia olosuhteita historiastamme löytyy, kuten esimerkiksi öljykriisi 1973, joka aiheutti säännöstelyä, ja siten jollakin tasolla vaikutti sekä yksilönvapauteen, että talouteen. Nämä poikkeavat olosuhteet eivät kuitenkaan kuulu tutkimuksen piiriin. Kirjallisuutta kuntatalouden näkökulmasta tarkastellen ei suoranaisesti löydy. Aihetta sivuavaa kirjallisuutta on olemassa jonkin verran, mutta varsinaista tutkimustietoa ei löydy. Siitä syystä tämä poikkeuksellinen ajanjakso antaa huikean mahdollisuuden tutkia kriisiaikaa kuntien talouden näkökulmasta.

### 3 TEOREETTINEN VIITEKEHIKKO

Poikkeusolosuhteita on tutkittu vähän, johtuen poikkeusolosuhteiden puuttumisesta. Erityisesti poikkeuksellisia tilanteita, joiden vaikutukset kohdistuvat nimenomaan kuntien talouteen, löytyy vähän. Vuosilta 1939-1947 poikkeusolot koskivat sotavuosia, mutta kunta-alan talouteen liittyviä poikkeustilan tutkimuksia ei ole. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää koronakriisin vuoksi määrätyn poikkeustilan vaikutuksia kuntiin ja tilanteesta syntyneiden tapahtumien vaikutuksia kuntien talouteen tulo – ja meno näkökulmasta asiaa tarkastellen. Tutkimuksessa on oleellista selvittämään myös valtion suorittamien tukitoimien merkitystä kuntien talouteen. Koska tilanne on hyvin poikkeuksellinen, kuntien taloussuunnittelu on myös tutkimuksessa yhtenä haarana mukana ja siihen keskitytään erityisesti niiden kahden tarkemmin tutkittavan kunnan kohdalla. Tutkimusaineisto koostuu vuosien 2017 -2019 kuntien tilinpäätöstiedoista ja niiden pohjalta rakennetuista skenaarioista aina vuoteen 2025 saakka.

Tutkimuksella halutaan löytää myös vastausta kysymykseen, onko nähtävissä, että valtion antamalla määräyksillä poikkeustilan aikana saattaa olla merkitystä siihen, että kuntien talous joutuu entistä ahtaammalle. Voidaanko havaita, että tiukkojen sulkujen myötä kunnissa toimivat yritykset menettävät elinvoimaisuuttaan ja siitä syystä kuntien verotuspohja romahtaa. Valtio saattaa antaa kunnille määräyksiä sulkea esimerkiksi kirjastot, uimahallit ja kuntien kuntosalit tai määrätä koulut etäopetukseen. Näiden vaikutusten mittaminen on hankalaa, eikä välttämättä talouden näkökulmasta tarkasteltuna tarjoa edes oikeanlaista näkökulmaa seurauksille. Toisaalta tiukkojen määräysten vastapainona valtio on määrännyt tukitoimia, joilla on pyritty helpottamaan kuntien ahdinkoa. Tutkimuksen mielenkiintoinen sivujuonne on se, löytyykö kuntakentältä niitä, jotka ovat jopa hyötäneet korokriisistä ja mitkä tekijät tähän lopputulokseen ovat vaikuttaneet kunnan sisällä.

Tutkimus pyrkii myös löytämään keinoja tai näkökulmia kuntatalouden tasapainossa pitämiseen tulevaisuuden osalta, sekä näkökulmia vastaavanlaisen kriisin sattuessa uudelleen. Tutkimuksessa nähdään skenaariot vuoteen 2025 asti. Verotulot muodostavat tärkeän tulopohjan kunnille, joten siksi on tärkeää tarkastella niissä tapahtuvia muutoksia tämän kriisin aikana. Samalla tavoin tärkeää on tarkastella menojen kehittymistä ja suhteuttaa nämä valtion tukitoimiin, jotta pystytään näkemään, millainen merkitys koronalla todellisuudessa kuntiin oli vuonna 2020 ja miltä kaikki näyttää tulevaisuudessa.

Tutkimuksessa ei tulla esittämään hypoteeseja. Hypoteesi tulisi johtaa esimerkiksi aiemmista tutkimuksista esittäen ennakoitua ratkaisua tai teoriasta johdettua. Mielestäni tähän tutkimukseen hypoteesin esittäminen ei sovellu, koska tutkimuksessa ei ole tarkoitus tutkia asioiden riippuvuussuhteita vaan etsiä vaikutuksia koronapandemiasta kuntiin. Hypoteesin asettamiseksi ei löydy perusteluja, joten siksi niitä ei tässä tutkimuksessa esitetä.

Tähän kuntataloudenkin kannalta poikkeukselliseen ja talouden haasteita asettavaan poikkeustilaan ei löydy juurikaan kirjallisuutta. Kuntatalouden näkökulmasta aihetta ei juurikaan ole aiemmin tutkittu, joten viitekehys tulee rakentumaan kirjallisuuden sijaan selittämään kuntataloudelle merkityksellisimmät käsitteet, joihin tässä tutkimuksessa tullaan pureutumaan.

Teoreettinen viitekehys käsitteineen antaa katsauksen kuntien talouden muodostumiseen pääpiirteittäen, antaen tietoa siitä, miten kuntien tulo – ja menovirrat muodostuvat ja mikä näiden verotulojen rooli kuntien talouden kannalta on. Valtion tukitoimia tarkastellaan niiden merkityksellisyyden kautta. Poikkeustilalainsäädäntö määrittää kriisin ajan toimintoja kunnissa, joilla on merkitystä kuntien talouteen. Poikkeustilalainsäädäntöön liittyy puolestaan kiinteästi valmiuslaki, joten teoria tulee sivuamaan myös sen sisältöä.

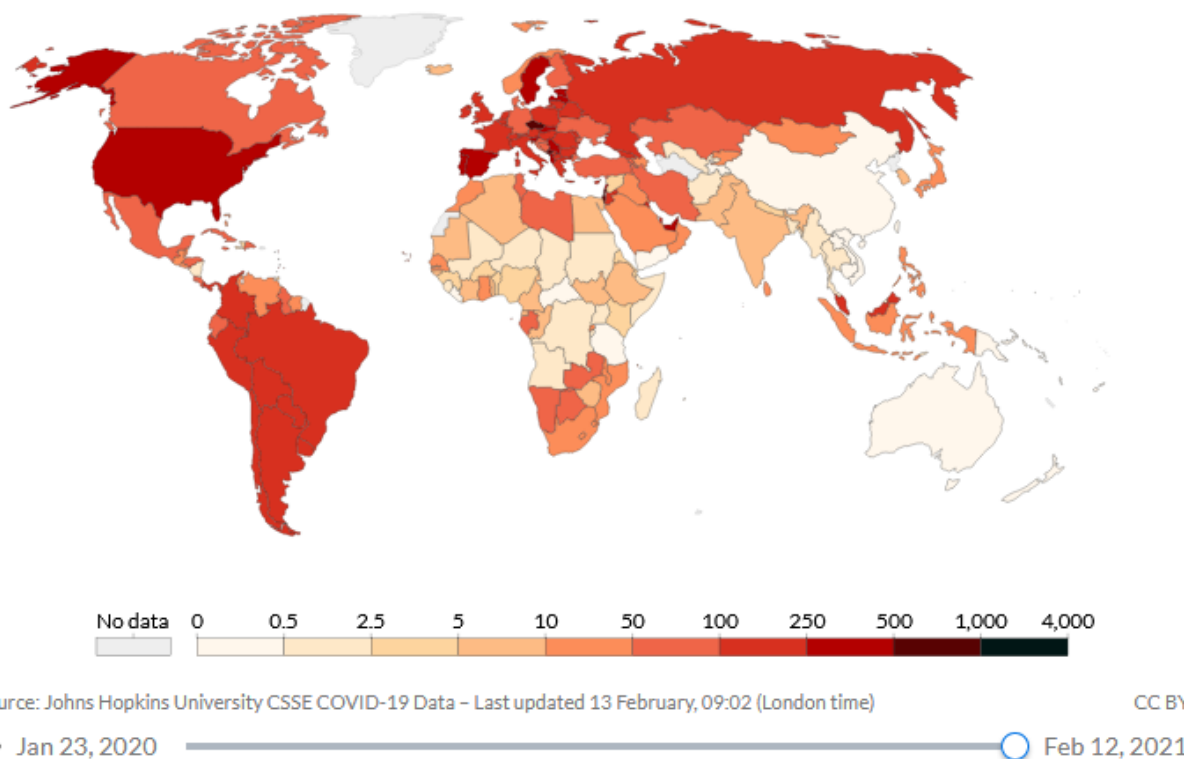
Käsitteiden määrittely nousee tärkeään rooliin tutkimuksessa, sillä tutkimuksen kannalta on oleellista selvittää ja ymmärtää niiden merkitys kuntien talouteen. Käsitteet kuten Covid-19, pandemia, poikkeustila, valmiuslaki, kriisilainsäädäntö määrittelevät sekä itse tilannetta, että tilanteen vaatimia toimenpiteitä ja niiden oikeutusta, että seurauksia. Julkinen valta, huoltovarmuus, valtiosuus, valtiosuusjärjestelmä, valtiontuki, vuosikate, kunnallisvero, yhteisövero ja kiinteistövero määritteinä kertovat niistä seikoista, joihin poikkeustila on kuntatalouden näkökulmasta tarkastellen suurella todennäköisyydellä jollakin tasolla vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan. Näitä vaikutuksia ja muutoksia tämä tutkimus erityisesti pyrkii havainnollistamaan. Koska tutkimuksessa pyritään selvittämään koronan vaikutuksia erityyppisiin kuntiin, on hyvä selvittää, mitä erilaistuvat kunnat käsitteenä tarkoittaa.

### 3.1 Poikkeustilan käsitteet

#### 3.1.1 Covid – 19 viruksesta pandemiaksi

Joulukuussa 2019 koronavirus lähti leviämään Kiinasta. Helmikuun 13 päivä vuonna 2021 todettujen tautitapausten määrä on huikeat 107 686 655 tapausta, menehtyneiden lukumäärä 2 368 571 ja maita, joissa tautia todettu, yhteensä 223 maata. Virus on todellakin levinnyt maailmalaajuisesti ja siitä syystä oleellinen ja tärkeä aihe tutkia, millaisia vaikutuksia pandemialla Suomessa on erityisesti kuntien talouden näkökulmasta.

Pandemiaksi luokitellaan tauti, joka leviää ympäri maailman. Koronan on luokiteltu pandemiaksi Maailman terveysjärjestön toimesta. (Terveystieteiden tutkimuskeskus 2021). Seuraava kuva kertoo viruksen leviämisenopeuden ja selittää osaltaan sitä, miksi tietyt toimenpiteet piti tehdä nopeasti ja mitä vaikutuksia näillä toimenpiteillä oli tutkimuksessa tarkasteltavien kuntien talouden kannalta.



Kuvio 2 Korona-viruksen leviämistähti (John Hopkins University 2021)

### 3.1.2 Poikkeustila ja julkisen vallan merkitys

Yleisesti poikkeustila (ts. hätätila tai poikkeusolot) tarkoittaa oikeudellista järjestelmää, jossa julkisilla instituutioilla on toimivalta puuttua eksistentiaalisiin uhkiin (olemassaoloon liittyviin), jotka kohdistuvat yleiseen järjestykseen. (Griddle & Fox-Decent 2010, 4). Perustuslain 3§:ssä poikkeusolot määritellään seuraavasti:

*1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;*

*2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;*

*3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;*

*4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä*

*5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. (Finlex – säädöstietopankki 2000.)*

Julkisen vallan merkitys korostuu poikkeustilan aikana. Julkisen vallan tärkeimpinä tehtävinä pidetään turvallisuudesta huolehtimista. Jo olemassa olevien kriisien ja uhkatilanteiden lisäksi julkisen vallan on kyettävä ennakoimaan mahdollisia uhkia. (Aine 2011, 3.) Terminä julkinen valta on hankalasti määriteltävissä. Sisällöllisesti se tarkoittaa määräämistä yksityisen eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista yksipuoleisesti. Julkiseen valtaan liittyy myös päätöksenteko ja pakottaminen, jonka voidaan liittää yksilön vapauteen tai toisin sanoen vapauden rajoittamiseen. Erilaisia lakiin perustuvia lupia antamalla ja yhteiskunnallisia palveluita tarjoamalla käytetään kunnallishallinnossa julkista valtaa. (Kuntatyönantaja 2012.)

### 3.1.3 Valmiuslaki

Peruseriaate valmiuslain takana on pyrkimys rajoittaa perusoikeuksista vain välttämätön. Puhutaan termistä välttämättömyyskriteeri. Tosiasia kuitenkin on, että jonkinlaista rajoittamista valmiuslain käyttöönotto tulee joka tapauksessa tarkoittamaan. Lain tarkoitus on turvata maan talouselämä ja väestön toimeentulo. Lisäksi oikeusjärjestyksen, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ylläpitäminen kuuluu lain ideologian piiriin. Kriisin sattuessa on kuitenkin pyrkimys pärjätä normaalivaltuuksilla niin pitkälle, kuin mahdollista, ja vasta sitten ottaa käyttöön valmiuslain toimivaltuuksia. Lopulta, mikäli valmiuslain toimivaltuudet ovat riittämättömiä, voidaan soveltaa puolustustilalain valtuuksia Puolustustilalaki tarkoittaa pyrkimystä turvata valtiollinen itsenäisyys ja ylläpitää oikeusjärjestystä. Vaikka lakien päämäärä on sama, sisällöllinen painotusero tulee kuitenkin esille pykälien sisältöä tarkastellessa. (Buure-Hägglund 2002, 65 -66.)

### 3.1.4 Kriisilainsäädännön tuntemuksen ja varautumisvelvollisuuden merkitys kunnissa

Jotta kriisitilanteista voidaan selvitä mahdollisimman hyvin, vaatii se huolellista varautumista ja etukäteissuunnitelmaa konkreettisesti siitä, miten kriisitilanteessa tullaan toimimaan. Kriisilainsäädäntö on merkittävässä roolissa kriisistä selviämisen kannalta, joten sen tulee olla niin tarkoin määritelty, että kriisitilanteessa toimiminen joustavasti ja tehokkaasti on lainsäädännöllisesti mahdollista. (Buure-Hägglund 2002, 9-10.) Julkishallinnon palvelurakenteiden muutosten myötä myös kuntien varautuminen kriisitilanteisiin on vaatinut muutoksia. Aiemman kunnissa tuotettujen palveluiden rinnalle ovat tulleet yksityisiltä yrityksiltä ostetut palvelut, sekä kuntayhteistyönä tuotetut palvelut. Nämä muutokset ovat vaatineet luonnollisesti muutoksia myös kriisitilanteisiin varautumisessa mieltien esimerkiksi erilaisten toimijoiden ja toimitusketjujen turvaamista. (Aine 2011, 3-4.) Laeilla voidaan katsoa luotavan sekä turvallisuutta kuntien kaupunkien toimintaan ja toiminnan turvaamiseen, että tarvittavaa joustavuutta.

Kunnat ovat velvollisia tekemään varautumisvalmisteluja kriisiin varalle, aivan kuten esimerkiksi valtiolle ja valtion viranomaisille on valmiuslaissa säädetty varautumisvelvoite. (Buure-Hägglund 2002, 203 -204.) Hyvä valmiussuunnitelma tulee olla kytkettynä taloudellisiin resursseihin ja budjetointiin, sillä muutoin se on pelkkä valmiussuunnitelma, josta puuttuu siihen oleellisesti kuuluva taloudellinen näkökulma. Kuntien tulee hyvällä etukäteisvalmistelulla sekä muilla oleellisilla toimenpiteillä varmistaa kunnan eri hallinnonalojen toimintavarmuus kriisitilanteessa, ja toisaalta myös varmistaa järjestelmällinen ja hallittu toiminta palatessa normaalitilanteeseen. (Valmiusasiat 2021.)

Valmiuslain 40§: n mukaan (vuodelta 1999) kuntien on etukäteisvalmisteluilla ja varautumissuunnitelman laatimisella turvattava kunnan toimintojen jatkuminen mahdollisimman normaalilla tavalla myös poikkeusaikana. Haasteena tänä päivänä toimintojen jatkumisen mahdollistamiseksi tuleekin siinä, että palveluista iso osa saatetaan tuottaa kunnan ulkopuolisten toimijoiden kautta, eli käytetään ostopalveluita. Huolimatta tästä seikasta, kunta on viime kädessä vastuussa toimintojen jatkuvuudesta ja palveluiden saatavuudesta. (Aine 2011, 91-92). Jokainen kriisi on omanlaisensa ja niissä on erityispiirteitä ja haasteita. Tutkimani kriisin erityisiin painopisteisiin kunnissa on noussut terveydenhuollon varautuminen, koska se on erityisen keskeisessä asemassa tämän pandemian mukanaan tuoman poikkeusolojen kriisinhallinnassa. Jotta kunnan toiminnot saadaan ylläpidettyä ja käynnissä, työntekijöiden ja väestön terveyden ja työkyvyn ylläpitäminen nousee tärkeään rooliin.



Yritysten rooli yhdessä julkishallinnon kanssa on merkittävä, johon liittyy sekä kotimaan toimivat markkinat, että ulkomaankauppa, että julkinen valta (Aine 2011, 109).

Asiaa voidaan tarkastella myös julkisen vallan ja yksilön välisenä vertikaalisena suhteena. Vertikaalinen sopimussuhde voi syntyä kahden toimijan välille ja tässä tapauksessa se voidaan ymmärtää yksilön perusoikeuksien pysyvyyttä ja toimintaedellytysten ylläpitoa julkisen vallan toimia rajoittamalla (Aine, 2011, 175).

Subjektikäsitteenä asiaa tarkastellessa, julkisen vallan käyttäjiä ovat valtio ja kunnat, sekä niiden virkamiehet ja muut päätöksentekuelimet. (Kuntatyönantaja 2012).

## 3.2 Kuntatalouden käsitteet

### 3.2.1 Valtionosuudet

Valtionosuuksien maksamisesta huolehtii valtiovarainministeriö ja osuuksien määräytyminen voi tapahtua esimerkiksi kunnan ikärakenteen mukaisena jakona tai koulujen oppilaiden lukumäärän mukaisena jakona. Toisaalta jako voidaan toteuttaa myös yksikkökustannusten perusteella laskettuna tietyissä yksiköissä. Valtionosuuksien kautta valtio kantaa osan kuntien kuluista liittyen kunnallisten peruspalveluiden rahoittamiseen. Perusajatus on taata kaikille julkisten palveluiden käyttömahdollisuus riippumatta asuinpaikasta ja ilman liiallista verorasitusta. Jotta tähän tavoitteeseen päästään, on tasattava kuntien kustannuksia ja tulopohjaa näiden palveluiden tuottamisessa. Valtionavut ovat tärkeä työkalu kuntien näkökulmasta, kun pyritään tasapainottamaan kuntien taloutta, mutta myös valtion näkökulmasta, sillä näin se pyrkii osaltaan osallistumaan kuntien toimivien palveluiden järjestämiseen. (Kuntaliitto 2019.)

Tarkastellessa kuntien peruspalveluiden kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä kunnissa, vaikutusta on ensisijaisesti sillä, ketä kunnassa asuu. Millainen on kuntalaisten ikärakenne ja paljonko kunnassa tarvitaan näitä peruspalveluita. Myös kunnan asukastiheys ja kunnan tulopohja vaikuttavat merkittävästi kunnan mahdollisuuksiin järjestää palveluita, sekä kustannusten muodostumiseen. Valtionosuusjärjestelmän muodostavat kunnan peruspalveluiden osuus, verotuloihin perustuva taseus sekä opetus- ja kulttuuritoimen osuudet. Valtionosuusjärjestelmään tarvitaan siksi, että kuntien välillä saattaa on suuria eroja sekä palvelutarpeessa, että tuloissa. Tämä järjestelmä takaa kansalaisten oikeudet peruspalveluihin riippumatta kunnan sijainnista tai varallisuudesta. (Kuntaliitto 2019.)



Kuvio 3 Valtionavut (Kuntaliitto 2019)

### 3.2.2 Vuosikate

Vuosikate kertoo sen tulorahoituksen, joka on käytettävissä investointeihin, lainojen lyhennyksiin ja sijoituksiin juoksevien menojen suorittamisen jälkeen. Vuosikate on erittäin oleellinen tunnusluku, kun arvioidaan, onko tulorahoitus kunnassa riittävä. Lähtökohtainen ajatusmalli tulorahoituksen riittävydestä katsotaan olevan riittävällä tasolla silloin, kun vuosikate on minimissään sama, kuin käyttöomaisuuden poistot. (Rovaniemen talousarvio 2016, 107). Jos kunnan vuosikatteella katetaan poistot, ei kunnan tarvitse velkaantua tai realisoida käyttöomaisuutta pitääkseen kunnan tuotantovälineet kunnossa. Toisaalta, jos vuosikate jää negatiiviseksi, ei kunta tällöin pysty suoriutumaan edes juoksevista menoista eli tulorahoitus ei riitä edes niihin. (Tilastokeskus.)

Vuosikate mittarina kertoo yleensä siitä, että vuosikatteen ollessa kunnassa hyvä, myös muut kunnan tunnusluvut seurailevat yleensä tätä suuntausta. Vuosikatetta voidaan pitää kuntien talouden mittarina, joka kertoo sen, kuinka hyvin kunnalla menee taloudellisesta näkökulmasta. Toisaalta, koska kunnat ovat hyvin erilaisia, on hankalaa asettaa mitään tiettyä arvoa kertomaan paremmuudesta. (Arja Vallivaara, Hannu Valtonen, Pekka Rissanen 2009, 489 – 490.)

### 3.2.3 Verotulot

Verotulot ovat kunnille todella merkittävä tulonlähde. Merkittävydestä kertoo se, että vuonna 2020 veroja ja veronluonteisia maksuja kerättiin Suomessa peräti 99 miljardia euroa, josta iso osa ohjautuu tuloverojen ja omaisuusverojen muodossa kunnille. (Veronmaksajat 2021.) Kunnallisverot, yhteisöverot ja kiinteistöverot muodostavat kuntien verotulokertymät. Näistä veroista kiinteistövero on kaikista staattisin, eli verotulo pysyy vuosittain melko vakiona kiinteistöjen lukumäärän tarkastelun näkökulmasta. Kunnallisverot muodostavat verotuloista isoimman osan ollen noin 84 prosenttia verotuloista. Kiinteistövero ja yhteisövero jakavat lopputulon niin, että molempien osuus on noin 8

prosenttia. Puhutaan merkittävästä tulonlähteestä kunnille. Siksi on oleellista ymmärtää koronapandemian tuomat vaikutukset verokertymiin ja sen myötä vaikutus kuntien talouden kehittymiseen, sekä talouden suunnitteluun tulevina vuosina. Vuonna 2021 Suomessa on 309 kuntaa. (Veronmaksajat 2021).

### 3.2.4 Kunnallisvero

Arvonlisäveron ohessa kunnallisvero on merkittävin yksittäinen vero, kun tarkastellaan verokertymää. Vuonna 2019 kunnallisveroa kerättiin yhteensä noin 19,6 miljardia euroa. Kunnallisvero peritään ansiotuloista ja sen osuus palkansaajalla kasvaa, mitä enemmän ansiot kasvavat. Ansiotulojen määrän lisäksi kunnallisveron suuruuteen vaikuttaa myös ansiotulojen laji. Eli onko kyse esimerkiksi palkka- ja yrittäjätulot vai eläketulot. (Veronmaksajat 2020.)

### 3.2.5 Yhteisövero

Aivan kuten palkansaajat, yritykset ja yhteisötkin maksavat voitostaan, eli ansioistaan, veroja. Nämä verot maksamalla yritykset tukevat kuntien ja valtion toimintoja. Osakeyhtiön maksamista veroista käytetään nimitystä yhteisövero ja toiminimet puolestaan maksavat tuloveroa. Vuosien varrella maksettavan yhteisöveron suuruus on vaihdellut ja yhteisöveron historiaa tunnetaan aina vuoteen 1920 – 1940 lähtien. Korkeimmillaan tämä yhteisövero on ollut huimat 43 prosenttia, mutta nyt se on asettunut 20 prosenttiin ja sillä myös vuonna 2021 tullaan yrityksiä verottamaan. Verokannan laskemisen myötä yritykset ovat enenemässä määrin pyrkineet isompiin tuloksiin ja kasvuun, luonnollisestikin. Toiminimien verotus määräytyy tehdyn tuloksen mukaisesti, eli toimii kuten henkilöverotus. Muiden maiden verotuksia tarkastellessa, Suomen verotaso on hyvin keskimääräisellä tasolla. (Yhteisöveron ABC 2021.)

Kunnille ohjautuu merkittävä osuus tuloveroista, noin 30 prosenttia. Kuntatalouden kannalta verotulot ovat merkittävä tulonlähde kunnille, joten yhteisövero muodostaa merkittävän osuuden tästä kokonaisverotuloista. (Kuntaliitto 2019.) Yhteisöveron jakaminen kunnille perustuu erityisesti Verontilityslain 13. pykälään. Jakaminen itsessään tapahtuu kahdessa eri vaiheessa, josta Suomen Eduskunta päättää jaon ensimmäisen vaiheen, ryhmäjako – vaiheen osuuden. Tämä jälkeen ryhmäjakovaiheen kuntien osuus jakautuu kaikkien kuntien kesken. Kuntakohtainen osuus määrittyy siis sillä perusteella, paljonko on kahden viimeksi valmistuneen verovuoden keskiarvo. (Veroblogi 2017.)

### 3.2.6 Kiinteistövero

Kiinteistöveron maksaa kiinteistön omistaja. Maksu suoritetaan vuosittain määrättyjen kiinteistöveroprosenttien mukaisesti sille kunnalle, kenen alueella kiinteistö sijaitsee. (Veronmaksajat 2020). Kiinteistövero muodostaa yhden osan kuntien tuloverokertymästä. Kiinteistövero on näistä kunnan veroista ainoa, jonka ei voida katsoa olevan koronasta johtuvia välittömiä, eikä välillisiä vaikutuksia. Kiinteistövero maksetaan

### 3.3 Fiskaalinen federalismi

Kuntien tuloissa ja kustannustekijöissä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tämä on ollut syy, miksi valtionavustus järjestelmä on alun perin luotu. Suomessa vuonna 1993 otettiin käyttöön avustusjärjestelmä, jonka pyrkimys on tasoittaa kuntien välillä olevia eroja verotulojen ja menojen välillä. Kuntien menotarpeen tasaamiseksi jokaisella kunnalla on omat laskentakustannuksensa ja kaikkien kuntien rahoitusosuus on sama. Yksinkertaistettuna kyse on siitä, että mikäli todelliset kustannukset ovat korkeammat kuin lasketut kustannukset, ei tätä osaa tasoiteta. Jos taas todelliset kustannukset ovat laskettuja pienemmät, kunta saa koko avustuksen silti. Tästä seuraa pyrkimys palveluiden supistamiseen. Toisaalta avustuksilla tasaamisen idea häviää, jos valtion korottaa kuntien omarahoitusosuutta tulevaisuudessa. (Valkama, Oulasvirta 2021.)

Päätösvallan keskittämisestä ja hajauttamisesta eli toisin sanoen tulojen ja menojen jakautumista koskevasta päätöksenteosta on kysymys, kun puhutaan termistä fiskaalinen federalismi. Päätöksenteko jakautuu nimenomaisesti ainakin kahdelle eri hallinnon tasolle. Fiskaalista federalismia voidaan ajatella suomessa olevan valtion ja kuntien väliset suhteet. (Parviainen 1996, 7,9.) Kuntien tehtäväkenttä on laaja ja monipuolinen. Monet kuntien tehtävät ovat lakisääteisiä, mutta kunnat ottavat myös itse velvoitteita hoitaakseen, kuten esimerkiksi asumiseen tai työllisyyteen liittyviä tehtäviä.

Kuntien talous kiristyy ja tehtävien sekä velvoitteiden määrä kasvaa. Asutus tulee väistämättä keskittymään tasaisen asutuksen sijaan kasvukeskuksiin. Erilaistuvat kunnat liittyvät siten oleellisena osana kokonaisuuteen. Fiskaalisen federalismin pyrkimys onkin tasata taloudellisesti näiden kuntien välistä kuilua, mutta tämän suuntauksen pysäyttäminen on melko mahdotonta. (Horttanainen, Salo 2007, 51.). Tätä kuilua tasaamaan on luotu valtionosuusjärjestelmä, joka on siis tulonsiirtoa kunnille ja niiden

tarkoitus on turvata kaikille alueille peruspalvelut jakamalla tuloa köyhien ja vauraiden alueiden välillä. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaate veropohjan tasauksen tai valtionosuuksien avulla tulisi toteutua.

Kuntien erilaistumiseen vaikuttavat monet seikat. Syyt kuntien erilaistumiseen ovat moninaiset ja alueiden ja kuntien erilaistumisesta on myös seurauksia. Kuntien tehtävänä on palveluiden tuottaminen kuntalaisille ja näiden palveluiden turvaaminen myös jatkossa erilaistumisen myötä onkin suurimpia haasteita tulevaisuudessa. Vastaavasti haasteita aiheuttaa myös suurimpien kasvukeskusten etenevä kasvu sillä seurauksella, että pienemmät kunnat jäävät ikään kuin olemaan ja kenties kuntaliitosten kautta joudutaan tekemään ratkaisuja näiden kuntien elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi. (Kuntaliitto 2019.)

Mäkirannan laatimassa tutkimuksessa (ks. Oulasvirta 1996, 11-12) todetaan, että nimenomaan kuntien tehtäväkentän laajuus on johtanut siihen, että valtion varoja pitää siirtää kuntatasolle, jotta kuntien omat riittämättömät tulonlähteet saavat täydennystä valtion varoista. Valtiolle tulevista tulonlähteistä (verotulot) siirretään osa kunnille paikkaamaan kuntien vaetta tehtävien hoidon rahoittamisessa. Valtionosuuksia maksamalla voidaan tasata kuntien tuloeroja ja auttaa kuntien tehtävien rahoittamisessa. (Mäkiranta 2002, 14.)

Fiskaalinen federalismi voidaan jakaa Kingin (1992) ja Musgraven (1976) mukaan eri tavoin. King painottaa enemmän poliittisen päättäjien tekemiä ratkaisuja esimerkiksi kysymykseen valtion ja kuntien tehtävien jaosta. Musgraven kolmea näkökulmaa fiskaalisesta federalismista pidetään lähtökohtaisesti teorian perustana. Hänen mukaansa nämä näkökulmat ovat allokaatiotehtävä, distribuutiotehtävä ja stabilisaatiotehtävä. (Mäkiranta 2002, 14.)

Julkisen sektorin yksi kolmesta päätehtävästä on allokaatiotehtävä, eli julkinen sektori huolehtii siitä, minne yhteisen resurssit eli menot kohdistetaan. Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan tämän allokaatiotehtävän tarkasteluun. Toinen julkisen sektorin päätehtävistä on distribuutiotehtävä. Valtion tulee huolehtia siitä, että hyvinvointi jakautuu oikein ja tasaisesti ja tehtävään liittyy myös maksukyvyyn tasaaminen. Stabilisaatiotehtävällä tarkoitetaan sitä, että julkinen sektori huolehtii siitä, että talous kehittyy vakaasti. (Quizlet.com 2021.)

Erilaistuvien kuntien merkitys koronakriisissä tulee esiin tarkastellessa kuntien tulopohjaa. Poikkeustila tulee vaikuttamaan kuntien verotuloihin ja erityisesti pitkällä aikavälillä tämä erilaisuus tulee näkymään pysyvänä tasonmuutoksena kuntien taloudessa. Sama vaikutus voimaan nähdä myös yhteisöveron

näkökulmasta, eli yritysten hankaluudet tulevat näkymään yhteisöverojen alentumisina ja näiden erilaistuvien kuntien näkökulmasta tilanne on vähintäänkin haastava.

Fiskaalinen federalismi liittyy tähän tutkimukseen valtion maksamien valtionosuuksien kautta, kun tarkastellaan julkisen sektorin tehtävänjakoa. Kriisin aikana julkisen sektorin merkitys kasvavaa normaalioloihin verrattuna. Lisäksi kriisillä voi olla vaikutuksia myös siihen, miltä julkinen sektori palveluiden tarjoajana esiintyy kriisin jälkeen. Nähtäväksi jää, kokeeko julkinen valta muutoksen kriisin jälkeen.

## 4 TUTKIMUSAINEISTO – JA MENETELMÄT

Tutkimuksen varsinainen päätutkimuskysymys on: *Millainen merkitys poikkeustilalla on erityyppisille kunnille tarkastellen asiaa tulo – ja menovaiikutteisesti valtion tuet huomioiden. Alatutkimuskysymyksenä voidaan esittää taloussuunnittelun merkitys kriisinjälkeisissä kunnissa.*

Tutkimusmenetelminä käytetään sekä kvantitatiivisia, että kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksen aineiston muodostaa data, asiantuntijahaastattelu, sekä kahteen erityyppiseen kuntaan kohdistuva kyselytutkimus. Tämä siitä syystä, että tuloksista saadaan monipuoliset kattavan aineiston myötä ja täten myös saavutetaan monipuolinen vastaus tutkimuskysymykseen. Kahden kunnan tarkempi tarkastelu antaa vastauksia kahden erityyppisen kunnan tilanteesta poikkeustilanteen aikana. Päätutkimukseen kuuluvat kaikki Suomen kunnat ja tutkimuksessa käytettävä data on laaja. Siitä syystä tutkija on valinnut vain oleelliset kuntien tunnusluvuista tutkimukseen mukaan. Tutkimusta ja tuloksia selkiyttämään luotiin asukasluvun mukaan rakennetut luokkajaot, joita käytetään koko tutkimuksen ajan ja luokat pysyvät muuttumattomina kaikissa tehtävissä tutkimuksissa ja tulkinnoissa.

Luokkajako on tehty käyttäen Tilastokeskuksen jakoa kuntien väkiluvun mukaisesti. Kansallisia luokitussuosituksia ylläpitää ja julkaisee Tilastokeskus ja niistä suurin osa perustuu kansainvälisiin standardeihin. Käyttämällä näitä luokitussuosituksia tämäkin tutkimus ylläpitää osaltaan tilastotietojen vertailtavuutta. (Tilastokeskus luokitukset)

Tässä tutkimuksessa käytetään seuraavanlaista jakoa:

1 alle 4000 asukasta

2 4 000–9 999 asukasta

3 10 000–24 999 asukasta

4 25 000–99 999 asukasta

5 yli 100 000 asukasta

Määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimuksen osassa keskitytään tulkitsemaan tilastoja ja numeroita. Tutkimusaineistoa analysoidaan myös aineiston kuvaamisen kautta. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on tarkoitus selvittää kuntien tulo – ja menopohjan muutoksia vuosien 2017-2025 ajalta tarkastellen. Tutkimuksen data kuntien tulopuolesta on saatu kuntatalouden asiantuntijalta. Aineisto sisältää 306 kunnan tilinpäätösaineistot vuosilta 2017 – 2025. Tutkimuksessa käytettävä data on kahdenlaista: perusdata, joka perustuu oletukseen, että tilanne olisi jatkunut normaalina vuoden 2019 jälkeen, sekä koronadataan, jossa arvioidaan koronan mukanaan tuomat muutokset lukuihin. Kuntien tulopuoleen vaikuttaa myös valtion tuet, joten tutkimuksessa käytetään samaa dataa selvittämään niiden merkitystä. Tutkimuksessa käydään läpi tulo – ja menonäkökulmat ja kuvataan ja tulkitaan tapahtuneita muutoksia kuntatalouden numeroissa ja tilastoissa ajanjaksolla 2017 - 2025. Kuntien menojen ennusteen vuosilta 2020 – 2025 olen tutkijana itse muodostanut trendilaskennalla. Tutkimuksen lopuksi selvitän toteumadatan avulla, miltä todella vuosi 2020 todella näytti kunnissa, eli tullaan tekemään vertailua toteutuneiden ja skenaarioiden välillä vuoden 2020 osalta. Tutkittavasta materiaalista on rajattu Ahvenanmaa tutkimuksen ulkopuolelle, koska kunta-asiantuntijan datassa se ei ollut mukana ja näin ollen tutkimusmateriaali saatiin yhtenäisemmäksi ja vertailukelpoisemmaksi. Samoin on toimittu kuntaliitosten kohdalla. Tutkimuksessa selvitetään yhteisöverojen, kiinteistöverojen sekä tuloverojen kehittymistä edellä kerrotun mukaisesti.

Tutkimuksessa selvitetään myös valtion tukien merkityksellisyyttä kunnille. Data on vuosilta 2017 -2025 ja tässäkin on käytössä perus – ja koronadata. Tutkimuksella etsitään vastausta siihen, että onko korona vaikuttanut kuntien tulovirtaan ja millainen yhteys tällä on valtion osuuksien maksuun. Ovatko tuet määräytyneet oikein suhteessa kuntien tuloihin. Valtion maksamat koronatuot ovat oleellinen osa tutkimusta, kun tarkastellaan koronan vaikutuksia kuntien talouteen. Kuntatalousohjelma ja erityisesti vuosien 2020 – 2021 koronaan liittyvät peruspalveluiden korotukset ovat tutkimuksessa hyödynnettävää tärkeää dataa. (Kuntatalous 2020).

Asiantuntijahaastattelu antaa tutkimukselle syvyyttä ja vakuuttavuutta. Haastattelun kohteen on arvostettu kuntatutkija. Haastattelu tehdään puhelimitse ja koko keskustelu nauhoitetaan. Tämän jälkeen, se tullaan litteroimaan sanatarkasti. Kun haastattelu oli litteroitu, sitä oli helpompi käsitellä. Sen jälkeen tekstistä poimitaan tutkimukseen parhaiten soveltuvat osuudet, eli seikat, jotka tukevat varsinaiseen päätutkimuskysymykseen vastaamista.

Aineistoa käsitellään Excel ohjelmaa hyväksi käyttäen. Taulukossa käytetään etuliitettä k€, joka on SI-järjestelmän kerrannaisyksikön etuliite (pieni k), joka tarkoittaa tuhatkertaista. Tämä tarkennuksena, koska liite on monelle vieras.

Tutkimuksen luotettavuutta tullaan arvioimaan validiteetilla sekä reliabiliteetilla. Validiteetti (pätevyys, engl. validity) kertoo, miten tutkimuksessa onnistutaan mittaamaan juuri niitä ominaisuuksia ja asioita, mitä tutkimuksella halutaan mitata. Lisäksi tutkimuksen luotettavuutta kuvaa se, että on onnistuttu valitsemaan oikeanlaiset tutkimusmenetelmät ja mittausmenetelmät. Reabiliteetti puolestaan tarkoittaa tutkimuksen toistettavuutta. (tilastokeskus, 2020.)

Aineisto on erityisen kiinnostavaa ja arvokasta, koska tietoa ja arviointia on niin monen vuoden ajalta. Lisäksi on tärkeää nähdä, millaisia päätöksiä näiden lukujen pohjalta tehdään kunnissa. Mitä pidemmältä ajalta seuranta onnistuu, sitä luotettavampaa tieto on ja tuloksista voidaan tehdä päätelmiä tulevaisuuden varalle. Koska tutkimuksen arvioitu valmistumisaika on toukokuussa 2021 on ymmärrettävää, ettei tilanteen tuomia kaikkia vaikutuksia voida tällä aikajänteellä vielä nähdä. Tulevaisuutta tarkastellaan lähinnä FGC:n talousanalyysin pohjalta, joka ulottuu vuoteen 2025. Valtionvarainministeriö tulee julkaisemaan ensimmäisen talousennusteen huhtikuussa 2021, jota on mahdollista käyttää myös tietopohjana tulevaisuuden toteumia tarkastellessa.

#### 4.1 CASE- kuntien valinta

Varsinaisen tutkimuksen lisäksi tarkempaan tarkasteluun tutkimuksessa valikoituu kaksi kuntaa. Kunnat valikoituvat niillä kriteereillä, että ne eroavat toisistaan asukasluvun, maantieteellisen sijainnin ja asukasmäärän ja elinkeinorakenteen mukaan tarkasteltuna. Näillä kriteereillä voidaan ajatella olevan merkitystä sille, millainen vaikutus poikkeustilalla on kunnan talouden kannalta. Näillä edellä mainituilla



perusteilla kunniksi valikoituivat Pirkkala ja Kuhmoinen. Pirkkala on muuttovoittoinen ja imagollisesti houkutteleva kunta. Kuhmoinen puolestaan sijaintinsa puolesta hieman syrjässä ja asukasluvultaan selvästi Pirkkalaa pienempi. Kuntien lukuja tutkitaan perus – ja koronadatan pohjalta. Lisäksi on käytössä kuntien talousarviot ja tilinpäätökset. Kuntiin lähetetään myös kysely, jonka löytyy liitteestä 2. Kysely avaa tarkemmin niitä vaikutuksia ja haasteita, joita kunnassa koetaan syntyneen poikkeustilan myötä.

## 4.2 Asiantuntijahaastattelu

Keskeisenä osana tutkimustani on arvostetun kunta-alan asiantuntijan haastattelu. Hän on asiantuntijana ollut mukana monessa kuntaliitosselvityksessä selvitysmiehenä sekä saneeraamassa kymmeniä kuntia. Hän on tutkinut koronan vaikutuksia kuntiin ja tehnyt tulevaisuuteen sijoittuvaa tutkimusta kuntien talouden näkökulmasta. Tutkimuksessani käytettävä data on kuntien tulojen tarkastelun osalta häneltä saatua dataa. Haastattelu suoritettiin teamsin välityksellä 29.1.2021 kun koronan vaikutukset vuodelta 2020 on jo selvästi nähtävissä ja tulevaisuuteen tehtävää skenaariota kuntien tulevaisuudesta tämän myötä ennustettavissa.

Aivan kuten tutkimuksen lähtötilanteessakin todettiin, haastattelussakin korostui se, että tilanne kunnissa elää koko ajan. Tietynlainen varauma tähän tutkimukseenkin täytyy siis ottaa, että emme tiedä vielä kaikkea. Tutkimuksen perusura näyttää tilanteen, miltä näytti tammikuun 2020 alussa ja miten korona on muuttanut tilanteen kuntakentällä aivan toisenlaiseksi, mitä tehdyt skenaariot antoivat odottaa.

Tutkimuksessa painottuvat tietyt talouden mittarit, joiden tärkeys nousee esille myös haastattelussa. Yhtenä näistä on kuntien talouden tärkeä mittari vuosikate, joka kertoo miinuksella olleessaan siitä, että kunta elää niin sanotusti syömävelalla. Haastattelussa nousee esille myös se, että vuosikate tulee jatkossa toimimaan yhtenä arviointimenettelyn ”kuningasajatuksena”, alijäämäkuntia arvioidessa. Toinen oleellinen seikka on veroprosenttien tarkastelu, joka kertonee kuntien kriisitietoisuuden tasosta ja tiedosta siitä, mihin kuntien talous on menossa. Vuosi 2019 oli erityisen heikko koko kuntataloudessa, kun alijäämäisiä kuntia oli peräti 2/3. Tällöin merkittävä osa kunnista nosti veroprosenttiaan. Tähän seikkaan perustuen voidaan vetää johtopäätös siitä, että kriisitietoisuus kunnissa oli hyvä. Kunnat pyrkivät siis hyvällä taloussuunnittelulla korjaamaan tilannetta parhaansa mukaan.

Toisaalta kriisienhallinnan näkökulmasta tulevaisuuteen peilaten ei voida olla varmoja siitä, osaavatko kunnat jatkossa valmistautua paremmin taloudellisiin kriiseihin. Tämä siksi, että kukaan ei tiedä mitä

tämä poikkeustilanne todellisuudessa kunnille tarkoittaa. Valtio on osallistunut aktiivisesti kuntien tukemiseen ja sen seurauksena kuntien talous on muuttunut täysin toiseksi, mitä oli odotettavissa. Mitä tapahtuu vuonna 2022, kun kaikki tuet poistuvat ja verotulot tulevat olemaan oikealla tasolla. Ollaanko taas sen totuuden edessä, että vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien määrä tulee kasvamaan paljon. Kunnilla on luottamusta siihen, että valtio tulee kriisissä apuun. Toisaalta kuntien ei pitäisi liikaa luottaa siihen, että näin tapahtuu. Tämän kriisin kohdalla valtio tuli apuun melko avokätisestikin. Luottavatko kunnat liikaa siihen, että valtiolta aina apu löytyy. Ajatellaanko jopa hieman virheellisesti niin, että valtio on kuntien elinvoiman vahvistaja.

Valtion maksamien tukien siivittävänä varsinkin sellaisten kuntien, joissa asukasluku on aleneva, väestö ikääntynyttä, eikä työllisiääkään ole paljon, tulisi laittaa kunnan tasetta kuntoon. Nämä kunnat ovat saaneet suorastaan superkompensaatiota, sillä näissä kunnissa eivät menot kasvaneet, eivätkä käyttötulot vähentyneet. Suurta vaikutusta ei ollut myöskään verotuloissa, kun iso osa on työttöminä. Näiden kuntien tulisi keskittyä erityisesti velkojen maksuun. Lisäksi kuntien velanotto pitäisi olla tarkasti harkittua ja pyrkiä kuntien elinvoiman parantamiseen, ei pitäisi niinkään keskittyä näillä eurolla tarjoamaan kuntalaisille joitain kivaa. Sellainen kunta, jonka talous heikkenee vuosina 2021 ja 2022, on iso riski, että kunnan taseeseen tulee niin iso kumulatiivinen alijäämä, että soten toteuduttua ei enää pystytä kattamaan alijäämiä pois sillä toimintakatteella, mikä kuntaan jää, vaikka kunta tekisi millaisia sopeuttamistoimenpiteitä. Nämä seikat tulisi kunnissa tunnistaa ja pystyä hoitamaan kunnan talous niin, että soten toteuduttua kunta jää henkiin. Tähän tutkimukseen sote ei kuulu, vaikka huomionarvoista onkin se, että toteutuessaan se on oleellinen osa kuntien taloutta, erityisesti tulevaisuudessa.

Kuten edellä jo kerrottiin, valtion tukien merkitys tässä kriisissä on ollut merkittävä, eikä kuntakentällä talous ole aikoihin näyttänyt tältä. Tukitoimien merkitys on ollut valtava niille kunnille, joilla uhkana on ollut arviointimenettelyyn joutuminen. Oikeudenmukaisuuden periaatetta noudattaen valtio pyrki näitä osuuksia kunnille maksamaan. Toisaalta nythän kävi niin, että tämä logiikka ei ollut täysin looginen, sillä tuet eivät lopulta jakautuneetkaan oikein ja ongelma muodostui siitä, että sellaiset kunnat, jotka eivät todellisuudessa tarvinneet niin paljon tukea, saivat saman verran kuin se kunta, joka hieman kärsikin kriisistä. Näin ollen voisi tiivistäen sanoa, että ne ”kurjat pienet maaseutukunnat” saivat enemmän euroja, kuin kasvukeskukset, joissa todellisuudessa on verotuloja enemmän ja sitä myötä myös menojen kasvu on suurempaa. Esimerkiksi Tampere, jossa Tampereen liikennelaitos ja Särkänniemi kärsivät kriisin seurauksia, kun vastaavasti Pälkäneellä ei tapahdu kriisin seurauksena juuri mitään. Isona kaupunkina

myös Vantaa on osaltaan kärsinyt koronasta. Siellä on lentokentän seutu, joka on esimerkiksi kongressitapaamisten ja vastaavien loppumisen myötä vaikuttanut esimerkiksi hotellien elinvoimaisuuteen.

Edellä kerrotus mukaan voisi tehdä johtopäätöksen, jonka mukaan koronatukien päätökset ja ratkaisut olivat hätäratkaisu. Ainakin jos ajatellaan sitä laajuutta, mitä valtio kunnille antoi. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa käydään läpi tukien suuruudet, jakautuminen ja merkitykset erityyppisille kunnille. Näiden valtion tukien merkitys kunnille näyttäytyi muun muassa niin, että jo tehdyt lomautuspäätökset peruttiin ja joissakin kunnissa lopetettiin myös sopeutustoimien tekeminen. Eli tehdyt suunnitelmat peruttiin valtion tukien seurauksena.

Tästä seuraa mielenkiintoinen kysymys valtion tukien maksamiseen liittyen, eli voidaanko ajatella käyvän niin, että kunnat ohjautuvat tukien myötä ikään kuin väärään suuntaan: itsenäisistä kunnista valtion apuun turvautuviksi alueiksi? Ainakin vaara tähän suuntaan siirtymisestä on olemassa. Olennaista näiden tukien kohdalla on myös korostaa erityisesti sitä, nämä ylimääräiset tuet ovat todellisuudessa lainarahaa. Samanlaista, kuin kunta olisi itse halutessaan saada. Tosin silloin lainarahan mitoitus olisi voinut mennä paremmin oikein, kun kunnat olisivat sen itse tehneet.

Tulevaisuudesta kukaan ei osaa varmaksi sanoa. Joitakin pysyviä muutoksia kuntien toiminnoissa varmasti tulee tapahtumaan. Jos mietitään toiminnallisia asioita, niin positiivisena asiana etätyö tulee varmasti jäämään jossakin määrin olemaan. Toisaalta, tällä on vaikutusta esimerkiksi tilojen tarpeeseen. Digiloikka puolestaan vaikuttaa epäilemättä toiminnallisuuden kautta myös kuntien tulokseen. Vähemmän positiivisena asiana tulevaisuudessakin tulee olemaan turvautuminen valtion apuun. Toisaalta kunnille on tullut erilaisia velvoitteita lisää, jonka myötä toimintakulut myös lisääntyvät. Ratkaisuna tähän voisi olla kuntien tehtävien karsimisen ja ainoastaan valtion täysimääräinen rahoitus tehtävien hoitoon olisi järkevää kuntien kannalta. Pysyviin muutoksiin kunnissa vaikuttavat myös väestömuutokset. Edelleenkin tilanne on siltä osin sama, että ihmiset muuttavat pohjoisesta etelään Pirkkalan ja Tampereen tapaisiin kuntiin.

Kriisinjälkeinen aika kunnissa on vielä hyvin pitkälti auki siinä mielessä, että miten kunnat osaavat hyödyntää koronalisän tulorakenteessaan positiivisesti ja näin kunnan talous sen myötä hieman kevenisi. Eli kuntien taloudenpitoon ja taloussuunnitteluun tulisi kiinnittää huomiota ja kuntien sopeuttamispaketit tulisi toteuttaa suunnitellusti. Taseen hoito ja elinvoiman kasvattaminen kuuluu osana kuntien talouden keventämistä. Kuntien tulee osata varautua ja siten myös sopeutua tulevaan. Niiden lakien ja säädösten

mukaan mitä kuntien tulee noudattaa, kunnat myös ikään kuin ihan itsestään varautuvat mahdollisesti tuleviin kriiseihin. Toisaalta kuntien täytyy myös voida luottaa siihen, että mikäli tarve vaatii, voidaan hyvinkin nopealla aikataululla tehdä rajujakin ratkaisuja nopeasti. Koronakriisin tukitoimet valtiolta oli nopea ratkaisu ongelmaan. Tulevaisuudessa kriisin sattuessa valtion ja kuntien tulisi yhdessä selvittää asiaa tarkemmin. Vastaisuuteen voisi miettiä myös väliaikaratkaisua ja seurata tilannetta kahdesta kolmeen kuukautta, jotta ihan oikeasti tiedettäisiin missä mennään ja tuki osataan suhteuttaa oikein.

### 4.3 Aineiston analyysi

Aineiston analyysinä käytetään aineistolähtöistä sisällönanalyysiä kvantitatiivisen tutkimuksen eli haastattelun analysoinnissa, jolloin analyysin tekoa ohjaa aineisto. Sen yleistavoitteena on luoda kuva poikkeustilatoimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen ja aineistosta tullaan nostamaan esille keskeisimmät asiat, eikä teorian tieto vaikuta analysointiin tutkimuksesta esiin tulleiden tulosten tulkintaan. Tutkimuksen dataa analysoitaessa käytetään kuvailevaa tilastoanalyysiä. Tämä sopii tutkijan mielestä parhaiten aineiston läpikäyntiin ja helpottaa aiheen rajauksen mukaisessa kehyksessä pysymistä.

## 5 EMPIIRINEN ANALYYSI TULOXSINEEN

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimustuloksia veroihin ja veroprosentteihin liittyen. Kuten teoreettisesta viitekehyksestä kävi jo ilmi, verotulot ovat kuntien taloudelle elinehto ja niistä muodostuvat elintärkeät tulovirrat kunnille. Tarkasteluun on otettu Suomen kunnista 309 kuntaa, pois lukien Ahvenanmaa sekä kuntaliitokset. Näin käytetty aineisto on yhtenäistä kuntatutkijan aineiston kanssa ja luvut ovat vertailukelpoisempia. Verotulojen kertymiä on tutkittu perusuran sekä koronauran datassa. Perusura kertoo aina vuoteen 2025 saakka millaisia verokertymiä olisi odotettavissa, mikäli tilanne jatkuisi normaalina. Koronaurassa puolestaan on laskettu muutokset verotuloihin, joita arvioitiin syntyvän kunnille koronan vaikutuksesta. On huomattava, että molemmat näistä datoista perustuvat skenaarioihin ja tilanne kunnissa saattaa silti toteutua täysin eri tavalla, kun tutkimuksessa käytettävä data antaa olettaa.

### 5.1 Empiirisen osan asettelu

Tutkimuksessa on käytössä paljon dataa, jotka on muodostettu tutkimuksen eri tarpeita ajatellen, jotta tutkimuskysymykseen vastaaminen onnistuisi parhaiten. Jotta lukijan olisi helpompi seurata tutkimuksen kulkua ja tulosten kerrontaa, on laadittu taulukko 1. Taulukko kertoo mitä dataa missäkin osassa

tutkimusta on käytetty, ja mihin tutkimuskysymykseen sen on tarkoitus vastata. Taulukko määrittelee myös, mitkä taulukot tai kuvio liittyvät ja tulkitsevat tutkimuskysymyksiä.

Taulukko 1 Tutkimusosan asettelu

Tutkimuskysymys	Data / perusura	Data / korona	Data / toteuma	Data / oma	Alaluku	Viittaus
Miten kuntien verotulot kehittyvät 2017 -2025 välisenä aikana?	x	x			5.2.1	Taulukko 2
Millaisia muutoksia verotuloissa voidaan havaita?	x	x			5.2.1	Taulukko 3
Millaisia muutoksia verotuloissa voidaan havaita luokittein tarkasteltuna?	x	x			5.2.1	Taulukko 4
Mitä kuntien veroprosentit kertovat vuosien 2017 -2025 osalta?	x	x			5.2.2	Taulukko 5 Taulukko 6
Millaisia vaikutuksia korona on aiheuttanut tuloveron näkökulmasta ja miksi?	x	x			5.2.3	Taulukko 8
Millaisia vaikutuksia koronalla on yhteisöveron näkökulmasta ja miksi?	x	x			5.2.4	Taulukko 9
Millaisia vaikutuksia koronalla on kiinteistöveron näkökulmasta ja miksi?	x	x			5.2.5	Taulukko 11
Onko koronalla merkitystä kuntien velkaantumiseen?	x	x			5.2.6	Liite 3
Miten korona on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan kuntien toimintakulujen kehittymiseen vuoteen 2025 asti arvioiden?				x	5.2.9	Taulukko 13 Taulukko 14 Kuvio 6
Miten korona on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan kuntien toimintuottojen kehittymiseen vuoteen 2025 asti arvioiden?				x	5.2.10	Kuvio 7
Onko koronalla vaikutusta kuntien toimintatuottojen ja toimintakulujen välisen suhteen kehittymiseen?				x	5.2.12	Kuvio 8
Onko korona vaikuttanut kuntien vuosikatteen muodostumiseen? Miten?	x	x			5.2.13	Kuvio 9 Kuvio 10
Miten korona on vaikuttanut kuntien investointeihin?	x	x			5.2.14	Taulukko 15 Kuvio 11
Miten korona on vaikuttanut valtionosuuksien määrään?	x	x			5.3.3	Taulukko 16 Kuvio 12
Miten tuet jakaantuivat kuntien kesken?	x	x			5.3.6	Taulukko 17
Miten toimintakulut ovat kasvaneet suhteessa maksettuihin tukiin?		x		x	5.3.7	Taulukko 18 Kuvio 13
Millainen merkitys koronatuilla oli kunnille?	x	x	x		5.3.8	Taulukko 19 Kuvio 14
Miltä vuosi 2020 näytti lopulta verotulojen kehittymisen näkökulmasta?	x		x		5.4.1	Taulukko 20
Miltä vuosi 2020 näytti lopulta vuosikatteen kehittymisen näkökulmasta?	x		x		5.4.3	Taulukko 21
Miten koronan odotettiin vaikuttavan Pirkkalan talouden kehittymiseen	x	x			5.5.2	Taulukko 23 Taulukko 24
Mitkä olivat koronana lopulliset vaikutukset Pirkkalassa?			x		5.5.3	Kuvio 15
Miten koronan odotettiin vaikuttavan Kuhmoisten talouden kehittymiseen	x	x			5.5.5	Taulukko 27 Taulukko 28
Mitkä olivat koronan lopulliset vaikutukset Kuhmoisissa?			x		5.5.6	Kuvio 16 Kuvio 17

## 5.2 Tulokset erilaisille kunnille

Tutkimuksessa tullaan tämän luvun osalta tarkastelemaan perusuran ja koronauran näkökulmasta tilannetta, sekä lopuksi tutkimuksissa on mukana data, joka kertoo vuoden 2020 osalta toteutuneen tilanteen. Tulokset kertovat verotulojen kehityksestä vuosien 2017 – 2025 välisenä aikana kaikissa Suomen kunnissa. Verotulojen merkityksellisyys kuntien talouteen avattiin teoriaosassa ja tulosten on tarkoitus kertoa, millaisia vaikutuksia koronan aikaansaamalla poikkeustilalla on kuntien verokertymiin. Erilaisilla kunnilla tässä yhteydessä tarkoitetaan tutkimustulosten tarkastelua erikokoisten kuntien näkökulmasta. Kunnat on jaettu luokkiin väkilukujen perusteella, jotta tulosten tarkastelu olisi selkeämpää. Varsinaisen tutkimusosan jälkeen tarkastellaan kahta erityyppistä kuntaa tarkemmin. Kunnat valikoituivat sijainnin, asukasluvun ja elinkeinorakenteen perusteella.

## 5.3 Verotulokertymät 2017 – 2025

Tarkastellaan kuntien verokertymiä kokonaisuutena. Tarkastelussa on jaettu kunnat edellä mainitusti väestömäärän mukaisesti luokkiin. Verokertymät luku pitää sisällään kunnan verokertymän, joka muodostuu kiinteistöverosta, yhteisöverosta sekä tuloverosta eli kunnallisverosta. Vuoden 2021 verokertymiin pienten kuntien kohdalla, jossa asukasluku maksimissaan 3 999 henkilöä, koronauran kohdalla olen tutkijana tehnyt tarkennuksen, ja nyt luvut ovat linjassa muun materiaalin kanssa. Tarkennus on laskettu perusuran ja koronauran vuosien 2017 – 2020 suhteessa ja siitä saadulla prosenttimuutoksella kerrottu vuoden 2020 tiedot ja näin saatu vuodelle 2021 kokonaismateriaalin kanssa linjassa oleva luku. Tätä samaa logiikkaa noudatan myös muiden verotulojen kanssa, sillä sama asia toistuu luonnollisesti kautta koko materiaalin. Tämä tarkennus on tehty siitä syystä, että muutoin tulokset olisivat olleet harhaan johtavia näiden pienten kuntien verotulokertymiä tarkastellessa. Tarkennus johtuu alkuperäisessä datassa olleen epäselvyyden vuoksi.

Kun otetaan tarkasteluun kuntien verotulojen arvioitu kehitys vuonna 2020 perusura taulukossa, voidaan nähdä, että luku on koko maan osalta yhteensä noin 2,4 mrd. euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna verotulot kasvaisivat koko maata tarkastellen noin 3 prosentilla. Verotulojen kasvuun vaikuttavat esimerkiksi tulojen ja työllisyyden kehitys. Osansa verotulojen kasvuun vaikuttaa varmasti myös ajoitukselliset seikat, jotka liittyvät esimerkiksi suoritusten ajankohtiin. Näin tilanteen arvioitiin verotulojen osalta kehittyvän kunnissa vielä silloin, kun koronakriisistä ei ollut tietoa.

Taulukosta 2 voidaan havaita muutokset vuosien 2017 ja 2025 välillä tarkastellessa perusuran tietoja, ja vastaavasti koronaura havainnollistaa verotuloissa tapahtuneen muutoksen samalta ajalta. Koronaura huomioi tuloksissa koronan oletetut seuraukset verotulokertymiin koko kuntakentän laajuudella. Vuosien 2017-2019 tilanteen voidaan nähdä olevan muuttumaton, koska kyseessä luonnollisesti jo vahvistetut tilinpäätösluvut. Vuoden 2020 keväällä kuvioihin astuu korona, jonka odotetaan väistämättä muuttavan verotulojen kertymää. Vuodesta 2020 vuoteen 2025 luvut pohjautuvat kunta-asiantuntijan tekemään kuntatalousanalyysiin. Analyysin luvut ovat muodostuneet vuosien 2010 -2019 aineistosta muodostetusta trendistä. Trendi on laskettu euroa per asukas. Tämä laskentatapa on valikoitunut siitä syystä, että kuntien väkiluku muuttuu todella paljon jopa tälläkin (2010 – 2019) ajanjaksolla. Tästä syystä on luotettavampaa laskea, paljonko trendi on kehittynyt per asukas ja laskea sitten mukaan asukasluvun muutokseen. Jos mietitään esimerkiksi Pirkkalan laskentaa, niin tällöin euroa per asukasluvun muutos ei ole kovin suuri, koska kunnan väkiluku lisääntyy Pirkkalassa koko ajan kunnan muuttovoittoisuuden vuoksi. Toisaalta, jos tarkastellaan esimerkiksi Pälkäneen tilannetta, jossa väkiluku alenee, niin sillä on iso merkitys kuinka paljon laskennassa, suhteutetaan euroa per asukas väkiluvun muutokseen. (Kunta-alanasiantuntija - haastattelu 2021).

Taulukko 2 Verotulot perusura ja korona 2017-2025

Verotulot / perusura									
Asukasluku	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	779586	769469	830581	867470	887906	906822	919835	965154	997886
4000-9999	2312475	2297640	2307536	2424365	2520401	2579271	2540142	2636410	2664230
10000-24999	3477082	3484090	3562265	3692000	3778436	3880260	4037601	4035072	4235068
25000-99999	6098543	5948480	6096513	6441910	6686950	6884891	7022302	7166273	7194479
100000-	9700581	9757425	10049609	10618613	11130430	11551170	11859565	12185242	12516183
Kaikki yhteensä	22368267	22257104	22846504	24044357	25004123	25802413	26379445	26988150	27607846
Verotulot / korona									
Asukasluku	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	779586	769469	830581	861274	869716	878159	890777	934610	965932
4000-9999	2312475	2297640	2307536	2385304	2485816	2475467	2440470	2533351	2560194
10000-24999	3477082	3484090	3562265	3663012	3730358	3751858	3904412	3901639	4093908
25000-99999	6098543	5948480	6096513	6302763	6513779	6579622	6723265	6860712	6887167
100000-	9700581	9757425	10049609	10340655	10718511	10938453	11209573	11516193	11827715
Kaikki yhteensä	22368267	22257104	22846504	23553008	24344791	24623559	25168497	25746505	26334916

Koko kuntakenttää tarkastellessa koronan vaikutukset verotuloihin asettuvat vuonna 2020: -2,04 % - vuonna 2025: - 4,61 % väliin. Euromääräisesti puhutaan kuitenkin merkittävästä kunnille tulevan verotulon vähenemisestä. Kaikki väheneminen mikä tapahtuu kunnan verotuloissa, on merkittävää, sillä

tulovirran vähenemisen syyt voivat olla esimerkiksi kunnan elinkeinorakenteen muuttumisessa ja tämä vaatii aina syiden selvittämisestä. Alla oleva taulukko 2 kertoo muutokset vuosittain perusuran ja koronuran arvioitujen verotulojen kehittymisestä kaikkien kuntien yhteenlaskettuna muutoksena. Voidaan huomata, että koronan vaikutukset verotulokertymiin ovat melkoisen huomattavia.

Taulukko 3 Muutokset verotuloissa perusuran ja koronauran välillä vuosina 2020 - 2025

Vuosi	Muutos k€
2020	-491349
2021	-659332
2022	-1178854
2023	-1210948
2024	-1241645
2025	-1272931

Kun tarkastellaan lähemmin luokkakohtaisesti asiaa, prosentuaalisesti poikkeamat näyttävät varsin pieniltä tarkastellessa mitä tahansa luokkaa. Poikkeamat asettuvat välille +0,94 % - -5,82%, mutta kun asiaa tarkastellaan euromääräisesti, jotka korona näyttäisi kunnilta verottavan, puhutaan kuitenkin merkittävistä muutoksista. Luokkien välillä verotulojen muutoksia tarkastellessa havaitaan, että koronan vaikutukset verotuloissa vaikuttavat merkittävästi vuosittain ja kauttaaltaan kaiken kokoisiin luokkiin. Suurimmat prosentuaaliset muutokset kohdistuvat pienimpään luokkaan. Tämä selittyy osin pienten kuntien haasteilla, joita ovat esimerkiksi väestön negatiivinen muuttoliike.

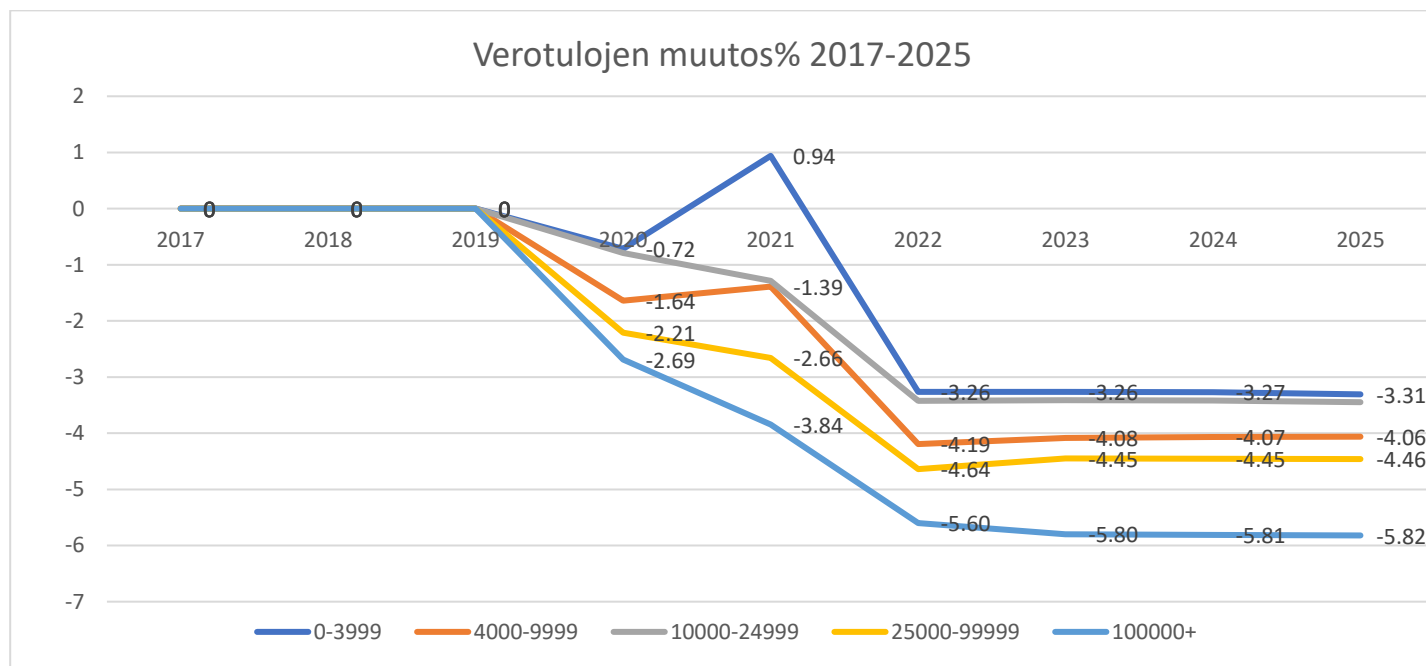
Taulukko 4 Muutokset verotuloissa luokittain 2020 - 2025

Luokka	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	-6196	-18190	-28664	-29058	-30544	-31954
4000-9999	-39061	-34585	-103803	-99672	-103059	-104036
10000-24999	-28987	-48078	-128402	-133189	-133433	-141160
25000-99999	-139147	-173171	-305269	-299037	-305560	-307313
100000-	-277958	-411919	-612716	-649992	-669049	-688468
	-491349	-685943	-1178854	-1210948	-1241645	-1272931

Havaittavat muutokset ovat välillä 6 196 000 euroa - noin 689 000€. Näin voidaan huomata, että koronan vaikutus onkin melkoisen merkittävä kuntien verotulojen eli kuntien tulovirtojen pienentäjä. Jos tarkastellaan vuoden 2020 tilannetta perusuran verotulojen kautta, voidaan nähdä, että verotulojen kehittymisen arvioitiin olevan nousujohteinen kaiken kokoisten kuntien kohdalla. Vastaavasti



koronauraa tarkastellessa verotulojen voi nähdä olevan nousussa aina vuoteen 2025 saakka, tosin verotulojen nousu on paljon maltillisempaa, kuin tarkastellessa tilannetta ilman koronan vaikutusta. Vuoden 2020 korona-vaikutuksen voi laskea olevan 492 582 000 euroa vähemmän, kuin arvioitu tilanne normaalitilanteessa. Tarkastellessa tilannetta vuoden 2019 osalta, joka jo kuntakentällä osoittautui todella haastavaksi monelle kunnalle, voi nähdä kuntien ahdingon kasvavan. Verotulojen kehitys vuodesta 2017 vuoteen 2019 on perusuraa tarkastellessa 2,17 prosenttia, ja vuodesta 2020 – 2022 on reilu 7 prosenttia. Koronauraa tarkastellessa nousu samalta vuodelta on vain reilu 4 prosenttia. Verotulojen kasvun hiipunen yhdessä toimintakulujen nousun kanssa voi ajatella aiheuttavan jo ennestään tukalassa tilanteessa oleville kunnille entistä ahtaammalle ajettua taloutta. Toimintamenojen kehittymistä ja niiden merkitystä kokonaiskuvaan tarkastellaan tutkimuksen edetessä. Kuten myös verotulojen kehittymistä avaamalla verotulokertymät tarkemmalla tasolla.



Kuvio 4 Verotulojen muutos koronan vaikutuksesta vuosille 2017 -2025

#### 5.4 Veroprosenttien kehittyminen yleisesti ja luokakohtaisesti 2017 -2025

Jokainen kunta päättää itsenäisesti veroprosentin määrän. Kunnallisveroa, joka Suomessa on tulovero, maksetaan omaan asuinkuntaan sen veroprosentin mukaisesti, jonka kunnat ilmoittavat edellisen vuoden loppupuolella. Kunnallisveron perusajatus on se, että näin jokainen kuntalainen osallistuu kunnan

menojen rahoittamiseen omalta osaltaan. Näitä rahoituskohteita kunnissa ovat esimerkiksi katujen kunnossapito, terveydenhuolto, koulujen toiminta, julkinen liikenne ja sosiaalitoimi. Kunnallisveroa peritään palkasta, josta sitten ohjautuu kunnalle veroprosentin määrittelemä osuus palkansaajan tuloista. Veroprosentin kunnat määrittelevät vuosittain.

*Taulukko 5 Veroprosentit luokakohtaisesti 2017 – 2025 välisenä aikana*

Luokat	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	21,03	21,13	21,22	21,29	21,29	21,34	21,34	21,33	21,33
4000-9999	20,84	21,01	21,11	21,22	21,21	21,26	21,30	21,29	21,29
10000-24999	20,79	20,82	20,88	20,91	20,91	20,99	20,91	20,93	20,92
25000-99999	20,48	20,47	20,52	20,69	20,69	20,77	20,77	20,77	20,79
100000-	19,50	19,50	19,50	19,58	19,58	19,64	19,64	19,64	19,64
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>20,81</b>	<b>20,91</b>	<b>20,99</b>	<b>21,08</b>	<b>21,08</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>

Taulukon lukuja tarkastellessa voidaan huomata, että veroprosentit nousevat tasaisesti vuosien 2017 - 2025 välisenä aikana. Tarkastelu osoittaa myös sen, että veroprosentit pysyvät samoina sekä korona – että perusdataa tarkastellessa. Tämä kertoo siitä, että veroprosentit ja erityisesti niiden muuttumattomuus eivät ole syynä verotulojen kertymän vähenemiseen, joka taulukossa 1 osoitettiin tapahtuvaksi koronan myötä. Taulukon luvut ovat keskimääräisiä arvoja luokittain, joten luvut sisältävät veroprosenttimuutoksia molempiin suuntiin, korotus ja alentaminen, mutta myös sellaisia kuntia, joiden veroprosentti pysyy muuttumattomana. Kunnat ovat ilmoittaneet vuodelle 2021 veroprosenttinsa ja Kuntaliiton tilaston mukaan vuonna 2021 kuntaveron nousee 720 000:lla suomalaisella ja laskee 20 000 suomalaisella (Kuntaliitto, 2021.)

Seuraavassa tarkastellaan muutosta tarkemmin luokittain. Mielenkiintoinen seikka on se, että pienet kunnat, joiden asukasluku on 0-3 999 korottavat selvästi eniten veroprosenttiaan kautta linjan. Toisaalta se selittyy sillä, että pienten kuntien on haasteellisempaa ja usein jopa mahdotonta muuttaa toimintatapoja kunnassa niin, että talouden suunta saadaan käännettyä, jos tilanne kunnassa on huono. Puhutaan tuottavuuden parantamisesta ja jopa rakenteellisista uudistuksista mitä tämä suunnan muutos vaatisi. Kun tähän lisätään vielä väestön ikääntyminen, josta seuraa esimerkiksi heikentyvät mahdollisuudet pitää huolta rakennuksista, seuraa siitä puolestaan kiinteistöjen arvon romahtaminen. Lisäksi kasvava investointien tarve saattaa tuoda monelle pienellä kunnalla ylitsepääsemättömän suurin haasteita.

Taulukko 6 Veroprosenttien kehittyminen luokittain 2017 – 2025

Asukasluku	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	KA
<b>0-3999</b>	<b>21,03</b>	<b>21,13</b>	<b>21,22</b>	<b>21,29</b>	<b>21,29</b>	<b>21,34</b>	<b>21,34</b>	<b>21,33</b>	<b>21,33</b>	<b>21,26</b>
4000-9999	20,84	21,01	21,11	21,22	21,21	21,26	21,3	21,29	21,29	21,17
10000-24999	20,79	20,82	20,88	20,91	20,91	20,99	20,91	20,93	20,92	20,90
25000-99999	20,48	20,47	20,52	20,69	20,69	20,77	20,77	20,77	20,79	20,66
<b>100000-</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,58</b>	<b>19,58</b>	<b>19,64</b>	<b>19,64</b>	<b>19,64</b>	<b>19,64</b>	<b>19,58</b>
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>20,81</b>	<b>20,91</b>	<b>20,99</b>	<b>21,08</b>	<b>21,08</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>	<b>21,13</b>

Kun tarkastellaan koko maan tilannetta tuloveroprosenttien näkökulmasta, voidaan huomata, ettei suuntaus suinkaan ollut ylöspäin, vaan vuoteen 2020 verrattuna peräti 14 kuntaa vähemmän oli korottajia ja jopa neljä kuntaa päätyi laskemaan tuloveroprosenttiaan vuodelle 2021. Korotuksia tarkastellessa voidaan havaita, että suurin korotus oli 1,00 prosenttiyksikköä, joka tehtiin neljässä kunnassa (Brändö, Evijärvi, Finström ja Ylivieska). 28 kuntaa nosti veroprosenttiaan 0,5 prosenttiyksiköllä, mikä olikin kuntien tuloveroprosentti tarkastelussa tyypillisin nosto. Veroprosenttien nostoon vaikuttaneita syitä ovat ilman muuta korona, jonka myötä kuntien toimintatulot ja verotulot ovat pienentyneet. Kunnat varautuvat tulevaan nostamalla tuloveroprosenttiaan. Muut syyt sijoittuvat esimerkiksi kuntien väestö- ja elinkeinorakenteen muuttumiseen, eli arvioidaan että kuntien väestön ikääntyminen ja eläköityminen muuttaa ansiotulojen määrää pienemmäksi. Veroprosentin nostolla kompensoidaan tätä muutosta. Veroprosentin laskun syitä voivat olla esimerkiksi imagolliset syyt tai korona – kevään 2020 aikana käydyt YT-neuvottelut monissa kunnissa, joiden avulla on saatu huomattavia säästöjä aikaiseksi. Valtion maksamat tuet nousevat tässäkin esille, sillä niiden avulla kuntien on ollut mahdollista tehdä taloussuunnittelua eri tavalla, kuin ilman näitä tukia.

Voidaan kuitenkin myös huomata, että koronasta huolimatta, melko pieni osa koko kuntakentän kunnista lukeutui veroprosentin korottajiin. Suurin osa, eli 266 kuntaa jatkaa vuonna 2021 muuttumattomalla veroprosentillaan. Vaikka kuntien taloustilanne on huono, niin ratkaisuna monessa kunnassa nähdään mieluummin investointien siirtäminen tulevaisuuteen, sekä velanotto. (Kuntaliitto 2021, 3-5.).

Taulukko 7 Kuntien tuloveroprosentit vuosilta 2010 – 2021(Kuntaliitto 2020)

Vuosi	Keskimääräinen tulovero-%			Tuloveroprosenttia muuttaneiden kuntien lkm		Korkein ja alhaisin tuloveroprosentti	
	painotettu	muutos	arit.	nosti	laski	korkein	alhaisin
		%-yks.	keskiarvo				
2010	18,97	0,38	19,60	181	2	21,00	16,25
2011	19,16	0,19	19,66	49	6	21,50	16,25
2012	19,24	0,08	19,81	91	3	21,75	16,25
2013	19,38	0,14	20,01	119	4	22,00	16,25
2014	19,74	0,36	20,36	156	0	22,50	16,50
2015	19,82	0,08	20,53	98	0	22,50	16,50
2016	19,85	0,03	20,60	45	3	22,50	16,50
2017	19,90	0,05	20,67	47	14	22,50	16,50
2018	19,84	-0,06	20,76	53	6	22,50	16,50
2019	19,88	0,04	20,84	46	5	22,50	16,50
2020	19,96	0,08	20,92	53	7	23,50	16,50
<b>2021</b>	<b>20,02</b>	<b>0,06</b>	<b>20,98</b>	<b>39</b>	<b>4</b>	<b>23,50</b>	<b>16,50</b>

KUNTA  
LIITTO

## 5.5 Tulovero

Seuraavassa tarkastellaan kunnallisverokertymiä luokittain, eli millaisia vaikutuksia koronalla voidaan nähdä olevan tuloverokertymään. Taulukko osoittaa kunnallisverojen kehittymisen vuosien 2017 – 2025 välisenä aikana, jota tarkastellaan perusuran ja koronauran suhteessa. Vuodet 2017 -2019 ovat vahvistettuja tilinpäätöslukuja ja näyttävät taulukossa näin ollen vain tilanteen mikä kunnissa on vallinnut ennen koronaa. Ja laskenta tuleville vuosille on suoritettu näiden historiatietojen pohjalta. Vuodesta 2020 suoritetaan vertailua koronauran ja perusuran välillä ja muutoksen tarkemman havainnollistamisen vuoksi muutos tilanteessa on raportoitu taulukkokoon myös prosentteina. Näin muutos kunnallisveroissa on havaittavissa selkeämmin ja voidaan nähdä, millaisia muutoksia koronalla arvioidaan olevan erikokoisille kunnille.

Kuntien erilaisuus tulee esille tuloveron muutosta tarkastellessa. Kuntien väkiluku ja väestörakenne vaikuttavat merkittävästi siihen, millainen verokertymä kunnassa on. Väkiluvun suuren eroavaisuuden voi havaita esimerkiksi Tampereen reilun 240 000 asukkaan kaupungin ja Vesilahden reilun 4 000 asukkaan kunnan välillä. Lisäksi on huomionarvioista se, koostuvatko nämä luvut eläkeläisistä, työttömistä vai työssäkäyvistä. Koronalla voi katsoa olevan vaikutusta väestörakenteen työllisiin ja työttömiin ja työttömyyden kasvun myötä vaikutukset heijastuvat myös kunnan tuloveroihin.

Taulukko 8 Tulovero perusura ja korona-aikana tilanteessa esitettyinä vuosien 2017 - 2025 osalta

Tulovero k€									
	2017	2018	2019	2020/perusura	2020/Korona	Muutos korona - perusura	Muutos%	2021/perusura	2021/korona
0-3999	624686	612254	660648	688968	674485	<b>-14483</b>	-2,10	704124	691536
4000-9999	1954589	1925091	1933120	2038675	1985211	<b>-53465</b>	-2,62	2118880	2044809
10000-249	3013323	3022819	3092781	3212433	3163806	<b>-48627</b>	-1,51	3289666	3190903
25000-999	5265952	5136860	5256757	5576859	5417293	<b>-159566</b>	-2,86	5795941	5546155
100000-	7913993	7913897	8143879	8664057	8465185	<b>-198872</b>	-2,30	9081587	8605429
<b>Yht.</b>	<b>18772543</b>	<b>18610921</b>	<b>19087185</b>	<b>20180992</b>	<b>19705980</b>	<b>-475012</b>	<b>-2,35</b>	<b>20990199</b>	<b>20078833</b>

Tulovero k€									
	2022/perusura	2022/korona	Muutos korona - perusura	Muutos%	2023/perusura	2023/korona	Muutos korona - perusura	Muutos%	Muutos korona - perusura
0-3999	719197	684307	<b>-34890</b>	-4,85	729517	700090	<b>-29427</b>	-4,03	<b>-12588</b>
4000-9999	2169610	2055532	<b>-114078</b>	-5,26	2130813	2032382	<b>-98430</b>	-4,62	<b>-74070</b>
10000-24999	3381558	3239009	<b>-142549</b>	-4,22	3525719	3393157	<b>-132561</b>	-3,76	<b>-98763</b>
25000-99999	5975441	5660346	<b>-315095</b>	-5,27	6099796	5817503	<b>-282294</b>	-4,63	<b>-249787</b>
100000-	9452819	8958376	<b>-494442</b>	-5,23	9728006	9269863	<b>-458142</b>	-4,71	<b>-476158</b>
<b>Yht.</b>	<b>21698623</b>	<b>20597570</b>	<b>-1101054</b>	<b>-5,07</b>	<b>22213850</b>	<b>21212996</b>	<b>-1000855</b>	<b>-4,51</b>	<b>-911366</b>

Tulovero k€									
	2024/perusura	2024/korona	Muutos korona - perusura	Muutos%	2025/perusura	2025/korona	Muutos korona - perusura	Muutos%	Muutos%
0-3999	764698	733688	<b>-31010</b>	-4,06	789694	757336	<b>-32358</b>	-4,10	-1,79 %
4000-9999	2210028	2108311	<b>-101718</b>	-4,60	2233753	2131022	<b>-102731</b>	-4,60	-3,50 %
10000-249	3529665	3396955	<b>-132710</b>	-3,76	3703596	3563300	<b>-140296</b>	-3,79	-3,00 %
25000-999	6226341	5938027	<b>-288314</b>	-4,63	6253381	5963765	<b>-289616</b>	-4,63	-4,31 %
100000-	10007362	9535918	<b>-471443</b>	-4,71	10290767	9805833	<b>-484935</b>	-4,71	-5,24 %
<b>Yht.</b>	<b>22738095</b>	<b>21712899</b>	<b>-1025196</b>	<b>-4,51</b>	<b>23271191</b>	<b>22221256</b>	<b>-1049935</b>	<b>-4,51</b>	<b>-4,34 %</b>

Kuntien kunnallisverokertymän kehittämiseen koronan vaikutukset voidaan selvästi nähdä. Vuosi 2020 oli ensimmäinen koronavuosi ja kuntien tulopohjan arveltiin tippuvan rajusti. Muutos pelkästään jo tuloverojen suhteen on melkoinen. Tuloverojen voidaan nähdä tippuvan kaikissa luokissa. Vuonna 2020 muutos näyttäisi olevan kaikkien luokkien osalta melko tasaisesti tippuvaa ja vuoteen 2022 päästyä, muutos näyttäisi olevan vielä rajumpi. Pudotus jatkuu tuloverojen osalta aina vuoteen 2025 ja tasaantuu hieman, ollen kuitenkin merkittävästi heikompi verrattuna siihen, että tilanne kunnissa olisi jatkunut perusuran mallin mukaisesti.

Verokertymän koronalukuja selittää osaltaan varmasti kuntien rajoittamistoimenpiteet ja niiden seurauksena monissa kunnissa käydyt YT-neuvottelut.

## 5.6 Yhteisövero

Taulukko 9 Yhteisövero perusura ja koronaera tilanteissa esitettyinä vuosien 2017 – 2025 osalta

Yhteisövero k€ / koronaera									
Väkiluku	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	75112	69619	76330	88725,66	105179,3	93299,15	89183,01	95466,2	100209
4000-9999	174384	156476	155899	175781,1	210723,7	187417,4	178108,7	188201,9	191969,1
10000-24999	211542	197945	199670	221009,7	259114,6	229826,5	220727,4	218991,6	229570,9
25000-99999	377301	358716	364916	396981,4	470647,4	417444,4	399027,7	410998,6	419318,9
100000+	1042101	1069036	1100152	1056177	1252169	1110619	1061621	1093470	1126274
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>1880440</b>	<b>1851792</b>	<b>1896967</b>	<b>1938675</b>	<b>2297834</b>	<b>2038606</b>	<b>1948668</b>	<b>2007128</b>	<b>2067342</b>
Kiinteistövero k€ / perusura									
Väkiluku	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	79788	87596	93603	98063,11	99611,48	100552,7	101503,3	105456	108387,3
4000-9999	183502	216073	218517	224312,1	230283,2	232518,2	229979,5	236838	237202,7
10000-24999	252217	263326	269814	275700,1	277819,5	280477,5	287958	283097,7	298417,5
25000-99999	455290	452904	474840	488488,8	496976,4	501831,2	506734,4	511686,6	504082,4
100000-	744487	774492	805578	819292,8	860912,9	869457,8	878088,1	886804,7	895608,5
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>1715284</b>	<b>1794391</b>	<b>1862352</b>	<b>1905857</b>	<b>1965604</b>	<b>1984837</b>	<b>2004263</b>	<b>2023883</b>	<b>2043698</b>

Kuten edellä teoriaosuudessa kerrottiin, yhteisövero eli yhteisön tulovero on merkittävä tuotto kunnille. Yhteisöveroa suorittavat esimerkiksi osakeyhtiöt ja osuuskunnat ja tästä verosta kunnat ja valtio saavat osansa. Koronan myötä yhteisöverokertymät perustuvat myös arvioihin kehittymisestä. Epävarmuus yhteisöveron kehittymisestä on koko ajan läsnä ja yllä olevat laskelmat perustuvat arvioihin, miltä tulevaisuus näyttäisi vuoden 2020 osalta, kun koronaviruksen vaikutuksia ryhdyttiin arviomaan. Vaikutukset tullaan näkemään melko suurellakin viiveellä ja kuntien tilanteiden kehittymiseen vaikuttaa suuresti kuntien elinkeinorakenne ja mahdolliset yritysavustukset.

Yhteisöveroissa voi nähdä huomattavan pudotuksen koronan vaikutuksia tarkastellessa vuodesta 2020 vuoteen 2025. Oletus koronavuoden 2020 keväällä oli, että kyseessä on hyvin väliaikainen notkahdus, ja verotulot, mukaan lukien yhteisövero, lähtee rullaamaan normaalisti jo vuoden 2020 loppupuolella ja yritysten toiminta palautuu normaaliksi notkahduksen jälkeen. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan yritykset joutuivat talousahdinkoon ja esimerkiksi miltei jokaisessa kunnassa Pirkanmaalla yritykset kävivät YT-neuvotteluita. Lomautuksilla yritykset pyrkivät selviämään läpi haastavimman ajan. Maaliskuuhun taitteessa 2020 tilanne Pirkanmaan osalta näytti tältä. Listasta puuttuvat Pirkanmaan kunnista Urjala, Juupajoki, Hämeenkyrö, Punkalaidun, Ruovesi sekä Vesilahti. (Aamulehti 2020).

Taulukosta voidaan nähdä jo pelkästään Pirkanmaan osalta selkeän selityksen yhteisöverokertymän kehityksen pienenemiselle. Korona ajoi monet yritykset taloudellisesti todella ahtaalle. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt antamaan heti keväällä tukea ja tietoa, mistä ja millaista tukea yritykset voivat hakea tässä kriisitilanteessa. Apua avustuksiin tai lainantakauksiin Työ- ja elinkeinoministeriö ohjasi hakemaan verkkosivuiltaan löytyvillä toimintaohjeilla. Keskisuurille yrityksille apua tarjottiin Valtion pääomasijoitusyhtiö Tessin kautta, kun taas pienet yritykset ohjattiin hakemaan tukea ELY – keskukselta tai kunnilta, jotka maksavat yksinyrittäjän tukea. Myös Business Finland oli yksi väylä lähinnä keskisuurille yrityksille, josta oli mahdollista ahdinkoon tukea hakea. (Aamulehti 2020.)

Taulukko 10 Lomautus- tai irtisanomisuhan alla olevat työntekijät Pirkanmaalla keväällä 2020

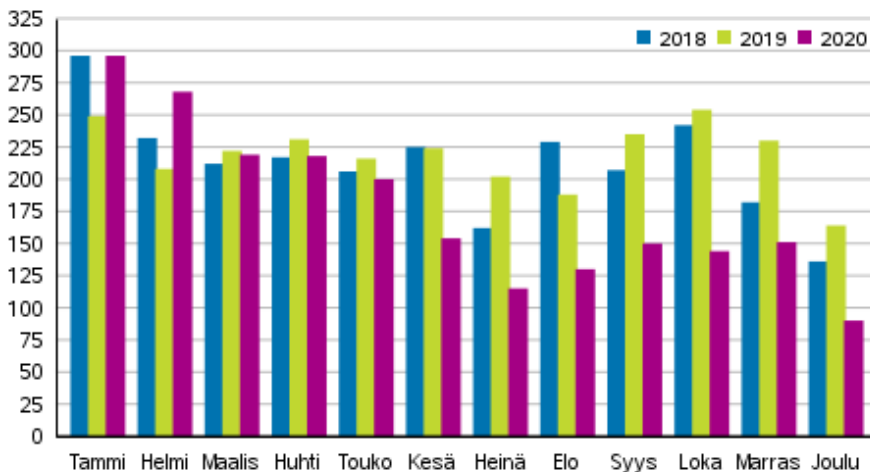
	Torstai 26.3.	Maanantai 30.3.	Keskiviikko 1.4.	Perjantai 3.4.
Akaa	205	209	345	345
Ikaalinen	44	44	44	44
Kangasala	144	144	144	144
Kihniö	30	30	30	30
Lempäälä	333	338	338	340
Mänttä-Vilppula	175	175	175	318
Nokia	1 350	2 060	2 060	2 060
Orivesi	0	29	29	29
Parkano	156	156	156	156
Pirkkala	568	577	577	635
Pälkäne	14	14	14	14
Sastamala	499	649	653	1 208
Tampere	8 980	12 922	13 391	14 336
Valkeakoski	85	85	85	85
Virrat	140	140	140	140
Ylöjärvi	270	264	314	319

Grafiikka: Elina Venttola / Aamulehti • Lähde: Ely-keskus

Koronan myötä yritykset ajautuvat ahtaalle ja monella siitä oletettu seuraus on konkurssi. Mielenkiintoinen seikka yritysten konkurssitilannetta tarkastellessa koko maan osalta on kuitenkin se, että konkurssien määrä väheni kesäkuusta 2020 alkaen melko merkittävästi. Oletus olisi voinut olla juuri päinvastoin. Tilannetta voisi selittää kuitenkin osaltaan uusi lakimuutos, joka rajoittaa velkojan mahdollisuuksia hakea velallista konkurssiin. Tämä lakimuutos on voimassa vuoden 2021 loppuun. (Tilastokeskus 2021). Toisaalta sitten taas velallisen omatoiminen hakeutuminen konkurssiin on ollut kasvussa, joten lakimuutoksen todellisia vaikutuksia konkurssihakemuksista on vaikea erotella. Lisäksi

alla olevasta taulukosta voidaan tarkastella yritysten konkurssiin hakeutumista vuosien 2018 – 2020 osalta. Voidaan havaita, että kasvua konkurssin vireille laitossa on vuoteen 2019 verrattuna vain alkuvuonna 2020, jolloin sen ei voida katsoa olevan vielä koronasta johtuvaa. Muutoin koko 2020 vuosi on koko maata tarkastellen konkurssiin hakeutumisen suhteen edelliseen vuoteen verrattuna jopa merkittävästi pienempi. Toki konkurssiin hakeutuminen on yrityksillä viimeinen toimenpide, eli

Korona on aiheuttanut taloudellista ahdinkoa yrityksissä, jonka voi havaita tarkastellessa yritysten yhteisöverokertymä ennusteen poikkeavuutta normaalitilanteeseen verrattuna. Poikkeavuutta on aiheuttanut lomautusten lisäksi esimerkiksi se, että yritysten oli mahdollista hakea ennakkoveroihin alennusta Verohallinnolta, mutta tämä vastaavasti vaikuttaa siihen, että vuonna 2021 yhteisöverokertymä tulee olemaan suurempi. Mikäli yritykset selviävät kriisitilanteesta odotetusti. Toisaalta ei auta unohtaa, että vaikka korona on joillekin yrityksille aiheuttanut taloudellista huolta, on se toisaalta toisille tarjonnut lisää työtä ja kenties aivan uudenlaisia mahdollisuuksia. On täytynyt rohkeasti avata uusia ovia ja tehdä liikevaihtoa erilaisten ratkaisujen turvin.



Kuvio 5 Vireillä olevat konkurssit vuosien 2018 -2020 aikana (Tilastokeskus 2021)

Yhteisöveromäärien ennustettiin merkittävästi vähenevän, joten valtio tuli kuntien avuksi nostamalla kuntien yhteisövero-osuuksia määräajaksi. Kuntien osuutta tuosta tuotosta korotettiin 10 prosenttiyksikköä vuodelle 2020 osana koronavirusepidemian vaikutuksista johtuvaa kuntien tukemistoimia. (Tilisanomat 2021).

## 5.7 Kiinteistövero



Kiinteistöveron maksaa kiinteistön omistaja. Maksu suoritetaan vuosittain määrättyjen kiinteistöveroprosenttien mukaisesti sille kunnalle, kenen alueella kiinteistö sijaitsee. (Veronmaksajat 2020). Kiinteistövero muodostaa yhden osan kuntien tuloverokertymästä. Kiinteistövero on näistä kunnan veroista ainoa, jonka ei voida katsoa olevan koronan kanssa välittömiä, eikä välillisiä vaikutuksia. Kiinteistövero on kunnan verotuloista kertymistavaltaan hyvin erilainen ja siitä syystä koronakriisillä ei voida katsoa olevan vaikutuksia kunnan kiinteistöverokertymään. Voisi jopa sanoa, että kiinteistöveron merkitys näiden kuntaverojen joukossa kasvattaa merkitystään nimenomaan pysyvyyden kannalta asiaa tarkastellessa. Erityisen tärkeä kiinteistövero on pienten kesämökkikuntien kannalta asiaa tarkastellessa, jolloin kesäkausina verotulot saattavat kasvaa merkittävästi. Tässä tapauksessa korona vaikuttaa negatiivisesti rajoitusten muodossa tällaisten kuntien kiinteistöverokertymiin.

*Taulukko 11 Kiinteistövero tarkasteltuna perus- ja koronaura vuosilta 2017 - 2025*

Kiinteistövero / perusura / koronaura									
Väkiluku	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	79788	87596	93603	98063	99611	100553	101503	105456	108387
4000-9999	183502	216073	218517	224312	230283	232518	229980	236838	237203
10000-24999	252217	263326	269814	275700	277820	280478	287958	283098	298418
25000-99999	455290	452904	474840	488489	496976	501831	506734	511687	504082
100000-	744487	774492	805578	819293	860913	869458	878088	886805	895608
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>1715284</b>	<b>1794391</b>	<b>1862352</b>	<b>1905857</b>	<b>1965604</b>	<b>1984837</b>	<b>2004263</b>	<b>2023883</b>	<b>2043698</b>

## 5.8 Kuntien velkaantuminen

Oleellinen huomioita seikka kuntien velkaantumisen tarkastelussa on myös se, että kuntien tehtävien määrällinen lisääntyminen on myös osaltaan kasvattanut kuntien velkataakkaa ja velanottoa. Suomen valtion ja kuntien velkaantumisesta koronan seurauksena on lehdistössä ja uutisissa kirjoitettu paljon. Millainen merkitys koronalla voidaan odottaa olevan kuntien velan ottoon. Voidaanko nähdä, että koronan vuoksi kunnat ovat velkaantuneet entisestään. Liitteestä 3 voidaan huomata, että kaikkien väkilukuluokkien lainaosuuksissa per asukas on kasvua, kun verrataan lähtötilannetta vuodelta 2017 lopputilanteeseen vuonna 2025. Lopputilannetta tarkastellessa voidaan todeta, että vertailtaessa muutoksen suuruutta, voidaan todeta, että eniten velkaosuutta asukasta kohden ovat kasvattaneet suurimmat kunnat, eli kunnat ja kaupungit, joissa asukkaita on yli 100 000. Jos alla olevaa tulosta tarkastellaan hyvin suoraviivaisesti, voidaan todeta, että koronalla on vaikutusta siihen, että kaiken kokoiset kunnat kasvattavat lainakantaansa koronan seurauksena. Pienet, alle 4 000 asukkaan kunnat näyttäisivät kasvattavan lainakantaansa kaikista vähiten, vain 315 euroa per asukas. Seuraavat luokat kasvattavat lainaosuutta per asukas seuraavasti: 581€/as, 628€/as ja 1 014€/as. Väkiluvun muutoksessa

tapahtuneet muutokset on kuitenkin huomioitava tässä asiassa. Toisaalta on hyvä muistaa, että koronan myötä kuntien väkilukujen ei katsota muuttuvan, vaan väkiluvun kehitys pysyy samana tarkastellessa perusdataa tai koronadataa. Kun tarkastellaan väkiluvun muutoksen arvioitua kehittymistä, voidaan huomata, että pienten kuntien asukasmäärässä nähdään kasvava trendi. Samoin voidaan nähdä, että väkiluvun on arvioitu kehittyvän myönteisesti myös luokissa 4 (asukasluku 25 000 – 99 999) sekä luokassa 5 (asukasluku 100 000 -). Isompien kaupunkien vetovoima on kiistaton, joten on täysin luonnollista, että myös investointitarve kasvaa. Toisaalta myös oletettu kuntien tehtävien ja vastuiden kasvun lisääntymien tulevaisuudessa luo painetta lainakannan kasvun suuntaan. Mutta mikä selittää sitä, että koronan myötä lainakannan arvioidaan kehittyvän entistä suuremmaksi. Osittain asia selittyy sillä, että koronan myötä kuntien tulopohjan on arvioitu romahtavan ja sitä myötä kuntien talousahdingon syvenevän. Toisaalta asiaa voi tarkastella myös positiivisen kautta ja selittää osin asiaa niin, että koronan myötä kuntien on ollut pakko miettiä taloutta uudesta näkökulmasta. Kuntien elinvoimaan on ollut pakko kiinnittää huomiota ja keskustelua kunnassa toimivien yritysten kanssa on kenties käyty ahkerammin. Uudenlaiset työtavat ja toiminnot ovat kenties lisänneet myös rohkeutta tehdä investointipäätöksiä, ja kuten edellä jo totesin, ei lainakannan suuruudesta per asukas voi kuitenkaan päätellä täysin sitä, mikä kunnan taloudellinen tilanne on. Eli koronataloukkoa onkin syytä tarkastella osin positiivisen katsannon kautta, ei niinkään pelätä kuntien lisävelkaantumista. Täytyy muistaa selvittää, mitä kunkin kunnan sisällä näihin euromäärien kasvuihin sisältyy.

Kuntien velkaantuminen tulevaisuudessa näyttää vääjäämättömästi kiihtyvältä, mutta on kuitenkin hyvä muistaa kuntien erilaisuus tässäkin asiassa. Kuntien velkaantumista tarkastellessa on tärkeää huomioida kuntien erilaiset organisaatiot ja kunnan ” elinvaihe”. Muun muassa näistä seikoista johtuen kuntien investointitarpeet voivat olla hyvinkin erilaiset. Toisaalta se tarkoittaa myös sitä, että kun tarkastellaan kuntien lainaosuutta per asukas, niin tämä luku ei välttämättä kerro täysin siitä, että millainen kunnan taloudellinen tilanne todellisuudessa on. Alla olevasta taulukosta suurimpien lainakantojen listasta voidaan poimia esimerkiksi Kyyjärvi, joka täyttää myös kriisikuntakriteerit. Kunnan veroprosentti vuonna 2020 oli 22,5 eli kuntakentän korkeimmasta päästä. Kunta ei kuitenkaan lähtenyt nostamaan vuodelle 2021 veroprosenttiaan vaan yrittää tasapainottaa talouttaan muilla keinoilla.

Taulukko 12 Lainakanta 2019 Manner-Suomen kuntakonsernit (Kuntaliitto 2020)

<b>Pienimmät</b>	<b>€/as</b>	<b>Suurimmat</b>	<b>€/as</b>
Koski TL	590	Kajaani	16 322
Enonkoski	591	Espoo	13 125
Parikkala	869	Kyyjärvi	12 940
Myrskylä	1 143	Halsua	12 808
Polvijärvi	1 165	Reisjärvi	12 155
Eurajoki	1 571	Kaustinen	11 926
Merikarvia	1 595	Keuruu	11 469
Siikainen	1 637	Konnevesi	11 118
Sysmä	1 681	Raahe	10 999
Pyhäranta	1 688	Mikkeli	10 936

KUNTA  
LIITTO

## 5.9 Kuntien toimintakulujen ja toimintatuottojen kehittyminen kunnissa ja niiden laskentaperusteet

Toimintakulut kunnissa muodostuvat pääsääntöisesti palveluiden ostoista, aineista, tarvikkeista ja tavaroista, henkilöstökuluista sekä maksetuista avustuksista. Lisäksi toimintakuluihin luokitellaan kuuluvaksi myös muut toimintakulut, joita ovat esimerkiksi vuokratulot ja kunnan maksamat välittömät verot ja luottotappiot. Vahingonkorvaukset kuuluvat myös tähän ryhmään. (Kuntatalouden ABC, 2021.) Toimintatuotot muodostuvat erilaisista tuista ja avustuksista tai tulonsiirroista, jotka voivat tulla esimerkiksi valtiolta tai joltakin muulta yhteisöltä. Maksutulot tavaroista ja palveluista kuuluvat myös toimintatuottoihin. Näiden maksujen tarkoitus ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan ja maksut usein perustuvatkin lakiin tai asetuksiin asiakkaan maksukyky huomioiden. Vuokratulot ja pysäköintivirhemaksut ovat myös toimintatuottoja korottavia seikkoja, kuten myös myyntitulot, joita saadaan esimerkiksi myytäessä tavaroita tai palveluita. Maakaupat lisäävät myös osaltaan toimintatuottojen määrää. (Kuntatalouden ABC, 2021.) Maakaupat tekevät osaltaan ennustamisesta hankalaa ja asettaa myös kunnat eriarvoiseen asemaan tämän tulomahdollisuuden myötä.

Koska vuosilta 2020 – 2025 ei ole saatavilla vahvistettua tietoa kuntien toimintatuotoista ja toimintakuluista, tutkimuksessa käytetään arviointimenetelmänä lineaarista funktiota, jolla arvioidaan vuosien 2020 -2025 menojen muodostumista. Ennuste perustuu siihen, että ohjelma laskee olemassa

olevien ja tiedettyjen x ja y arvojen lineaarisen regression ennusteen. Toisin sanoen vuosien 2017 -2019 olemassa olevia lukuja hyödyntäen saadaan ennuste vuosille 2020 – 2025.

Toimintakulujen ja toimintatuottojen arviointimenetelmään liittyy luottamusväli ja oletustuottamustaso. Luottamusväli tarkoittaa *jokaista ennustettua arvoa ympäröivää arvoaluetta, johon 95 % tulevista arvopisteistä odotetaan sijoittuvan ennusteen perusteella (normaalijakaumalla)*. (Tilastokeskus, luottamusväli.) Luottamusväli auttaa ennusteen tarkkuuden määrittämisessä. Pienempi väli tarkoittaa luotettavampaa ennustetta tietylle arvopisteelle. (Tilastokeskus, luottamusväli.) Oletusluottamustaso on tässä ennusteessa 95 %.

Taulukko 13 Toimintakulujen ennuste vuosille 2020 – 2025

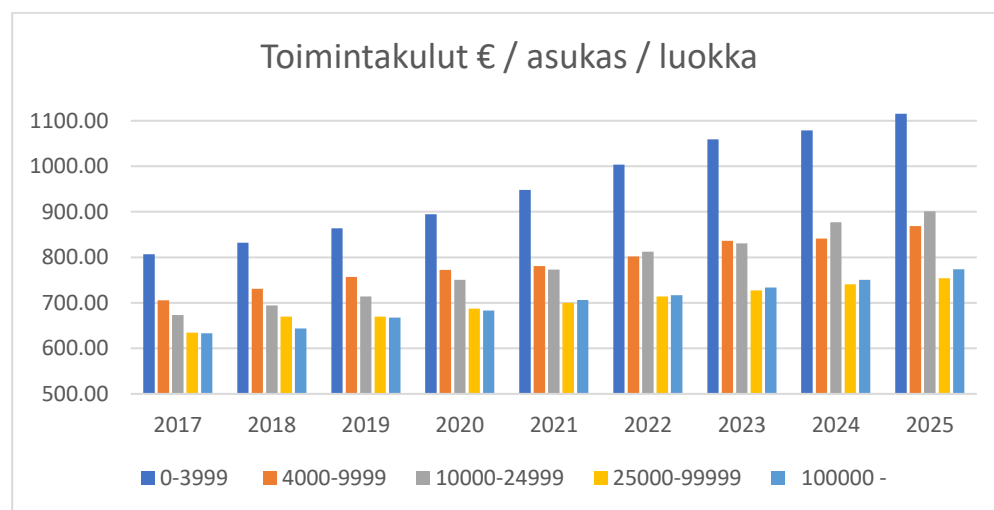
Vuosi	Luokka 0-3999 /k€	Luokka 4000-9999/k€	Luokka 10000-24999/k€	Luokka 25000-99999/k€	100000 -/k€	Yhteensä
2017	1894101	4553178	6239983	9538886	13598167	35826332
2018	1955532	4699577	6510266	9927648	13964168	37059209
2019	2093600	4719065	6660452	9912850	14649447	38037433
2020	2180577	4823160	6890703	10167092	15121874	39185426
2021	2280326	4906104	7100937	10354074	15647514	40290976
2022	2380076	4989047	7311172	10541056	16173154	41396527
2023	2479825	5071991	7521406	10728038	16698794	42502077
2024	2579575	5154934	7731641	10915020	17224434	43607628
2025	2679324	5237878	7941875	11102002	17750074	44713178

Yllä olevaa taulukkoa toimintakulujen kehittymisestä tarkastellessa voidaan havaita, että toimintakulujen kasvuennuste on suurinta sellaisten kuntien kohdalla, jossa asukasluku jää alle 4 000 asukasta. Toimintakulut kasvavat peräti yli 40 prosenttia näiden pienimpien kuntien kohdalla, kun se keskisuurten ja suurten kuntien välillä on melko tasaista. Suurimpia kuntia, eli yli 100 000 asukkaan kunnissa voidaan todeta, että toimintakulujen arvioitu kehittyminen reilu 30 prosenttia. Eli näyttäisi siltä, että pienimmät ja suurimmat kunnat ovat niitä, joiden toimintakulujen nousu on rajuinta. Toimintakulut per asukas näyttävät myös selkeästi sen, että toimintakulut pienten kuntien kohdalla on myös suurimmat per asukas. Tämä näkyy kuviossa 6. Toimintakulujen kasvavaa trendiä selittää ainakin muuttunut tarve palveluissa, sekä palveluiden asiakasmäärissä. Koronan myötä sekä julkisen terveydenhuollon tarve, että sosiaalipalveluiden tarve on lisääntynyt, mikä näkyy näissä luvuissa. Sosiaali- ja terveystaloudissa menoja lisääviä seikkoja ovat ainakin hoitotarvikkeet, laboratoriotutkimukset sekä lisätalotarpeet. Näiden

lisäksi ainakin työllisyydenhoitokulut ja sairauspoissaolot ovat yhtenä osana kasvattamassa toimintakuluja.

Taulukko 14 Toimintakulujen prosentuaalinen muutos / asukasmäärä

Asukasluku	0-3999	4000-9999	10000-24999	25000-99999	100000 -
%	41,5	15,0	27,3	16,4	30,5

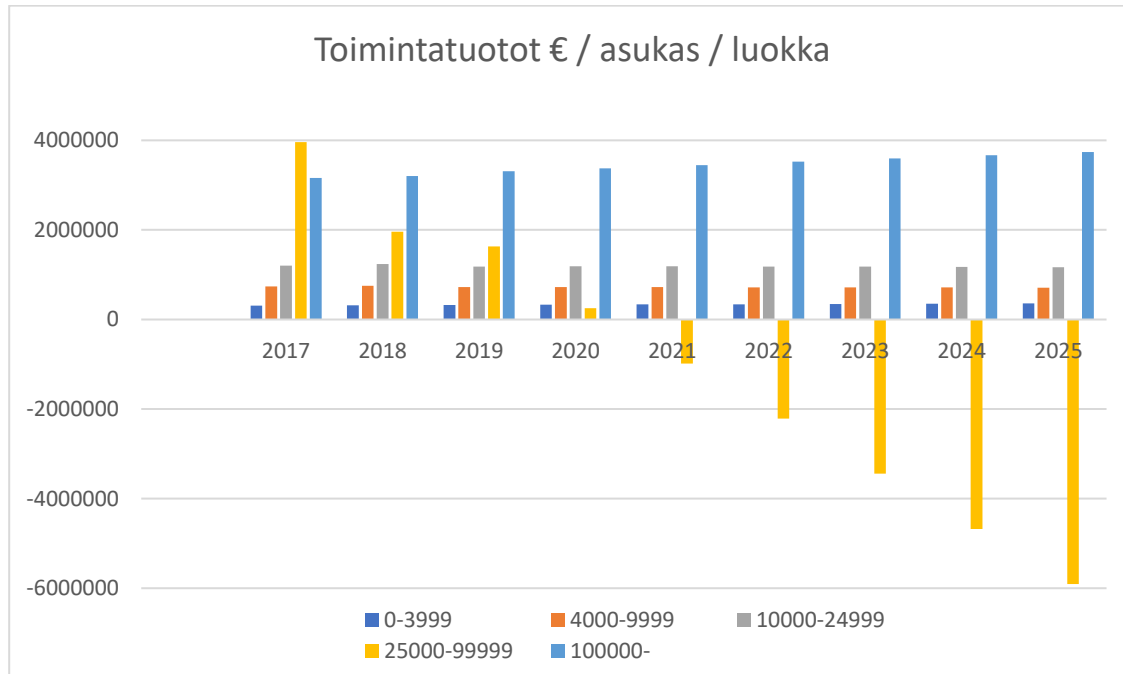


Kuvio 6 Toimintamenot ajanjaksolla 2017 - 2025

Toimintakulujen nousu kuntien tehtäväkentän laajentumisen myötä on ollut odotettavissa. Toimintakulujen nousu oli odotettavissa myös ilman koronan vaikutusta, joten on syytä tarkastella missä suhteessa tuota nousua on tapahtunut suhteessa toimintatuottoihin. Voidaanko nähdä merkittävää koronan mukanaan tuomaa muutosta tässä suhteessa? Koska kuntakentän toimintakulujen kehittyminen perustuu myös arvioon, tässä tutkimuksessa tulee tehdä olettaus, että muutokset johtuvat koronasta, koska muuta vaihtoehtoa ei oikeastaan edes ole. Muutosten oletetaan olevan koronasta johtuvia. Toimintakulujen nousun voisi ajatella olevan seurausta terveystalouden käytön lisääntymisestä, mutta toisaalta myös sosiaalipalveluiden osuuden voisi tilanteessa ajatella kasvavan. Todellisen tilanteen näiden lukujen mahdollisesta muutoksesta saa vuoden 2020 tilinpäätösten valmistuttua. Nyt perustan arvioni valtakunnallisen uutisoinnin pohjalle.

Toimintatuottojen osalta kuvio 7 näyttää ennusteen. Kuten kuvio osoittaa, toimintatuottojen ennustaminen kuntien erilaisuuden vuoksi on todella haastavaa. Toimintatuotoissa tapahtuvat yllättävät käänneet saattavat muuttaa koko ennusteen. Tässäkin tapauksessa luokan 25 000 – 99 999 toimintatuotot

näyttävät pienenevän räjähdysmäisesti. Todennäköisesti syynä on kuitenkin yksi poikkeama, joka syöstyä koko ennusteen väärille urille. Ennusteiden kriittinen tarkastelu on siis todella oleellista.

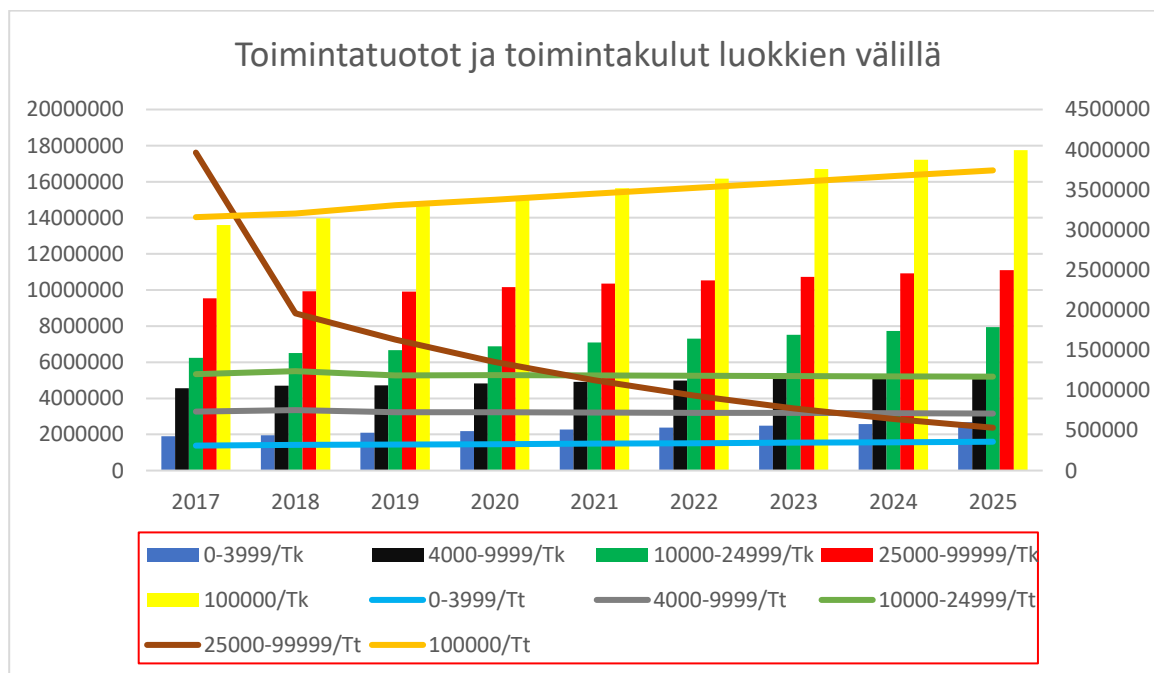


Kuvio 7 Toimintatuotot ajanjaksolla 2017 – 2025

## 5.10 Toimintatulojen ja toimintakulujen suhde kunnissa

Toimintakulujen ja toimintatuottojen kehittyminen on laskettu ennusteena vuodesta 2020 vuoteen 2025 saakka. Ennustemalli ei ota kuitenkaan huomioon esimerkiksi yllättäviä toimintatuloja, jotka saattavat tulla esimerkiksi maanmyynnistä tai käyttöomaisuuden myynnistä. Näin ollen esimerkiksi Hyvinkäällä toimintatulojen suorainen romahdus vuodesta 2018 vuoteen 2019 vaikuttaa toimintatulojen ennusteeseen niin, että luokan 25 000 – 99 999 asukasta toimintatuotot painuisivat miinuksien puolelle vuodesta 2021 eteenpäin. Hyvinkään tapauksessa kyse vaikuttavana tekijänä on Keski-Uudenmaan sote – kuntayhtymä, joka on perustettu 2017 vuonna sosiaali- ja terveyspalveluita järjestämään. Varsinainen tuotanto tapahtui kuitenkin kunnissa ja näin ollen kustannukset kiersivät kunnilta kuntayhtymään ja kuntayhtymältä kuntiin. Lisäksi oli joitakin toiminnallisia syitä, kuten avustajakeskus ja palvelusetelikokeilu, jotka osaltaan vaikuttivat suureen eroon. (Hyvinkää tilinpäätös 2018). Näin ollen voidaan huomata, että ennusteen tekeminen ei ole yksinkertaista ja monet asiat vuoden aikana vaikuttavat

siihen joko kasvattavasti tai supistaen. Kuntien toimintatulojen ja toimintamenojen suhde kuntataloudessa näyttää seuraavanlaiselta arvioiden tilannetta vuoden 2020 alun tilanteen pohjalta. Kehittymistä arvioitiin niiden historiatietojen pohjalta, jotka vuodet 2017 – 2019 ovat antaneet tulojen ja menojen kehitymisestä kunnissa. Kuten kuviosta 7 käy ilmi, toimintatuotot painuisivat miinukselle yllättävien muutosten vuoksi. Näin ollen käytän myös tässä samanlaista laskentakaavaa kuin verotulojen kohdalla saadakseni toimintatuottojen kehityksen vastaamaan normaalia kehitystä myös luokan 25 000 – 99 999 asukasta kohdalla. Tarkennus on laskettu toimintatuottojen vuosien 2017 – 2020 suhteessa ja siitä saadulla prosenttimuutoksella kerrottu vuoden 2020 tiedot ja näin saatu vuosille 2021- 2025 kokonaismateriaalin kanssa linjassa oleva luku. Kuten edellä jo mainittiin, vuoden 2017 toimintatuottojen ollessa poikkeuksellisen suuri, otettiin laskentaan mukaan ainoastaan vuosien 2018 ja 2019 toimintatuotot. Näin ollen tulos asettuu linjaan paremmin, eikä poikkeuksellinen vuosi vääristä liikaa tulosta.

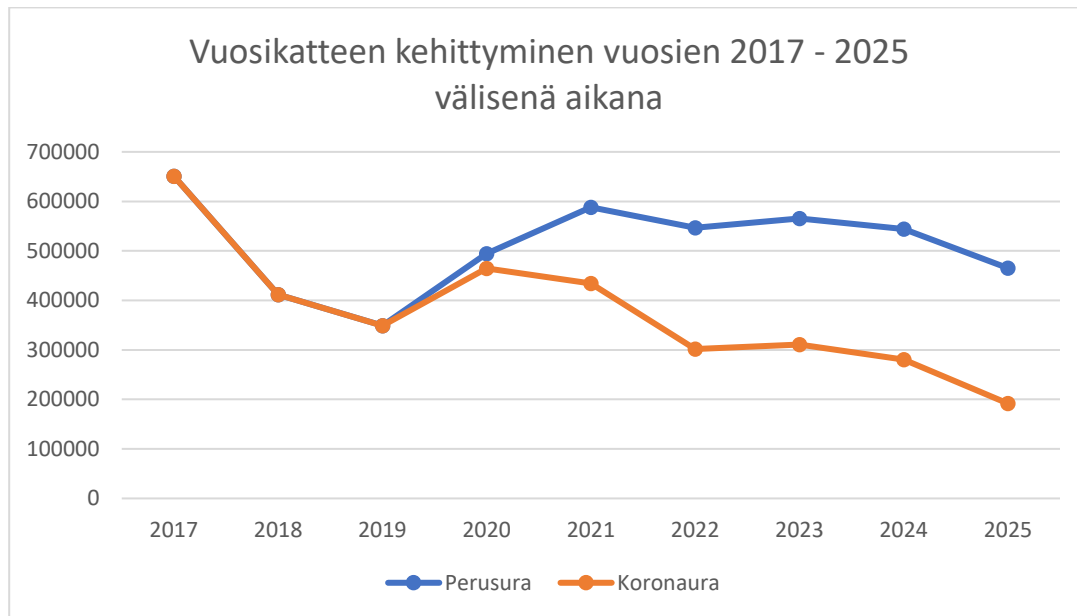


Kuvio 8 Toimintatuottojen ja toimintakulujen kehittyminen kuntataloudessa vuosien 2017 - 2025 aikana

## 5.11 Kuntien vuosikate

Kuten teoriaosuudessa, sekä asiantuntijahaastattelusuudessaakin kävi ilmi, on vuosikate tärkeä talouden mittari. Vuosikatteen voi ajatella olevan kunnissa taloudellista menestystä kuvaava mittari, johon myös reagoi kunnan päätöksentekijät. Vaikka vuosikatetta mittarina pidetäänkin tärkeänä ja käyttökelpoisena

mittarina, on siinä siitä huolimatta vertailuongelmia. Miten voidaan asettaa sellainen kaikille kunnille optimaalinen tavoitearvo, että vuosikatetta tarkastellessa kunnat olisivat täysin vertailukelpoisia. Tämä on oikeastaan mahdotonta, sillä asiaa tulee tarkastella jokaisen kunnan omista lähtökohdista ja luvun riippuvuus on täten hyvin kuntakohtaista. Tästä seuraa tulkinta, että vaikka käsite vuosikate onkin sama, sen merkitys voi tarkoittaa erilaisia taloudellisia tiloja riippuen kunnasta. Kuntien tärkeä tehtävä on palveluiden järjestäminen ja vuosikate kertoo hyvin rajallisesti tästä onnistumisesta ollessaan vain osa liikekirjanpitoa. (Arja Vallivaara, Hannu Valtonen, Pekka Rissanen 2009, 489.) Edelliseen viitaten, seuraavassa läpileikkaus kuntien vuosikatteista tarkastellen asiaa perusuran ja koronauran tilanteissa. Tulokset antavat lähinnä arvioita yleisellä tasolla, miten korona on vaikuttanut kuntien vuosikatteisiin vuodesta 2020 vuoteen 2025. Täytyy muistaa, että luokkiin mahtuu hyvin erityyppisiä kuntia, joten vuosikatteiden kehittymistä tarkastellaan hyvin yleisellä tasolla.

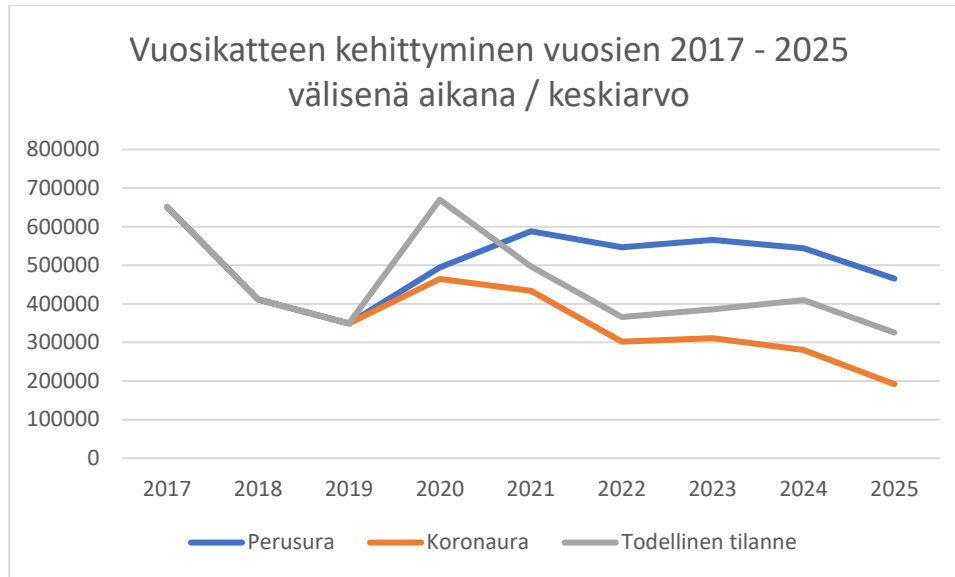


Kuvio 9 Vuosikatteen kehittymisen arviointi normaalitilanteessa versus koronatilanne

Yllä olevasta kaaviosta voidaan nähdä arvio, miten koronan arvioitiin vaikuttavan kuntien talouteen vuodesta 2020 alkaen. Myös perusuraa tarkastellessa voidaan havaita, että vuoden 2021 oletettiin tuovan hieman valoa kuntien heikkoon taloustilanteeseen ja että kuntien talous pysyisi hieman vakaampana, jopa hieman elpymisen merkkejä voisi tästä ennusteesta päätellä tulevan. Vuodesta 2021 arveltiin tapahtuvan positiivista kehitystä kuntien taloudessa. Korona kuitenkin sekoitti nämä laskelmat ja vuoden 2020 keväällä tehtiin uudet arviot ja kuntatalouden näkökulmasta tilanne näytti siltä, että kuntien vuosikulut suhteessa vuosituottoihin näyttää entistä heikommalta ja kuntien talous synkkenee entisestään.



Koronaauran kehittyminen positiivisesti täytyy tässä tulkita vain ja ainoastaan valtion tukitoimien ansiosta tapahtuvaksi muutokseksi. Hienoista laskua havaittavissa vuoteen 2021 ja siitä seuraakin kuntatalouden vuosikate mittarilla mitattuna laskua aina vuoteen 2025. Sote tulee entisestään sekoittamaan kuntien taloutta, mutta sitä näissä laskelmissa ei ole otettu huomioon.



Kuvio 10 Vuosikatteen kehittyminen kunnissa

Tilanne kunnissa ei mennyt kuten oli perusurassa ennustettu. Ei mennyt myöskään kuten koronaauran laskelmien pohjalta ennustettiin. Vuosikatteet kunnissa kehittyivät aivan ennalta arvaamattoman positiivisesti ja yllä oleva kuvio näyttää hyvin havainnollisesti muutoksen mitä kunnissa vuonna 2020 tapahtui. Ja vaikka lasku vuoteen 2021 on melkoinen, näyttää tilanne kuntien osalta valoisammalta kuin pitkään aikaan.

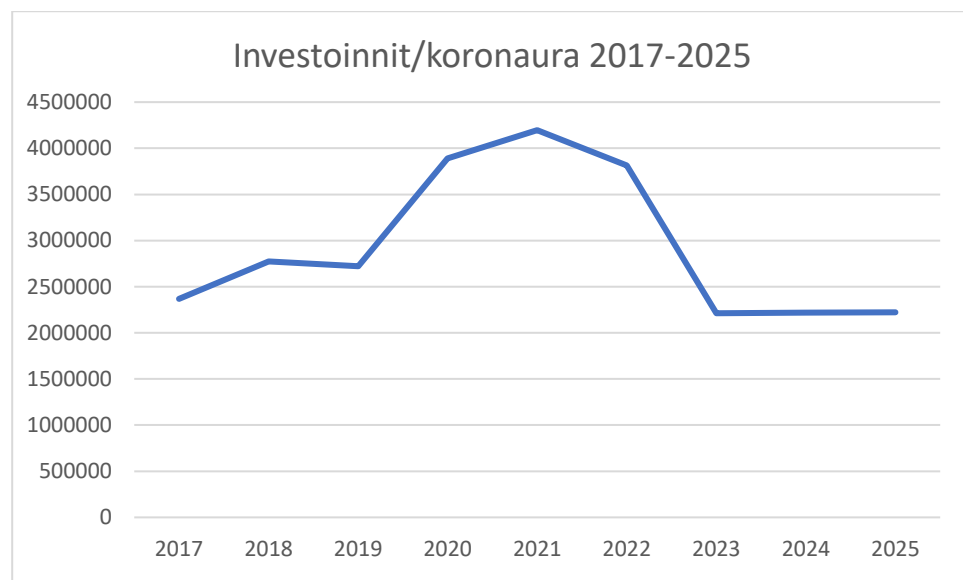
## 5.12 Kuntien investoinnit

Nettoinvestoinneilla ja koronalla on tutkimuksessa käytetyn datan mukaan melko vähäinen merkitys. Kun on arvioitu koronan vaikutuksia kuntien talouteen, skenaarion mukaan sillä näyttäisi olevan hyvin vähän vaikutuksia kuntien investointeihin. Kuvio 11 näyttää selkeän trendin investointeja tarkastellessa koronaauran kohdalla. Investoinnit näyttävät olevan voimakkaasti kasvussa vuodesta 2020 vuoteen 2022. Samoin on oletettu tilanne tarkastellessa perusuran taulukkoa. Koronaauran mukaan nettoinvestoinnit olisivat maltillisempia, kuin odotukset perusuran mukaisesti, eli ilman koronaa. Vuodesta 2023 investoinnit selvästi tippuvat sekä perus- että koronaauraa tarkastellessa. Nyt näyttäisi myös siltä, että

korona vaikuttaisi investointien määrään hienoisesti, sillä aina vuoteen 2025 investointien määrä on pienempi, kuin normaalitilanteessa arvioitu kehittyminen. Kunnissa on varmasti paljon investointihankkeita odottamassa, joihin kunnat suhtautuvat varoivaisuutta noudattaen. Nämä hankkeet ovat esimerkiksi korjaus – ja uudisrakentamista koskevia. Kokonaiskuvaa kunnista tarkastellessa voisi ajatella, että investoinnit ja niiden totuttamatta jättäminen koronan vuoksi saattavat heikentää esimerkiksi kuntien omaa asuntotuotantoa ja siten vastaavasti heikentää väestönkasvua, joka taas vaikuttaa työvoiman saamiseen.

Taulukko 15 Nettoinvestoinnit vuosien 2017 -2025 aikana perusura ja koronauraa tarkastellen

<b>Vuosi</b>	<b>Nettoinvestoinnit/perusura</b>	<b>Vuosi</b>	<b>Nettoinvestoinnit/koronaura</b>
2017	2367669	2017	2367669
2018	2772492	2018	2772492
2019	2720499	2019	2720499
2020	3894976	2020	3891483
2021	4203912	2021	4196458
2022	3819993	2022	3812679
2023	2208719	2023	2212120
2024	2213952	2024	2217347
2025	2218848	2025	2222237
<b>Yhteensä</b>	<b>26421059</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>26412984</b>



Kuvio 11 Investointien kehittymien koronauraa tarkastellen vuosien 2017 -2025 välisenä aikana

## 5.13 Valtion tukitoimet

### 5.13.1 Tukitoimet yrityksille ja tukien suuruudet

Edellä kerrotusta syystä, kuntien yrityksiä oli tärkeää tukea koronakriisissä ja siinä, että yritykset saattaisivat kriisin jälkeen saada normaalin liiketoimintansa jälleen toimimaan. Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät antoivat kunnille ohjeita ja suosituksia, jotta koronakriisistä selvitään ja kunta voisi edelleen säilyttää elinvoimaisuutensa ja yritykset toimintaedellytyksensä. Suomen Yrittäjät ovatkin todenneet, että kriisin myötä kunnan ja yritysten tulee tiivistää entisestään sitä yhteistyötä, mitä ne muutoinkin aktiivisesti tekevät normiaikoina. Ohjeistukset ovat painottaneet toimintaedellytysten sekä elinvoimaisuuden turvaamiseksi käytävän keskustelun tärkeyttä kunnan ja yritysten välillä. Poikkeusoloissa on osattava tehdä sellaisia ratkaisuja, että niiden avulla syntyy mahdollisimman pienet vahingot sekä kunnalle, että yrityksille, mutta toisaalta myös niin, että ratkaisut katsovat jo tulevaisuuteen ja vastaavat niihin tarpeisiin kriisin jälkeen. (Kuntaliitto 2020.)

Jotta kuntien elinvoimaisuus yritystoiminnan jatkuvuuden kannalta saadaan turvattua, myönnettiin yrityksille erilaisia tukia yritystoiminnan turvaamiseksi. Kunnilta oli haettavissa oleva yksinyrittäjän tuki, joka oli nimensä mukaisesti haettavissa yrityksille, joissa toimii vain yrittäjä yksin, eli ei ole palkattu työvoimaa yritykseen. Lisäksi yritystoiminnan tulee olla päätoimista ja tulon minimissään 20 000 euroa vuodessa. Nämä kriteerit määrittivät työ – ja elinkeinoministeriö. Tuki on suuruudeltaan 2 000 euroa ja sen saattoi käyttää esimerkiksi yrityksen tilavuokraan tai muihin juokseviin menoihin. Lisäksi tukia oli haettavissa Business Finlandin sekä ELY – keskuksen kautta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020.)

Yhteenvedon alla kaikki koronavuonna haettavissa olevat yritystuet, joilla valtio tuki yrityksiä vuonna 2020 ja lisäksi tarjotut vaihtoehdot yritystoiminnan ylläpitämiseksi.

- Yritykset, jossa on 6 – 250 työntekijää, saattoivat hakea Business Finlandin yritystukea. Pienemmät yritykset, 1- 5 työntekijää, voivat hakea Ely – keskuksen tukea.
- Yksinyrittäjien tuki kunnilta.
- Yksinyrittäjien oli mahdollista hakea myös työttömyyspäivärahaa. Aiemmin se onnistui vain, jos yritystoiminta oli lakannut.
- Yritysten oli mahdollista hakea pankkilainaa ja Finnvera esimerkiksi takasi lainoja herkemmin koronakriisin aikana. Koska kyseessä on laina, tulee tämä yritysten maksaa takaisin.

Yritystukitilasto julkaistaan 28.4.2021 vuoden 2020 osalta, joten tarkempaa jakaumaa yritystukien jakautumisesta ei tähän tutkimukseen ole saatavissa. Tilastokeskus on julkaissut vuoden 2020 osalta tilaston yritystukien maksusta ja siinä todetaan, että vuonna 2020 yrityksille maksettiin peräti 90 % enemmän yritystukia, kuin vastaavana ajanjaksona vuonna 2019. (Tilastokeskus 2021.) Tilastokeskuksen tietojen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että suhdanneheikentyminen on vaikuttanut sekä yritystukien maksun määrään kasvattamalla tukia, mutta myös lainoja ja takauksia kasvattavalla suuntauksella.

### 5.13.2 Kuntien ja yritysten yhteistyö ja sen merkitys kunnissa

Kuten edellä on esitetty, kuntien tulorakenne muodostuu vahvasti myös yhteisöveron varaan. Kuntien elinkeinorakenne poikkeaa hyvinkin paljon toisistaan ja siitä syystä yhteisöverokertymätkin poikkeavat melko tavalla toisistaan. Kuntien ja yrittäjien välinen yhteistyö on tärkeää, sillä yritysten maksama vero on kunnille oleellisen tärkeä ja myös motivaattori siihen, että kunta pyrkii vaikuttamaan positiivisesti siihen, kunnalla on toimiva elinkeinopolitiikka ja sitä kautta kunnan on mahdollista vahvistaa oman kunnan elinvoimaisuutta. (Yrittäjät 2017.)

Kuntien elinkeinopolitiikka tulisi rakentaa niin, että sillä voidaan mahdollisimman hyvin tukea kunnan yrittäjiä niin, että yrittäjät ja yritykset sitoutuisivat kuntaan. Yrityspalveluiden tuottaminen yritysten eri kehitysvaiheisiin on äärimmäisen tärkeä palvelu kunnalta yritysten suuntaan. Kun kunta on yrittäjähenkinen, kunnalla on tarjota yrittäjille esimerkiksi helposti saatavia palveluita, tiivistä yhteistyötä kunnan kanssa ja kartoittaa mahdollisia yrityskumppanuuksia.

### 5.13.3 Tukitoimet kunnille ja tukien suuruudet

Valtio maksaa kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta kuntien peruspalveluiden rahoittamista, aivan kuten edellä kerrottiin. Kuntien sosiaali- ja terveyshuollon kulujen arveltiin koronakriisin myötä kasvavan merkittävästi ja näin ollen vaikeuttavan kuntien mahdollisuuksia turvata peruspalveluiden saatavuus kuntalaisille. Tutkimuksessa käydään läpi valtionosuudet perusura tutkien, jolloin arvioitiin valtionosuuksien kehittymistä normaalitilanteessa. Vertailuun otetaan koronaura, jossa laskettu valtionosuuksien kehittyminen koronan myötä. Vuosia 2017 -2019 ei vertailuun otettu, koska ne vahvistettuina lukuina pysyvät muuttumattomina molemmissa tilanteissa.

Kuntien talousahdinko on ollut totta jo ennen koronaa. Vuoden 2019 tilinpäätöksistä alijäämisiä kuntia on ollut jo kolme neljästä mannersuomen kunnasta, 225 kuntaa. Alijäämäisyyden taustalla vaikuttavat loppujen lopuksi samanlaiset pohjasyt, kuin koronakriisinkin katsotaan vaikuttavan: verotulojen epäsuotuisa kehitys suhteessa menojen kiihtyvään kasvuun. Vuonna 2015 tuli uusi lakimuutos kuntien alijäämän kattamiseen, joka velvoittaa kuntia kattamaan alijäämät neljän vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä. Mielenkiintoista nähdä, millaisia vaikutuksia koronalla on kriisikuntiin. Heinäkuussa 2020 valtiovarainministeriö suunnitteli vaihtoehtoa koronakriisin seurauksena niin, että estettäisiin väliaikaisesti kuntien joutuminen kriisikuntamenettelyyn. (Aamulehti 2020.)

Valtio on maksanut kunnille erilaisia tukia koronakriisistä selviytymiseksi. Näitä tukia on maksettu valtionavustuksina, yhteisöveron jako-osuuksien korotusten kautta, valtionosuuksina, sekä edelleen välitettävänä tukina, kuten yksinyrittäjän tuki. (Tilisanomat 2021.)

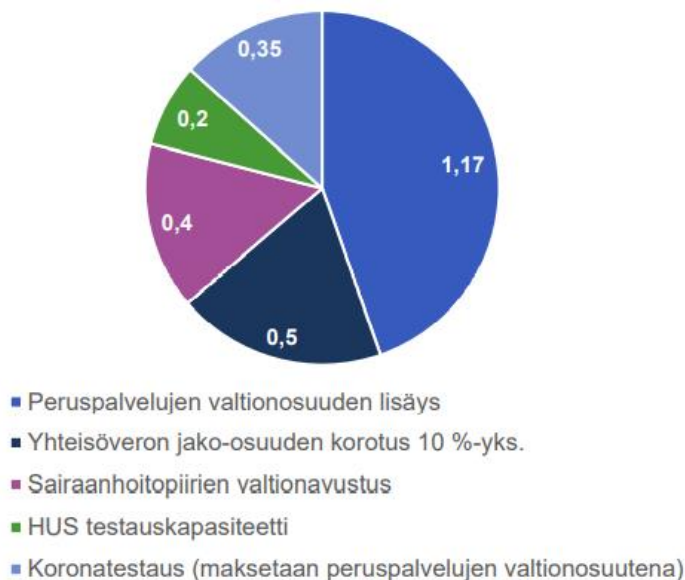
Kun tarkastellaan valtionosuuksia perusuran ja koronauran kautta, voidaan huomata, että valtionosuuksien oletettiin pysyvän muuttumattomina suurelta osin huolimatta siitä, että koronan vaikutukset tulo – ja menopohjaan oletettiin olevan merkittävästi kuntataloutta heikentäviä. Vuoden 2020 osalta valtionosuuksien arvioitiin kasvavan. Erityisen paljon osuuksien kasvun oletettiin olevan kunnissa, joiden väkiluku asettuu 4 000 – 9 999 asukkaan välille (55,09%). Väkiluvultaan suurimpien kaupunkien ja kuntien valtionosuudet näyttäisivät jopa laskevan näillä ennusteilla (-7,19%). Vastaavasti pienimpien kuntien kohdalla valtionosuuksien kasvu näyttäisi olevan hyvin maltillista (6,87%). Tällä perusurasta muodostetun skenaarion pohjalta näytti siis vuoden 2020 alussa, että erityisesti juuri 4 000 – 9 999 asukkaan kaupungit ja kunnat tulevat saamaan valtionosuuksia aina vuoteen 2025 saakka vuosittain huomattavasti reilummin, kuin muut isommat tai pienemmät kunnat ja kaupungit. Yli 100 000 asukkaan kaupungit ja kunnat näyttäisivät tämän mukaan olevan niitä, joiden valtionosuuksia rokotetaan rajusti. Tämä selittyy osaltaan hyvinkin loogisesti valtionosuuksien perusideaa tutkimalla. Eli valtionosuusjärjestelmän perusajatushan on kuntien välisten kustannusjakojen tasaaminen sekä tasapuolinen peruspalveluiden turvaaminen asuipa missä kunnassa tahansa. Valtionosuuksien määrään vaikuttaa täten esimerkiksi väestön ikärakenne, kuntalaisten sairastavuus sekä palveluista veloittavien yksikkökustannusten suuruus. Lisäksi on hyvä muistaa, että kuntien erilaisuuteen vaikuttavat myös elinkeinorakenne, palvelurakenne ja ilman muuta myös maantieteellinen sijainti on yksittäisen kunnan kohdalla merkittävä tekijä. Näin ollen on myös tulkittava, että näihin tutkimusta varten tehtyihin luokkiin mahtuu hyvin erilaisia kuntia juuri näiden edellä mainittujen kriteerien pohjalta. Lähtökohta kuitenkin

on, että suurimpien kaupunkien joukkoon kuuluvat Helsinki, Espoo ja Kauniainen esimerkin omaisesti, ovat niitä, jotka rahoittavat suurelta osin pienten kuntien palveluita. Aivan kuten taulukko kertoo, näin voidaan olettaa tulevaisuudessa tapahtuvan ja näyttäisi myös siltä, että saajien määrä tulee tulevaisuudessa myös kasvamaan.

Taulukko 16 Valtionosuuksien muutokset

Perusura/korona- Valtionosuudet	2020/pu	Muutos%	2021/pu	Muutos%	2022/pu	Muutos%	2023/pu	Muutos%	2024/pu	Muutos%	2025/pu
0-3999	932081	6,87	954504	-0,31	952434	0,00	974647	0,00	1028403	0,00	1059505
4000-9999	1788285	55,09	1899012	22,90	1907330	29,38	1974651	37,75	2064003	41,28	2073623
10000-24999	2011406	14,33	2082484	0,91	2101053	1,48	2211963	1,46	2197907	1,51	2303198
25000-99999	2492559	17,12	2657993	-0,76	2672390	0,00	2853883	0,00	2953752	0,00	2926118
100000-	2111563	-7,19	2368094	-20,14	2467706	-22,71	2720093	-27,41	2916066	-29,22	2952015
Kaikki yhteensä	9335894		9962086		10100913		10735237		11160130		11314460

Valtio pyrki auttamaan kuntien kriisistä selviämiseksi ja myönsi lisätukia kunnille. Lisäbudjetin tarkoituksena oli auttaa kuntia selviämään koronan aiheuttamista lisäkustannuksista sekä mahdollista tulonmenetyksistä. Kaiken kaikkiaan valtion myönsi kunnille noin kolme miljardia euroa koronatukina vuonna 2020. Seuraavassa lyhyesti hallituksen lisätalousarviot vuodelle 2020, joiden tarkoitus oli auttaa kuntia selviämään koronan aiheuttamasta poikkeuksellisesta tilanteesta. Alla oleva ympyräkaavio näyttää vuoden 2020 lisätalousarvioissa jaetut tuet vuoden 2020 osalta.



Kuvio 12 Vuoden 2020 lisätalousarviot 2,62 mrd€ (Valtiovarainministeriö, Tarja Rantanen 2020)

#### 5.13.4 Neljäs ja seitsemäs lisätalousarvio

Vuoden 2020 neljäs lisätalousarvioesitys pureutui koronavirusepidemian jälkihoitoon, jolla hallitus pyrkii tukemaan kuntia taloudellisesti, ekologisesti sekä sosiaalista kestäväää kehitystä noudattaen. Paketista käytetään nimitystä elvytyspaketti. Aiemmin samana keväänä annetut lisätalousarviot koronan vuoksi ovat olleet lähinnä kotitalouksia ja yrityksiä tukevia toimia, mutta nyt pyrittiin tukemaan kuntia rajoitustoimista syntyneiden haasteiden paikkaamisessa. Tämä tukipaketti oli 1,4 miljardia euroa ja muodostui seuraavista kokonaisuuksista:

1. Peruspalveluiden valtionosuuden lisäys 720 miljoonaa euroa, sekä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus 50 miljoonaa euroa.
2. Yhteisöveron jako-osuuden korotus 450 miljoonaa euroa.
3. Valtionavustus sairaanhoitopiireille 200 miljoonaa euroa.
4. Näiden lisäksi kuntia tuettiin muun muassa Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla.

Vuodelle 2020 kohdennettiin lisätukea vielä seitsemännessä lisätalousarviossa. Lisätalousarvio koostui seuraavista kokonaisuuksista:

1. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen lisäys 400 miljoonaa euroa. Tästä summasta 128,7 miljoonaa euroa kohdistuu kuntien asukasmäärien suhteessa kunnille ja 267 miljoonaa euroa määrättyä jaettavaksi kunnallisveron jako-osuuksien mukaisesti kunnille. Loput, 4,3 miljoonaa euroa on määrätty käytettäväksi 13-15 – vuotiaiden kuntalaisten kasvomaskien hankkimiseksi.
2. Sairaanhoitopiirien valtionavustukseen lisäys 200 miljoonaa euroa.
3. Koronatestaus – ja jäljityskustannusten osoitettiin lisäys 350 miljoonaa euroa, joka jaetaan 2020 vuonna osana peruspalveluiden valtionosuutta. Jakoperusteena käytetään kunkin sairaanhoitopiirin osuutta jäsenkuntien asukasmäärän mukaan jaettuna, kun kokonaismäärä on ensin jaettu sairaanhoitopiireissä tehtyjen koronavirustestien mukaan. (Tanja Rantanen Valtiovarainministeriö 2020.)

#### 5.13.5 Tukien jakautuminen eri kokoiisiin kuntiin

Seuraavassa tarkempi katsaus tukien jakaantumiseen eri kokoisia kuntia tarkastellen. Taulukossa on huomioitu valtionosuuslisäykset ja yhteisöveron korotukset eri kokoisille kunnille. Laskenta

taulukkaan on toteutettu euroa per asukas. Valtionvarainministeriön kuntajakko on hieman erilainen, mutta lopputulokseen sillä ei varsinaisesti ole merkitystä.

Taulukko 17 Kuntakoryhmittäin valtionosuuslisäysten ja yhteisöverokorotuksen kohdentuminen (Tanja Rantanen, Valtiovarainministeriö 2020)

	Asukasluku 2018	€/as	Ikäryhmien perusteella	Kunnallisveron mukaan	Koronatuki testaukseen	Yhteisöveron jako-osuuden korotus	Yhteensä
Yli 100 000 as.	2 169 897	56	29	125	71	99	381
40 001-100 000 as.	1 013 940	56	32	116	57	74	335
20 001-40 000 as.	819 892	56	34	120	64	66	340
10 001-20 000 as.	596 663	56	36	107	55	70	324
5 001-10 000 as.	543 682	56	35	102	59	72	324
2 000-5 000 as.	295 185	56	35	90	58	74	313
Alle 2 000 as.	48 871	56	35	87	58	80	316
<b>Koko maa</b>	<b>5 488 130</b>	<b>56</b>	<b>32</b>	<b>116</b>	<b>64</b>	<b>82</b>	<b>350</b>

### 5.13.6 Tukien ja toimintakulujen suhde kunnissa

Kuten edellä on esitetty, valtionosuudet ovat tärkeä osa kuntien taloutta, eli ilman valtionosuuksia kuntien talouden pidosta ei voida edes puhua. Koronan myötä tilateen kunnissa oletettiin kiristyvän äärimmilleen. On aiheellista havainnollistaa millainen suhde toimintakulujen kehittymisellä ja valtionosuuksien kehittymisellä on. Näin pystytään todentamaan, millaista kasvua toimintakuluissa on koronan myötä todella tapahtunut valtionosuuksiin nähden ja millaiseen tilanteeseen kuntien talous koronakriisin myötä liikkuisi, mikäli tilanne jatkuisi sekä valtionosuuksien, että toimintakulujen suhteen stabiilina datan mukaisena. Alla olevaa taulukkoa sekä kuviota tarkastellessa voidaan erittäin hyvin havaita, että toimintakulut jatkavat tasaisesti kasvuaan, mutta valtionosuuksissa on havaittavissa vain hienoista nousua. Koronavuonna 2020 valtionosuuksissa on ollut suurempi kasvu edelliseen vuoteen nähden ollen miltei 30 prosenttia. Vuonna 2021 valtionosuudet hieman taas tippuvat (miltei 10 prosenttia), jonka jälkeen ne hieman nousevat vuoteen 2025 saakka tarkastellen.

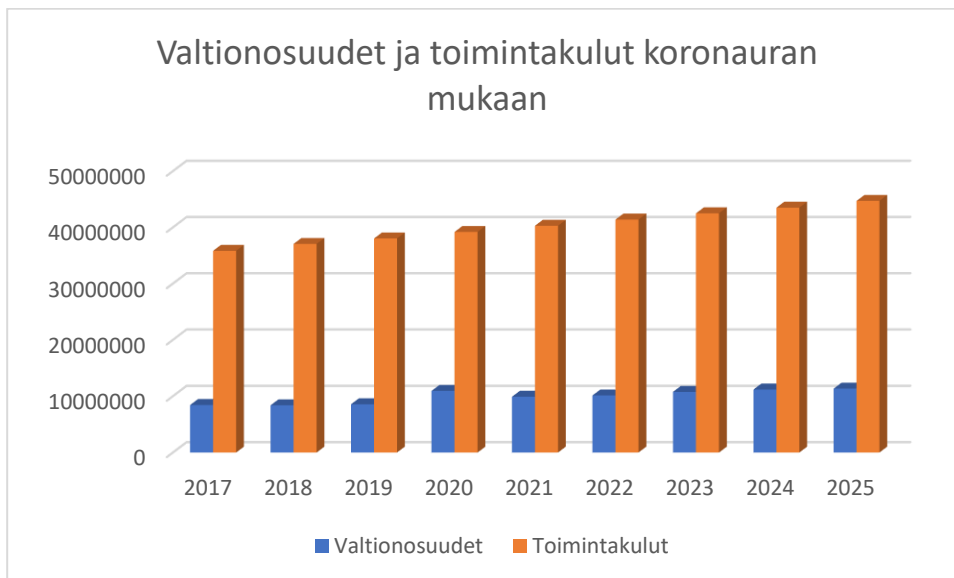
Taulukko 18 Toimintakulujen ja valtionosuuksien tilanne

Valtionosuudet / Koronaura	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	825893	824246	874827	996119	951576	952434	974647	1028403	1059505
4000-9999	1729236	1709157	1667701	1959819	1891126	1907330	1974651	2064003	2073623
10000-24999	1846462	1858015	1889802	2299554	2101400	2132181	2244274	2231115	2336717



25000-99999	2239288	2203690	2251711	2919391	2637870	2672390	2853883	2953752	2926118
100000-	1797004	1796565	1891501	2773509	2333800	2467706	2720093	2916066	2952015
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8437883</b>	<b>8391673</b>	<b>8575542</b>	<b>10948392</b>	<b>9915772</b>	<b>10132041</b>	<b>10767548</b>	<b>11193338</b>	<b>11347979</b>

<b>Toimintakulut / Koronaura</b>									
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
0-3999	1894101	1955532	2093600	2180577	2280326	2380076	2479825	2479825	2679324
4000-9999	4553178	4699577	4719065	4823160	4906104	4989047	5071991	5154934	5237878
10000-24999	6239983	6510266	6660452	6890703	7100937	7311172	7521406	7731641	79418754
25000-99999	9538886	9927648	9912850	10167092	10354074	10541056	10728038	10915020	11102002
100000-	13598167	13964168	14649447	15121874	15647514	16173154	16698794	17224434	17750074
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>35824315</b>	<b>37057191</b>	<b>38035414</b>	<b>39183406</b>	<b>40288955</b>	<b>41394505</b>	<b>42500054</b>	<b>43505855</b>	<b>116188032</b>



Kuvio 13 Valtionosuudet ja toimintakulut tarkasteltuna 2017 -2025

### 5.13.7 Valtion tukitoimien merkitys erilaisille kunnille

Maaliskuussa 2020 voidaan jo nähdä koronakriisin vaikutuksia kunnissa. Nähtävissä on muutokset kustannusten kasvussa ja verotulojen vähenemisenä. Myös maksuvalmiuteen liittyy paineita, sillä kuntien olisi pyrittävä ennakoimaan maksuvalmiuden varmistamisen lisäksi kassaylimäämien määrä ja ajoittuminen. Välitöntä muutosta havaitaan verotulojen kehittämisessä, mutta huolestuttavaa on myös

se, kuinka pitkälle esimerkiksi työllisyyden heikentyminen vaikuttaa kunnan tulorakenteeseen (Kuntatalousohjelma 2020, 15-17.)

Alla oleva taulukko kertoo tilanteen perusuraa tarkasteltaessa, miten valtionosuuksien odotettiin kehittyvän vuodesta 2020 eteenpäin. Vuodesta 2019 vuoteen 2020 valtionosuuksien arvioitiin kehittyvän positiivisesti noin 760 miljoonaa euroa ja vuodesta 2020 vuoteen 2021 kasvun arveltiin olevan reilut 626 miljoonaa euroa. Hallitus kuitenkin linjasi vuoden 2019 lopulla, että valtionosuudet tulevat kasvamaan noin 1,1 miljardia euroa ja kuntakentällä oltiin hyvin huojentuneita tästä päätöksestä, sillä taakse jäänyt vuosi 2019 näyttäytyi kuntakentällä erittäin heikkona. Valtionosuuksien lisäykset perustuivat kilpailukykysovimuksen leikkauksien päättymiseen, sekä siihen, että peruspalveluiden kustannusten nousun myötä valtio ottaa huolehtiakseen osan kustannustaakasta. (Kuntaliitto 2019.)

Korona kuitenkin sekoitti entisestään kuntien taloutta ja arvioitiin että valtionosuudet tulisivat kasvamaan voimakkaammin, jotta kuntien ahdinkoa pystyttäisiin helpottamaan. Kasvun tarve perustui tehtyihin arvioihin kuntien talouden kehittymisestä koronan vuoksi ja näissä arvioissa kuntien tulopohjan arvioitiin romahtavan täysin. Haasteena onkin näiden kuntatalouden skenaarioiden tekeminen, joiden pohjalta tukia myönnetään. Toki päätökset tukien myöntämisestä tehtiin myös nopealla aikataululla, eikä tilanteen kehittymistä juuri seurattu. Mikäli asetettua skenaariota olisi seurattu tovi, olisi huomattu, että tilanne kuntakentällä ei suinkaan mene arvioidun mukaisesti. Tässä kohtaa arvioita olisi pitänyt tarkentaa. Tästä asiasta kritisoi myös kuntatalouden asiantuntija haastatteluosuudessa.

Kuntien talouden odotettiin romahtavan täysin koronakriisin seurauksena. Koronaura kertoo kriisitilanteen mukaan arvioidut muutokset valtionosuuksien maksussa. Voidaan havaita, että koronan vaikutukset valtionosuuksien suuruuksiin arvioitiin olevan huomattavia. Tässä kohtaa on syytä ottaa mukaan myös taulukko, joka kertoo mitä kunnille todella tukia maksettiin. Kuntien saamat valtionosuudet kasvoivat merkittävästi vuonna 2020.

Valtionosuuksia maksettiin kaikkiaan noin 2,62 miljardia euroa ja alla olevan kuvion 14 mukaan näistä noin 2,1 miljardia euroa muodostui peruspalveluiden valtionosuuden lisäyksestä, sairaanhoitopiirien valtionavustuksista, sekä koronatestauksen osuuksista. Alla olevaan taulukkoon 19 ei ole huomioitu yhteisöveron jako-osuuden korottamista, joka itsessään muodostaa valtionosuuksista noin 0,5 miljardia euroa.

Taulukko 19 Valtionosuudet vuosina 2017 - 2025 tarkastellen perusuraa, koronauraa sekä totutunutta tilannetta

Valtionosuudet / Perusura										
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kaikki yhteensä
0-3999	825893	824246	874827	932081	954504	952434	974647	1028403	1059505	8426538
4000-9999	1729236	1709157	1667701	1788285	1899012	1907330	1974651	2064003	2073623	16812998
10000-24999	1846462	1858015	1889802	2011406	2082484	2101053	2211963	2197907	2303198	18502290
25000-99999	2239288	2203690	2251711	2492559	2657993	2672390	2853883	2953752	2926118	23251384
100000-	1797004	1796565	1891501	2111563	2368094	2467706	2720093	2916066	2952015	21020607
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8437883</b>	<b>8391673</b>	<b>8575542</b>	<b>9335894</b>	<b>9962086</b>	<b>10100913</b>	<b>10735237</b>	<b>11160130</b>	<b>11314460</b>	<b>88013817</b>

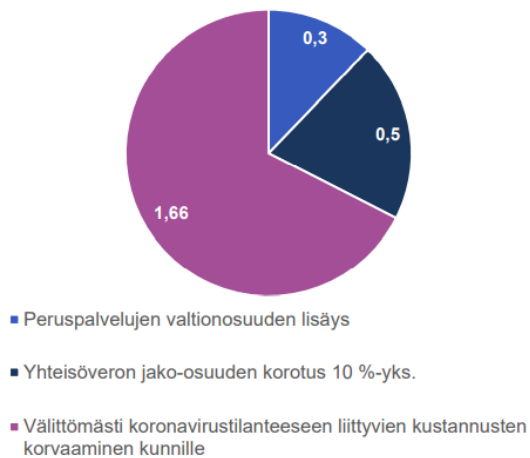
  

Valtionosuudet / Koronaura										
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kaikki yhteensä
0-3999	825893	824246	874827	996119	951576	952434	974647	1028403	1059505	8487649
4000-9999	1729236	1709157	1667701	1959819	1891126	1907330	1974651	2064003	2073623	16976647
10000-24999	1846462	1858015	1889802	2299554	2101400	2132181	2244274	2231115	2336717	18939521
25000-99999	2239288	2203690	2251711	2919391	2637870	2672390	2853883	2953752	2926118	23658093
100000-	1797004	1796565	1891501	2773509	2333800	2467706	2720093	2916066	2952015	21648259
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8437883</b>	<b>8391673</b>	<b>8575542</b>	<b>10948392</b>	<b>9915772</b>	<b>10132041</b>	<b>10767548</b>	<b>11193338</b>	<b>11347979</b>	<b>89710168</b>

Valtion osuudet / Todellinen tilanne										
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kaikki yhteensä
0-3999	821513	819762	869931	990958	946505	947245	969286	1022927	1053891	8442019
4000-9999	1769435	1748511	1706417	2003194	1932421	1948766	2016954	2107125	2117167	17349990
10000-24999	1876314	1888227	1921235	2304715	2106471	2137091	2249436	2236453	2342154	19062096
25000-99999	2239288	2203690	2251711	2919391	2637870	2672390	2853883	2953752	2926118	23658093
100000-	1797004	1796565	1891501	2773509	2333800	2467706	2720093	2916066	2952015	21648259
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8503554</b>	<b>8456755</b>	<b>8640795</b>	<b>10991767</b>	<b>9957068</b>	<b>10173198</b>	<b>10809651</b>	<b>11236323</b>	<b>11391346</b>	<b>90160457</b>

Valtion tukien merkitys kunnille on erityisen tärkeä. Vuonna 2020 valtion tukitoimet olivat suorastaan ruhtinaalliset. Vuodesta 2021 valtionosuudet tulevat pienenemään merkittävästi ja tukien osuus näyttää seuraavanlaiselta:



Kuvio 14 Vuoden 2021 lisätalousarvioesitys 2,46 mrd€ (Valtiovarainministeriö, Tarja Rantanen 2020)

Kuten vuonna 2020, myös vuonna 2021 jatketaan yhteisöveron kuntien osuuden korottamista. Korotus on määräaikainen, joten asiaa tarkastellaan uudelleen vuoden 2022 osalta. Korotuksista tulevat hyötymään ne kunnat, joissa yhteisöveron määrä on suurin. Lisäksi vuonna 2021 tehdään 300 miljoonan euron lisäys kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Lisäksi kunnan erillisen hakemuksen perusteella kunnalle on mahdollista maksaa harkinnanvaraista korotusta, mikäli kunta selkeästi pystyy osoittamaan olevansa taloudellisissa vaikeuksissa ja näin ollen lisätuki olisi kunnalle elinehto.

#### 5.14 Kuntien tilinpäätökset 2019 ja tilinpäätösarviot 2020

Tutkimuksen alussa keskityttiin selvittämään miltä vuosi 2020 tulisi näyttämään ja arvioimaan vuoden 2020 alkuvuoden tilanteen mukaan kuntien talouden kehittymistä aina vuoteen 2025 saakka keskittyen siihen, miten koronavuosi tulisi muuttamaan kuntien tulo- ja menopohjaa. Kuntatalous näytti heikolta jo vuoden 2019 jälkeen ja nyt koronan pelättiin heikentävän kuntien taloutta edelleen rajusti ja ajavan kunnat ennenaikaiseen ahdinkoon. Samaan aikaan Sote – uudistusta ajettiin läpi, joka aiheutti kunnissa vielä enemmän levottomuutta.

Toisin kuitenkin kävi. Vuonna 2019 alijäämäisen tuloksen teki peräti 223 kuntaa. Vuonna 2020 vastaava luku oli vain 27 kuntaa. Lisäksi näiden tappiota tehneiden kuntien tappiot jäivät kokonaisuudessaan vain muutamiin miljooniin. Euromääräisesti tilikautensa suurimpiin tuloksiin ylsivät Helsinki (+497 miljoonaa euroa), Espoo (+140 miljoonaa euroa) ja Pirkanmaan kaupungeista Tampere + 69 miljoonan euron tilikauden tuloksellaan. (Verkkouutiset Ilkka Ahtokivi 2021.) Miten tähän tilanteeseen päästiin? Miten kauhuskenaario kuntien talouden romahtamisesta kääntyi kuntien talouden loistokkaiseen tuloksiin? Seuraavassa tutkitaan, miltä tilanne vuoden 2020 osalta todellisuudessa näyttikään ja minkälainen tilanne kuntataloudessa voidaan tämän perusteella ennustaa tulevan vuoteen 2025 asti tarkastellen. Kun huomattiin, että tilanne kuntataloudessa ei ajaudukaan koronan myötä ahdinkoon, tehtiin uusi data niillä tiedoilla mitä vuodelta 2020 oli saatavilla ja arvioitiin kuntien tilannetta aina vuoteen 2025 asti näiden uusien tietojen pohjalta. Näin syntyi uusi data, joka kumoaa vuoden 2020 tehdyn koronadatan, ollen nyt se todellinen tilanne vuoden 2020 osalta, miten korona kuntiin vaikutti. Uusi data on myös samasta lähteestä peräistä, kuin tutkimusdata. Ohessa tarkastellaan kuntien tilannetta perusuran ja todellisen tilanteen kautta. On muistettava, että tässä tutkimuksessa käytetty data tarkastelee tilannetta kaikkien kuntien kohdalla. Yksittäinen kunta luokkien sisällä saattaa poiketa luokan tilanteesta ja tällöin tulee tarkastella kuntaa yksityiskohtaisemmin tarkemman kuntakohtaisen tuloksen saamiseksi.

### 5.14.1 Tilanne verotulojen kannalta

Taulukko 20 Verotulojen kehittyminen uuden datan ja perusdatan kehittymistä arvioiden

<b>Verotulot/ Uusi data</b>									
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	773608	764195	824730	868218	907931	883707	897390	951265	983150
4000-9999	2343429	2327549	2337917	2453262	2562270	2538770	2507615	2627397	2655583
10000-24999	3518623	3523570	3603546	3732673	3789365	3811208	3963316	4002155	4198405
25000-99999	6098543	5948480	6096513	6413580	6587248	6674975	6807811	7030796	7059089
100000-	9700581	9757425	10049609	10525976	10832447	11055921	11383303	11794705	12114164
<b>Verotulot / Perusdata</b>									
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0-3999	779586	769469	830581	867470	887906	906822	919835	965154	997886
4000-9999	2312475	2297640	2307536	2424365	2520401	2579271	2540142	2636410	2664230
10000-24999	3477082	3484090	3562265	3692000	3778436	3880260	4037601	4035072	4235068
25000-99999	6098543	5948480	6096513	6441910	6686950	6884891	7022302	7166273	7194479
100000-	9700581	9757425	10049609	10618613	11130430	11551170	11859565	12185242	12516183

Kun tilanne vuoden 2020 verotulojen osalta tarkentui, voidaan huomata, että alkuperäiset arviot verotulojen romahtamisesta olivat suorastaan liioiteltuja. Kun tarkastellaan taulukkoa 1, joka kertoo verotulojen arvioidun kehittymisen koronadatan mukaisesti, huomataan, että tilanne ei kuntatalouden kohdalla suinkaan ajautunut näin suuriin muutoksiin verotulojen kohdalla, eikä näin ollen kuntien tulovirta ehtynytäkään kuten oli keväällä 2020 ennustettu. Totta kai pieni notkahdus koronan vuoksi on nähtävissä, joka liittyy työttömyyteen ja yritysten tekemiin lomautuksiin, joka puolestaan heijastuu suoraan kunnan verotulokertymään sitä kautta. Erityisesti sellaiset kunnat, joissa on paljon yritystoimintaa, tilanne näyttää jonkin verran suurempana tiputuksena verokertymään tarkastellessa. Mutta täytyy muistaa, että kuntien erilaisuus tulee esiin tässäkin asiassa ja verotulojen muutos on hyvin kuntakohtaista. Lisäksi merkityksellistä on se, millaista elinkeinotoimintaa kunnassa harjoitetaan.

### 5.14.2 Vuoden 2020 tilinpäätöksen muodostuminen

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kuntien tulosten merkittävän parantumisen takana ovat väistämättä valtion maksamat koronatuot. Valtionosuudet kunnille vuonna 2020 olivat todella suuret, joiden mitoitus perustui siihen oletukseen, että koronan myötä kuntien talous tulee romahtamaan vuoden 2020 aikana. Reagointi kriisiin oli nopeaa, hieman turhankin nopeaa. Näin totesi myös kunta-

alanasantuntija haastattelussaan ja toivoikin malttia tulevaisuuden päätöksiin mahdollisissa kriisitilanteissa. Valtionosuuksien kohdentuminen kunnille aiheutti juuri yllä mainitun seurauksen, eli osa valtionosuuksista kohdentui aivan suoraan kunnille tasasuuruisesti euroa per asukas periaatteella. Tästä taas seurauksena oli se, että oli kunnalla tarvetta tai ei, valtionavustuksia maksettiin kunnalle. Kasvukeskukset, jotka tukea olisivat eniten tarvinneet, saivat samalla jakologiikalla osansa, vaikka jakoperusteessa olisi tullut ottaa huomioon esimerkiksi kulttuuri -tai elämyspalvelut tai matkailun huomattava vähentyminen. Valtionosuusjärjestelmän kautta tukien täsmällinen kohdentaminen on mahdotonta. Valtionavustusten kautta tuen antaminen olisi kohdistettavissa oikein, mutta toisaalta melko raskaan prosessin kautta ja viiveellä. Nyt reagointi oli nopeaa ja hallinnollisesti tietysti kevyempääkin. Monet kunnat onnistuivat tukien vuoksi nostamaan kunnan talouden paremmalle tolalle, kuin se on ollut monena edellisenä vuotena. Näin tapahtui esimerkiksi Kihniössä, joka ennen vuotta 2020 oli jo kriisikuntakriteerit miltei täyttävä kunta. Lopulta Kihniön tilinpäätös näytti vuoden 2020 osalta plussaa noin kolme miljoonaa euroa ja takasi pääsyn pois kriisikunnan maineesta. Valtionosuuksien merkittäväällä lisääntymisellä on ollut Kihniön tuloksen kannalta merkitystä, mutta kunnassa nostetaan esille toki myös toimintamenojen onnistunut hillitseminen. (Aamulehti 13.4.2021.)

Tilastokeskuksen tilinpäätösarvioiden (Kuntien tilinpäätösarviot 2020) valossa voidaan jo havaita, että odotukset vuoden 2020 kuntien tuloksista olivat jo selvästi paremmat, kuin vertailuvuoden 2019 toteutuneita lukuja tarkastellessa. Nekin, joiden tilinpäätösennuste arvioi tilikauden tuloksen jäävän miinuksien puolelle, näyttävät kuitenkin parantavan tulostaan huomattavasti. Vuoden 2020 osalta on käytettävä tilinpäätösarvioita, sillä vaikka tilinpäätökset kunnissa ovat juuri hiljan valmistuneet, kaikkien kuntien dataa ei ole vielä saatavissa ja näin ollen ei olisi vertailukelpoista. Lisäksi, koska kerättyä tietoa ei vielä ole saatavilla vuoden 2020 tilinpäätösten lopullisista luvuista, olisi melko työlästä kerätä yksitellen kaikkien kuntien toteutuneet luvut, jotta tutkimus säilyttäisi tasapuolisen tarkastelun kaikkien kuntien osalta. Liitteestä 3 voidaan nähdä tilikauden tulosten muodostuminen vertailuvuoden 2019 ja 2020 osalta.

### 5.14.3 Tukien merkitys ja vuosikatteen kehittyminen

Vuonna 2020 valtion maksamien koronatukien myötä, kuntien taloudet nousivat sellaiselle tasolle, missä ne eivät ole aikoihin olleet. Kriisikuntakriteerit täyttävissä kunnissa alijäämä kääntyikin tukien ansiosta voitokkaaksi ja näin kunnan ahdinko ainakin hetkellisesti helpottui. Monet kunnat ovat uutisoineet vuoden 2020 tilinpäätösten valmistuttua noususta miltei kriisikuntakriteerit täyttävästä kunnasta

positiivisen tuloksen tekijäksi. Hyvänä esimerkkinä Akaa, joka teki 12 miljoonaa euroa plussalla olevan tilinpäätöksen ja näin sai katettua alijäämän, joka oli kertynyt jo 8,85 miljoonan euron suuruiseksi. Akaassa valtion maksamien tukien merkitys oli noin kuusi miljoonaa euroa, eli voidaan sanoa, että Akaan hyvän tuloksen takana on mitä suurimmassa määrin valtion maksamat koronatuet. (Aamulehti 9.4.2021).

Vuosikate oli yhtenä tärkeänä talouden mittarina mukana tutkimuksessa. Siksi on tärkeä huomioida se tarkastellessa tilannetta vuoden 2020 tapahtumien valossa luodun datan perusteella ja vertailukohtaksi ottaa koronaura. Koronaura arvioi sen hetken tiedon valossa, miten vuosi 2020 tulisi kehittymään kunnissa. Vuoden 2020 osalta vuosikatteen näyttivät seuraavanlaisilta. Taulukkonäkymän 20 perusteella voidaan todeta, että koronavuoden vaikutukset vuosikatteen kehittymiseen ovat olleet suotuisat. Esimerkiksi Tampereella vuosikate nousi, eikä koronavuosi 2020 vaikuttanutkaan niin negatiivisesti kaupungin talouteen, kun Tampereellakin odotettiin. Vuoteen 2019 verrattuna, vuosikatteen parannus oli noin 79 miljoonaa euroa ja tästä seuraus oli se, että vuosikate kattoi poistot 163 – prosenttisesti. (Tampereen kaupungin tilinpäätös 2020, 25,34).

*Taulukko 21 Vuosikate tarkasteltuna toteutuneen tilanteen ja koronauran mukaisesti*

Tilanne vuonna 2020	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kaikki yhteensä
0-3999	124164	58598	38229	131545	97474	24351	6539	-3422	-37737	439743
4000-9999	331846	160674	97750	359093	248251	108554	77425	55058	-13877	1424774
10000-24999	445514	234695	183587	535218	351053	213647	222335	209879	132084	2528012
25000-99999	703068	312622	255985	863327	586632	396698	403166	411122	271547	4204167
100000-	1661477	1298613	1172065	1460249	1200041	1086399	1218779	1376931	1274822	11749375
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>3266069</b>	<b>2065202</b>	<b>1747616</b>	<b>3349432</b>	<b>2483451</b>	<b>1829649</b>	<b>1928243</b>	<b>2049568</b>	<b>1626840</b>	<b>20346070</b>
Koronaura	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kaikki yhteensä
0-3999	124164	58598	38229	119478	80360	12986	-6121	-26449	-61661	339885
4000-9999	1661477	1298613	1172065	314752	198119	72836	38582	-9971	-79177	1105953
10000-24999	445514	234695	183587	470275	296706	159004	167711	113175	30776	2100592
25000-99999	703068	312622	255985	751999	511792	299156	315571	236797	93796	3480785
100000-	331846	160674	97750	1273745	1083021	964325	1038542	1089056	975423	10556266
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>3266069</b>	<b>2065202</b>	<b>1747616</b>	<b>2930249</b>	<b>2169998</b>	<b>1508307</b>	<b>1554285</b>	<b>1402607</b>	<b>959157</b>	<b>17583482</b>

Vuoden 2020 kuntien taloustilanteisiin vaikuttivat verotulojen kasvu ja valtionosuuksien todella merkittävä korotus. Lisäksi on huomioitava vuosikatteen vahvistuminen sekä toimintakulujen maltillinen kehitys. Nämä tekijät yhdessä vaikuttivat siihen, että huolimatta kriisitilanteen tuomasta poikkeustilasta, kunnat selvisivät mitä parhaiten vuodesta 2020 ja näyttää siltä, että myös vuodesta 2021 on tulossa ihan kohtuullinen kuntatalouden kannalta. Tosin vuoden 2021 osalta kunnissa täytyy tehdä huolellista taloussuunnittelua, johon toivottavasti pohja luotu jo vuoden 2020 voitokkaiden tilinpäätösten tulosten käsittelyn suhteen.

## 5.15 Case – kunta-aineisto Pirkkala ja Kuhmoinen

Laajan, koko kuntakentän tarkastelun lisäksi, tutkimuksessa tarkastellaan kahta erityyppistä kuntaa ja pureudutaan siihen, millaisia vaikutuksia korona ja poikkeustila ovat tuoneet kunnan talouteen. Tutkimuksessa tarkempaan tarkasteluun päätyi materiaalista Pirkkala ja Kuhmoinen. Kunnat valikoituvat niillä kriteereillä, että ne eroavat toisistaan asukasluvun, maantieteellisen sijainnin ja asukas – ja elinkeinorakenteen mukaan tarkasteltuna. Koronan taloudellisten vaikutusten voisi odottaa olevan erilaiset riippuen juuri edellä mainituista syistä. Näillä perusteilla kunniksi valikoituivat Pirkkala ja Kuhmoinen. Kuntien taloustilanteen toteamiseksi käytetään talousarvio lukuja sekä tilinpäätös 2020 lukuja. Lisäksi käytetään koronadataa, jossa pyritään osoittamaan kuntien talouden odotettu kehitys, kun korona keväällä 2020 rantautui Suomeen. Case - kuntien kohdalla on tarkoitus myös osoittaa koronatukien merkitys kunnille kriisin hetkellä, joka onkin koko työn punainen lanka. Lisäksi kuntiin lähetettiin kyselylomake (liite 2), joista kyselyyn vastasi vain Pirkkala. Näin ollen Kuhmoisten tilannetta tarkastellaan vain edellä mainituilla muilla tavoilla.

### 5.15.1 Pirkkala

Pirkkalan on kunta Pirkanmaalla, jossa asukkaita on 19 764 (30.6.2020). Pirkkala kuuluu Tampereen kaupunkiseutuun ja tilastojen mukaan on kasvattanut asukaslukuaan eniten ja täten voitaneen kutsua Suomen vetovoimaisimmaksi kunnaksi.

*Taulukko 22 Pirkkalan väestö 2017 - 2023 (Talousarvio 2021,5)*

Väestö	TP2017	TP2018	TP2019	TA2020	TA2021	TS2022	TS2023
<b>Asukasluku 31.12.</b>	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

Pirkkalan naapurissa on kunnat Nokia, Vesilahti, Lempäälä ja Tampere. Ehdottomia Pirkkalaan vetäviä tekijöitä ovat sijainti ja lentokenttä, jonka läheisyydessä sijaitsee myös ilmailualan koulutuskeskus (Tredu). Pirkkalalla on myös mielenkiintoinen ja runsas muinaishistoria, ja Pirkkalan Tursiannotkossa onkin tehty löytöjä kivi – ja rautakausiin liittyen. Suomen kärkikuntiin Pirkkala pääsee myös työpaikkojen kasvuvauhtia tarkasteltaessa. (Pirkkala pähkinänkuoressa 2021.) Pirkkalan talousjohtaja mainitsee kuntatalouden näkökulmasta kunnan vahvuuksiksi ikärakenteen, muuttovoittoisuuden, elinkeinorakenteen, asukkaiden tyytyväisyyden kunnan palveluita kohtaan sekä myönteinen imago, joka



myötävaikuttaa positiivisesti muuttohalukkuuteen Pirkkalaan. Lisäksi vahvuutena on myös verotulopohja, joka on ollut kohtalaisen vahva. Verotulopohjan vahvuus on vaikuttanut siihen, että verotulojen tasausjärjestelmän kautta kunta on saanut valtionosuuksia merkittävästi naapurikuntia vähemmän. (Kyselylomake Pirkkala 2021.)

Poikkeusolot ovat haastaneet kunnan toimintoja ja hallinnonaloja hyvin erityyppisesti. Taloudellisesta näkökulmasta tarkastellen koronan vaikutukset ovat olleet merkittävästi odotusarvoja pienemmät. Yhtenä isona selittävänä syynä valtion tukitoimet. Pirkkalan kunnan talouden kannalta valtion tukitoimilla on ollut merkittävä vaikutus. Valtionosuudet kasvoivat Pirkkalassa peräti 70 %. Valtionosuuksia Pirkkala sai kaiken kaikkiaan noin 8,7 miljoonaa euroa ja tästä summasta koronaepidemiasta selviämiseen oli noin 5,7 miljoonaa euroa. (Pirkkalan kunta tilinpäätös 2020, 7.) Pirkkalan kunnan talousjohtajan mukaan valtion tukien merkitys kunnalle on aivan keskeinen. Ilman valtion tukitoimia kunnan tulos olisi mitä todennäköisemmin ollut alijäämäinen ja myynti – ja maksutulojen osalta tulopohjaa tarkastellen ongelmallinen. Pirkkalan kunnan saamat tuet olivat näin ollen tarpeellisia ja välttämättömiä. Laajuudessaan hieman ylimitoitettuja, mutta toisaalta voidaan kritisoida sitä, että viimeisen 15 vuoden aikana valtio on tasapainottanut talouttaan leikkaamalla hyvin yksipuolisesti kuntien valtionosuuksia ja jäädyttänyt indeksikorotuksia. (Kyselylomake Pirkkala 2021.)

Vuosien 2020 ja 2021 Pirkkalan kunta saa merkittäviä talousvaikutuksia valtion tukitoimien kautta, mutta siitä huolimatta varsinaisia kunnan talouden haasteita tulevaisuutta tarkastellen nämä tukitoimet eivät kuitenkaan poista, vaan kuten monissa muissakin Suomen kunnissa, myös Pirkkalassa kunnan tulo – ja menoeurojen kehittyminen on hyvin epäsuhtaista ja aiheuttaa siten haastetta kuntatalouteen ja suunnitteluun pidemmällä aikajänteellä. Etenkin, kun valtion koronatukitoimet poistuvat vuoden 2021 jälkeen ja lainakannan jatkaessa kasvuaan, väestön ikääntyessä ja muuttoliikkeen jatkuessa ja sitä myötä investointipaineiden kasvu pitävät omalta osaltaan melko mittavaakin epätasapainoa yllä tulo – ja menokehitystä tarkastellessa. Käyttötalouden menojen hillitsemiseen tehtävillä toimenpiteillä pyritään löytämään ratkaisuja talouden tasapainon ylläpitämiseen. (Talousarvio 2021, 3.)

Vuosi 2021 tuo Pirkkalaan haasteita lainakannan kasvamisen ja koronan myötä tulleiden verotulojen kehittymisen epävarmuuden vuoksi. Verotulojen kehittyminen vuosien 2019 ja 2020 osalta on ollut odotettua heikompaa, joten kunnan tulopohja on vahvasti nojannut maanmyynnistä saataviin tuloihin. (Talousarvio 2021, 3.) Tämä tulonlähde on toki hyvin epävarmaa, eikä sen varaan voi tulevaisuuden taloussuunnittelua rakentaa.

Koska sote – uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen, on ehdottoman tärkeää, että myös soten vaikutukset kuntatalouteen otetaan tässä esille, vaikka se ei varsinaisesti tutkimuskysymykseen kuulunutkaan. Talouden lisäksi sote – uudistuksella on vaikutuksia myös kunnan toimintaan, toisin sanoen kuntien tehtäviin ja sitä kautta esimerkiksi kuntien henkilöstöön, velkoihin sekä rahoitukseen. Aivan kuten Pirkkalan kunnan talousjohtajakin toteaa, on sote laajuudessaan aivan omaa luokkaansa verrattuna aiemmin toteutettuihin rakenne – ja hallintouudistuksiin. (Intrum 2017). Työntekijämäärä kunnassa tulee vähentymään soten myötä ja kunnan toiminnan kustannukset tulevat vähenemään ja käyttötalousmenoista noin puolet siirtyy pois. Huomattavin seikka lienee kuitenkin se, kuntatalouden riskit ikääntymiseen ja sairastavuuteen siirtyvät nyt soten myötä yksittäisten kuntien vastuulta pois. (Sote-uudistus.) Toisaalta on hyvä tarkastella sote – uudistusta myös kuntien taakan kevenemisen kautta, kun asiaa tarkastelee kuntien ikärakenteen ja ikääntyvien palveluiden siirtymisenä kunnilta maakuntaan. Tätä kautta asiaa tarkastellen kuntien taluspaineet saattavat jopa helpottaa. (Yle-uutiset 2017). Toisaalta on hyvä kuitenkin muistaa, että kuntien elinvoimaisuuden ylläpitämisen kannalta on erittäin tärkeää, että tietyt palvelut pysyvät kunnissa. Esimerkiksi terveyskeskuksen lakkauttaminen saattaa pienelle kunnalle olla melkoinen isku. Toisin sanoen, mietittäessä sote -uudistuksen voittaja ja häviäjiä voi olla hyvä muistaa, että mittarit eivät suikaan ole talouden tasapainottamiseksi tehdyt muutokset vaan kuntalaisia palvelevien palveluiden ylläpito ja säilyttäminen. (Punakallio, Mehtonen 2017.)

Taloussuunnittelun rooli Pirkkalassa nähdään entisestään korostuneen koronakriisin myötä. Aktiivinen talousraporttien, analyysien, ennusteiden ja talouden tilannekuvan päivittäminen on tehostunut entisestään. Kuntatalouden tulevaisuutta mietittäessä muutoksia ja seurauksia on varmasti luvassa. Varsinkin jos pandemia pitkittyy, tulee se tällöin heikentämään jo muutoinkin tiukalla ollutta kuntataloutta. Väestön ikääntyminen ja osaavan työvoiman saatavuus on haaste jo nyt kuntataloudessa ja tulee tulevaisuudessa haastamaan entisestään kokonaisuutena koko julkista sektoria. Pirkkalassa ei kuitenkaan nähdä välittömiä vaikutuksia koronalla ja kunnan väestö – ja elinkeinorakenteeseen. Talousjohtaja muistuttaakin, että poikkeusoloja on takana vasta vuosi ja Pirkkala on hyvin vetovoimainen kunta yritysten näkökulmasta. Toisaalta pandemian pitkittyessä väestö – ja elinkeinorakenne saattaa kohdata muutosta myös Pirkkalassa. Kukaan ei varmasti pysty sanomaan millaisia seurauksia pandemialla tulee lopulta olemaan. Kunnan talouteen vaikuttavia seikkoja, mitä on ollut nähtävissä ovat esimerkiksi maksujärjestelyt sekä yritysten, että yksityishenkilöiden kohdalla, sekä yksinyrittäjien tuen kanavointi kunnan kirjanpidon kautta. (Kyselylomake Pirkkala 2021.)

Valmiuslain käyttöönotto ja sitä myötä poikkeusoloihin siirtyminen ovat luonnollisesti vaikuttaneet kunnan toimintoihin. Pirkkalassa näkemys on kuitenkin se, että toimenpiteissä on lähtökohtaisesti onnistuttu hyvin. Poikkeusolojen vuoksi kunnassa tehdyt toimenpiteet ovat olleet hyvin tarkasti AVI:n määräysten sekä pandemiaryhmän suositusten mukaisia. Toimenpiteinä kunnassa siirryttiin etäopetukseen ja aloitettiin ruokajakelu. Toisaalta poikkeusolot ovat myös haastavuudessaan ja rajoittavuudessaan mahdollistaneet uusien toimintamallien käyttöönottoa. Kunnan hallinnossa on esimerkiksi siirrytty pääsääntöisesti etätyöskentelyyn. (Kyselylomake Pirkkala 2021.)

Tulevaisuuteen katsottaessa Pirkkalan talousjohtajaa huolestuttaa kehitysskenaario, jossa pandemian pitkittyessä työllisyystilanne heikkenee ja yritysten talousahdinko syvenee. Tällä on luonnollisesti vaikutusta kunnan tulopohjaan. Valtion tukitoimet eivät tule jatkumaan samansuuruisina, joka aiheuttaa painetta kunnan talouden suunnitteluun. Mahdollisiin kriisitilanteisiin tulevaisuudessa Pirkkalalla on hyvät valmiudet varautumista tarkastellessa. Kunnalla on huolellisesti valmisteltu poikkeustilanteen johtamisjärjestelmä sekä suunnitelmat, jotka nytkin otettiin välittömästi käyttöön. Kunnasta kuitenkin muistutetaan sitä, että jokainen kriisi on omanlaisensa ja asettaa omat haasteensa siitä selviämiseen. (Kyselylomake Pirkkala 2021.)

#### 5.15.2 Pirkkala perus- ja korona – luvuilla tarkasteltuna

Perusuran data on muodostunut historiatietojen valossa ja tulevaisuuden ennakoitiin jatkuvan tietyn skenaarion mukaisesti. Tällöin ei ollut tietoa koronasta ja siitä, miten se tulisi vaikuttamaan kuntien talouden ja toimintojen jatkumiseen. Koronaura kertoo tilanteen, kun tiedettiin, että joitakin vaikutuksia saattaa olla ja todellisuudessa vaikutusten arvioitiin olevan todella suuria ja huoli kuntien pärjäämisestä oli todellinen. Sote -taulukko kertoo tilanteen, millaisia vaikutuksia sotella on kuntien talouteen. Kuten tuossa edellä viitattiin, soten arvioidut vaikutukset ovat melkoisia. Siitä syystä taulukko on mukana ikään kuin antamassa osviittaa siitä, millainen myllerrys kuntakentällä alkaa seuraavaksi. Sote – aikataulu on huomioitu taulukon laskelmissa sen arvioidun alkamisajan mukaisesti, eli vuodesta 2023 eteenpäin. Nykyisen aikataulun mukaan sote-tehtävien siirtyminen maakuntien tehtäväksi tapahtuisi 1.1.2023, mutta pandemian mukaantulo saattaa aiheuttaa sen, että aikataulu on liian kunnianhimoinen. (Kuntaliitto, Sote-uudistuksen eteneminen 2020, 4.) Lisäksi sote -toimintakuluissa on noudatettu ajatusta, että soten myötä toimintakulut tulevat puolittumaan.

Taulukkoon on merkitty tummennetulla tekstillä ne luvut, joissa muutosta on tapahtunut. Perusura on lähtökohta, joten siihen merkintöjä ei ole tehty muutoin kuin toimintakatteen todentamiseksi ns. normaalitilanteessa. Toimintatuottojen ja toimintakulujen määrittämiseen on käytetty kuntatalouden tärkeää lukua toimintakatetta, jonka mukaan on laskettu osuus toimintakuluille ja toimintatuotoille. Menetelmä oli seuraavanlainen: Vuosittainen suhde toimintatuottojen ja toimintakatteen välillä vuosilta 2017 – 2020, josta muodostetulla keskiarvolla saadaan toimintatuottojen osuus mitä käytetään muodostettaessa arvot vuosille 2021 – 2025. Toimintakatteen tarkastelu on tärkeää ja toimintakulujen ja toimintatuottojen osuuksien määrittely kertoo sen, missä suhteessa ne ovat toisiinsa.

Taulukko 23 Pirkkalan luvut perusura ja korona- 2017 - 2025

Perusura	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Asukasluku	19237	19368	19623	19596	19698	19793	19875	19946	20008
Vero%	20	20	20	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5
Tulovero	76541	76869	80907	86628	90107	93311	96442	99621	102858
Yhteisövero	3743	3814	4025	4153	4346	4496	4586	4724	4865
Kiinteistövero	5164	5384	5319	5496	5550	5606	5661	5718	5775
Valtionosuudet	11272	11375	12551	15014	17076	17721	19166	20329	20595
<b>Toimintakate</b>	<b>-86296</b>	<b>-90742</b>	<b>-96176</b>	<b>-103279</b>	<b>-107673</b>	<b>-112185</b>	<b>-116451</b>	<b>-120800</b>	<b>-125245</b>
Vuosikate	10461	6751	6773	7792	9123	8617	9046	9212	8447
Lainakanta	39000	44250	54775	63986	75696	80469	84350	87789	91363
Nettoinvestoinnit	7534	8668	8973	12387	17840	11810	8363	8393	8419
Toimintatuotot	32989	35208	37346	39535	41717	43898	4080	48262	50444
Toimintakulut	119285	125950	133522	140523	147606	154688	161771	168854	175936
Korona- 2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Asukasluku	19237	19368	19623	19596	19698	19793	19875	19946	20008
Vero%	20	20	20	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5
Tulovero	76541	76869	80907	<b>84715</b>	<b>84251</b>	<b>88503</b>	<b>90933</b>	<b>93930</b>	<b>96982</b>
Yhteisövero	3743	3814	4025	<b>4492</b>	<b>5325</b>	<b>4724</b>	<b>4515</b>	<b>4651</b>	<b>4790</b>
Kiinteistövero	5164	5384	5319	5496	5550	5606	5661	5718	5775
Valtionosuudet	11272	11375	12551	15014	17076	17721	19166	20329	20595
<b>Toimintakate</b>	<b>-86296</b>	<b>-90742</b>	<b>-96176</b>	<b>-104730</b>	<b>-110175</b>	<b>-118018</b>	<b>-124154</b>	<b>-130610</b>	<b>-137401</b>
Vuosikate	10461	6751	6773	<b>10933</b>	<b>3953</b>	<b>4010</b>	<b>3409</b>	<b>3356</b>	<b>2368</b>
Lainakanta	39000	44250	54775	<b>60844</b>	<b>77724</b>	<b>87104</b>	<b>96623</b>	<b>105917</b>	<b>115570</b>
Nettoinvestoinnit	7534	8668	8973	12387	17840	11810	8363	8393	8419
Toimintatuotot	32989	35208	37346	<b>22694</b>	<b>37459</b>	<b>40126</b>	<b>42212</b>	<b>44407</b>	<b>46716</b>
Toimintakulut	119285	125950	133522	<b>127424</b>	<b>147634</b>	<b>158144</b>	<b>166366</b>	<b>175017</b>	<b>184117</b>

Verotulokertymät Pirkkalan osalta vuoden 2020 arvioita tarkastellen näyttäisi siltä, että yhteisöverojen kohdalla on koronauran dataa tulkiten korotusta. Pirkkalan elinkeinorakenne on hyvin yrityspainotteista, erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä toimii Pirkkalassa. Yritykset ovat hakeneet avustuksia, joten yritysten verotuspohja ei ole päässyt tippumaan. Tulovero puolestaan näyttäisi koronauran mukaan

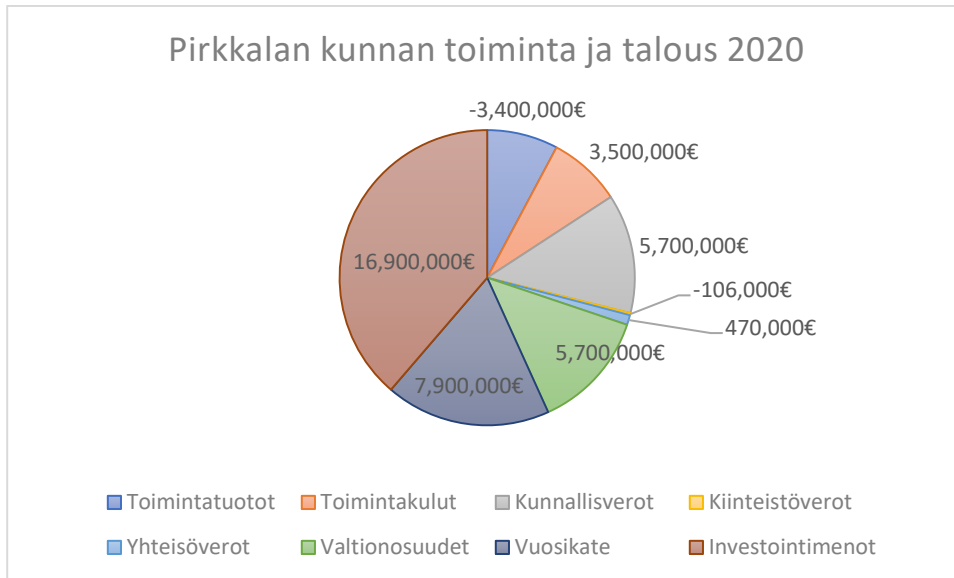
arvioituna heikkenevän. Tätä selittää varmasti kunnan tekemät säästötoimenpiteet. Toisaalta koronakriisin alkaessa Pirkkalassa työttömyysluvut kävivät hetkellisesti yli 13 prosentissa, joka johtui esimerkiksi tehdyistä lomautuksista, jonka taas arvioitiin johtuvan edellä mainitusta kunnan elinkeinorakenteen pk-yritysvoittoisuudesta. Pirkkala oli keväällä 2020 lomautettujen suhteessa kunnan työvoimaan koko maakunnan kärkisijalla. (Yrittäjät 2021.) Pirkkalan lainakannan kehittyminen on eritelty vielä taulukossa 24 € / asukas. Lainakanta on kasvava, mikä tosi on kasvukunnalle hyvinkin tyypillistä. Koronan vaikutuksia lainakantaan ei voi havaita olevan. Ainoastaan vuonna 2020 arvioitu lainakannan arvioidaan koronan vaikutuksesta olevan pienempi, kuin perusuran mukaan. Siitä eteenpäin vuoteen 2025 suuntaus on koronauran mukaan jopa nopeammin kasvava, kuin perusuran mukaan tarkasteltuna. Selittävänä tekijänä voi olla esimerkiksi oletettu talouden romahtaminen ja sitä myötä investointien ja lainakannan kasvun hiipuminen.

Taulukko 24 Pirkkalan lainakannan kehittyminen

Lainakanta perusura €/as.		
2019	2023	2025
2791,37	4540,85	5242,05

### 5.15.3 Pirkkala lukuina vuonna 2020

Seuraava kaavio kuvaa Pirkkalan toimintaa ja taloutta vuoden 2020 osalta. Edellä luvut perustuivat skenaarioihin ja arvioihin, miltä vuosi 2020 tulisi näyttämään. Pirkkalan osalta eivät ainakaan toteutuneet vuoden 2020 alussa esitetyt synkät näkyvät koronan mukanaan tuomista haasteista. Päinvastoin. Pirkkalan vuosi 2020 on ollut mitä mainioin. Seuraavassa syitä, miksi Pirkkala onnistui koronavuonna 2020.



Kuvio 15 Pirkkalan kunta vuonna 2020

Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää koronan vaikutuksia kuntien talouteen. Pirkkalan kohdalla merkittävä vaikutus on ollut valtion maksamilla koronatuilla, joiden kasvu vuonna 2020 on ollut peräti 70%, eli noin 8,7 miljoonaa euroa. Kaaviossa näkyvät valtionosuuksien summa 5,7 miljoonaa koostuu pelkästään valtion maksamista tuista koronaepidemiasta selviämiseksi. Ulkoisia toimintakuluja tarkastellessa voidaan huomata kulujen kasvaneen noin 3,5 miljoonaa euroa. Tämä selittyy merkittävältä osin ikääntyneiden palvelujen (600 000€) sekä terveystalouden (1,2 miljoonaa euroa) toimintakulujen kasvuna. Kasvua selittää myös osaltaan avustusten kasvu (4,6%), joissa kasvua oli erityisesti yhteisöavustuksissa sekä työmarkkinatukien kuntaosuuksissa. 500 000: n euron kasvu oli havaittavissa myös muissa toimintakulussa, joissa merkittävä muutos kasvussa oli rakennusten ja huoneistojen vuokramenoissa. (Pirkkalan kunta tilinpäätös 2020, 7.)

Myös verotuloissa oli kasvua vuonna 2020. Kunnallisverot kasvoivat noin 5,7 miljoonaa euroa ja kasvua vauhditti osaltaan vuonna 2019 tehty verokorttimuutos, jonka vertymävaje osittain korjaantui vuoden 2020 puolella. Kiinteistöverot pienenivät noin 106 000 euroa, jonka ei voi katsoa olevan millään tavalla sidonnainen koronaan, vaan tässäkin tapauksessa selittyy kiinteistöveron siirtymisellä verovelvolliskohtaiseen verotuksen valmistumiseen, jolloin osa veroista siirtyy vuoden 2021 puolelle. Yhteisövero puolestaan kasvoi noin 470 000 euroa, joka selittyy kuntien korotetulla jako-osuudella. (Pirkkalan kunta tilinpäätös 2020, 7.) Ilman tätä jako-osuuden korotusta koronan vaikutukset olisivat olleet nähtävissä todennäköisesti jo vuonna 2020, ja melko varmasti ainakin vuodesta 2021 eteenpäin.

Pirkkalan osalta peruspalveluiden valtionosuuden korotukset vuosien 2020 ja 2021 näyttävät tältä alla olevaa taulukkoa tarkastellessa. Voidaankin todeta, että valtionosuuksissa tapahtuu merkittävä käänne Pirkkalan osalta. Vuoden 2020 valtionosuudet kasvavat noin 295 euroa per asukas, kun merkittävä tiputus tapahtuu vuoteen 2021, korotuksen ollessa vain noin 52 euroa asukasta kohden.

Taulukko 25 Peruspalveluiden valtionosuuksien korotukset kevät 2020 ja kevät 2021

Kevät 2020: Koronatuki €/as	Kevät 2020: Koronatuki kunnallisveron mukaan	Kevät 2020: Koronatuki alle 18- vuotiaiden mukaan	Kevät 2020: Koronatuki 65 vuotta täyttäneiden mukaan	LTA7: Koronatuki €/asukas	LTA7: Koronatuki 13-15-v	LTA7: Koronatuki kunnallisveron mukaan	LTA7: Koronatuki testaukseen (testausmäärät haettu 2.11.2020)	Yhteensä, €	Yhteensä, €/as
635270,40	1585590,59	501631,00	171239,40	454179,60	19833,68	1124669,38	1218787,43	5711201,48	294,88
Kevät 2021: Kiky - vähennyksen poistaminen	Kevät 2021: Koronatuki kunnallisveron mukaan	Koronatuki €/as	Yhteensä, €	Yhteensä, €/as					
834173,73	130579,59	54944,40	1019697,72	51,96					

#### 5.15.4 Kuhmoinen

Päijänteen länsirannalla sijaitsevassa Kuhmoisten kunnassa on asukkaita 2 166 (31.12.2020). (Kuntainfo Kuhmoinen 2020.) Kesä kautena kunnan väkiluku kolminkertaistuu, sillä kunnassa on runsaasti kesämökkejä. Väestönkehitys Kuhmoisissa on negatiivinen, kun tarkastellaan kunnan talousarviota. Tämä tarkoittaa sitä, että väestön arvioidaan vähenevän tulevaisuudessa. Vuosi 2019 oli kuitenkin tästä tilastokeskuksen ennusteesta poiketen erikoinen, että kunnan väkiluku kasvoi 14 henkilöllä. Toisaalta, kunnan väestönkehitys tulee alla olevan arvion mukaan pienenevään melko paljonkin, kun vuonna 2040 asukkaista arvioidaan olevan enää 1 740. Toki on hyvä muistaa, että Pirkanmaan maakuntaan liittymisen toivotaan tuovan kuntaan uutta virtaan kunnan elinvoimaisuuden parantamiseksi ja sitä myötä myös kunnan asukasluvun kääntämiseksi positiiviseen suuntaan. (Talousarvio 2021 Kuhmoinen, 9.) Toisaalta väkiluvun pieneminen kunnassa tulee aiheuttamaan haasteita yrityksille sekä kuntaan löytää työntekijöitä, kun iso osa työikäisistä on siirtynyt kunnasta pois. (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020,7).

Taulukko 26 Kuhmoisten kunnan väestöennuste vuoteen 2040

	2020	2025	2030	2035	2040
Kuhmoinen					
Väestö 31.12. (ennuste 2019)					
Miehet	1 078	1 002	946	900	861
Naiset	1 091	1 024	968	922	879

Kuhmoisten kunnan naapurikuntia ovat Jämsä, Kangasala, Luhanka, Orivesi, Padasjoki ja Sysmä. Joista lähin on Jämsä. Vuoden 2021 alussa Kuhmoinen liittyi Pirkanmaan maakuntaan. Isona asian kuntatalouden näkökulmasta on myös Satamarinteen kaava, joka on tuo alueelle lisää tontteja. Tontit tulevat olemaan sekä asuin- että yrityskäyttöön. Lisäksi kuntaan valmistuu uusi koulu noin vuoden kuluttua. Kunnan elinkeinorakennetta on pyritty kehittämään esimerkiksi vuonna 2020 valmistuneen matkaparkin avulla. (Kuntainfo Kuhmonen 2020.)

Koronaepidemia on vaikuttanut myös Kuhmoisten kunnan toimintaan. Vuonna 2020 kunnassa jouduttiin tekemään rajoitustoimenpiteitä esimerkiksi kirjaston, koulun ja liikuntapalveluiden suhteen. Lisäksi kunta maksoi yksinyrittäjille tukia ja antoi vuokrahuojennuksia vuokralaisilleen. Työllisyyteen koronalla on ollut kunnassa jonkun verran vaikutusta lisäävästi ja lomautettujen määrä on vaihdellut vuoden 2020 aikana. Tilinpäätöksessä kuitenkin todetaan, että työllisyys on kehittynyt Kuhmoisissa kokonaisuutena hyvin ja siitä kertoo esimerkiksi työmarkkinatuen kuntaosuuden lasku. Lisäksi kunnan nettomuutto on ollut positiivinen peräti kahdeksan vuoden ajan. (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020, 2,7.)

Tilinpäätös Kuhmoisissa jää plussalle, josta iso vaikutus on valtion maksamilla koronatuilla. Ylijäämää toki oli arvioitu saatavan jonkin verran muutoinkin, mutta tukien ansiosta kunnan ylijäämä kasvaa arvioitua enemmän. Verotulot kehittyivät talousarviosuunnitelmaan nähden noin 270 000 suurempina. Eroa suunnitelmaan nähden selittää esimerkiksi verokorttiuudistuksen aiheuttama kertymävaje, mutta myös osaltaan tulorekisterin haasteet. Yhteisöverokertymän kasvua selittää puolestaan valtion tekemä korotus yhteisöveron jako-osuuteen. Kun tarkastellaan Kuhmoisten kunnan saamia valtionosuuksia viime vuosien osalta, voidaan todeta, että valtionosuudet ovat kasvaneet Kuhmoisissa melko merkittävästi. Vuonna 2020 valtionosuudet olivat yhteensä 9 232 856 euroa, joka on peräti miltei miljoona enemmän edellisvuoteen verrattuna. (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020,14.)



Kuhmoisissa talouteen ei ole juuri vuonna 2020 tullut merkittäviä muutoksia huomattavan suurien valtion tukien lisäksi. Näin ollen voisi jopa arvioida, että koronan vaikutukset Kuhmoisiin ovat melko vähäiset. Kunnan toiminta on jatkunut melko normaalina ja talouden kehitys olisi pysynyt suotuisana myös ilman koronan mukaantuloa. Kunnan talouden kannalta maksetut valtionosuudet lisäävät kunnan taseen kertynyttä ylijäämää siltä osin, mitä jää purettavan koulurakennuksen arvonalennuksen jälkeen siirrettäväksi.

#### 5.15.5 Kuhmoinen perus- ja korona – luvuilla tarkasteltuna

Perusuran data on muodostunut historiatietojen valossa ja tulevaisuuden ennakoitiin jatkuvan tietyn skenaarion mukaisesti. Tällöin ei ollut tietoa koronasta ja siitä, miten se tulisi vaikuttamaan kuntien talouden ja toimintojen jatkumiseen. Koronaura kertoo tilanteen, kun tiedettiin, että joitakin vaikutuksia saattaa olla ja todellisuudessa vaikutusten arvioitiin olevan todella suuria ja huoli kuntien pärjäämisestä oli todellinen. Sote -taulukko kertoo tilanteen, millaisia vaikutuksia sotella oletetaan olevan kuntien talouteen. Kuten tuossa edellä viitattiin, soten arvioidut vaikutukset ovat melkoisia. Siitä syystä taulukko on mukana ikään kuin antamassa osviittaa siitä, millainen myllerrys kuntakentällä alkaa seuraavaksi. Sote – aikataulu on huomioitu taulukon laskelmissa sen arvioidun alkamisajan mukaisesti, eli vuodesta 2023 eteenpäin. Nykyisen aikataulun mukaan sote-tehtävien siirtyminen maakuntien tehtäväksi tapahtuisi 1.1.2023, mutta pandemian mukaantulo saattaa aiheuttaa sen, että aikataulu on liian kunnianhimoinen. (Kuntaliitto, Sote-uudistuksen eteneminen 2020, 4.) Lisäksi sote -toimintakuluissa on tässä tutkimuksessa noudatettu sitä ajatusta, että soten myötä toimintakulut kunnissa tulevat puolittumaan.

Taulukkoon on merkitty tummennetulla tekstillä ne luvut, joissa muutosta on tapahtunut. Perusura on lähtökohta, joten siihen merkintöjä ei ole tehty. Toimintatuottojen ja toimintakulujen määrittämiseen on käytetty kuntatalouden tärkeää lukua toimintakatetta, jonka mukaan on laskettu osuus toimintakuluille ja toimintatuotoille. Menetelmä oli seuraavanlainen: Vuosittainen suhde toimintatuottojen ja toimintakatteen välillä vuosilta 2017 – 2020, josta muodostetulla keskiarvolla saadaan toimintatuottojen osuus mitä käytetään muodostettaessa arvot vuosille 2021 – 2025. Toimintakatteen tarkastelu on tärkeää ja toimintakulujen ja toimintatuottojen osuuksien määrittely kertoo sen, missä suhteessa ne ovat toisiinsa.

Taulukkoa tarkastellessa huomio kiinnittyy toimintakatteen negatiiviseen muodostukseen. Toimintakate kertoo sen, paljonko kunnalle jää katettavaksi käyttötalouden kuluista. Tämä kattaminen tapahtuu

verotuloilla ja valtionosuuksilla. Perusuraa ja koronaauraa tarkastellessa voidaan huomata, että toimintakate koronan myötä kasvaa, mikä tarkoittaa sitä, että katettava euromäärä kasvaa. Kunnan taloudellinen paine suoriutua käyttötalouden kuluista kasvaa suuremmaksi. Tästä on luonnollinen oletamus, että kunnan lainamäärät myös kasvavat, kuten koronaauran taulukko kertoo. Valtionosuuksien nousu voidaan havaita koronataulukon vuosien 2020 ja 2021 osalta, jonka jälkeen valtionosuuden palaavat oletetun perusuran mukaisiksi. Vuosikate Kuhmoisissa positiivinen sekä korona – että perusuraa tarkastellessa, ja koronan vaikutusten oletetaan olevan vuosikatetta heikentävä. Vuosikate ei kuitenkaan ole vuonna 2020 painunut koronaauran arvioiden mukaan perusuraa heikommaksi, vaan itseasiassa velkaantumisen voidaan katsoa jopa pienentyneen.

Toimintatuottoja korona on vähentänyt vuonna 2020 ja vaikuttaisi vähentävän koronaauraa tarkastellessa aina vuoteen 2025 saakka. Tämä on looginen kehitys koronasulun aiheuttamien toiminnan rajoitusten vuoksi. Toimintakulujen kasvua ennakoidaan koronaauraa tarkastellessa verrattuna perusuran odotettuun kehittymiseen. Tämä selittyy osittain terveydenhuollon ja sosiaalitoimen kasvaneilla menoilla, joiden odotusarvo koronan vuoksi on kasvava koko kuntakentällä. Tämä skenaario toteutui myös Kuhmoisten kunnan toimintakuluissa. Investointeihin koronalla ei näyttäisi olevan lainkaan yhteyttä. Eli investointien katsotaan toteutuvan suunnitellusti koronasta huolimatta. Yhteisö – ja tuloveroja koronaauran mukaan poikkeusolot näyttäisi heikentävän Kuhmoisissa. Kiinteistöveroon koronalla ei nähdä olevan vaikutusta, kuten edellä on jo todettu.

Koronaauraa tarkastellessa voi havaita, että lainakannan oletetaan koronan myötä olevan laskusuuntainen, aivan kuten perusuran skenaarion mukaisestikin. Alla myös Kuhmoisten kunnan osalta lainakannan kehittymistä taulukon 27 erittelyn mukaisesti, joka kertoo suuntauksen lainakannan määrässä olevan taulukon 28 mukainen.

*Taulukko 27 Kuhmoisten lainakanta*

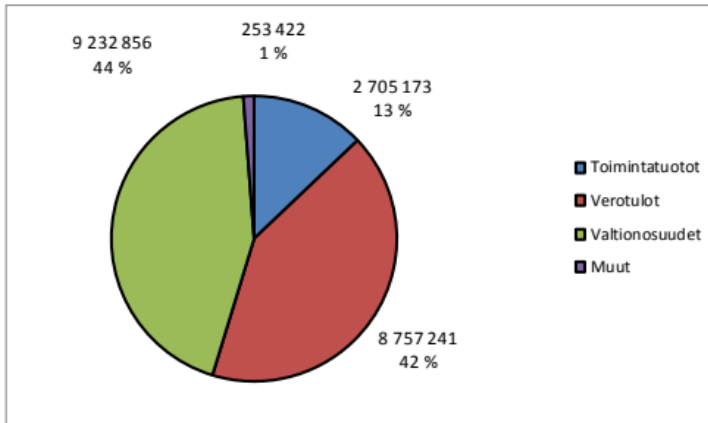
Lainakanta perusura €/as.		
2019	2023	2025
1096,1	2701,78	2385,49

Taulukko 27 Kunnan tunnuslukuja perusuran ja koronauran mukaisesti tarkasteltuna

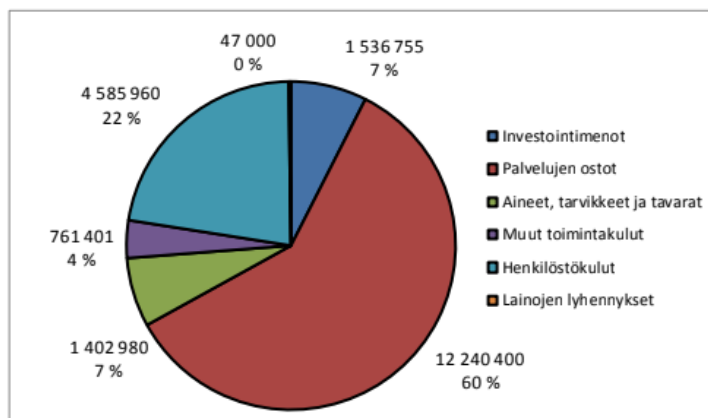
Perusura	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Asukasluku	2252	2238	2206	2169	2137	2106	2079	2052	2026
Vero%	20,75	20,75	20,75	21,75	21,75	21,75	21,75	21,75	21,75
Tulovero	5721	5685	5657	5985	6231	6323	6402	6481	6563
Yhteisövero	1005	1013	1110	1145	1199	1240	1265	1303	1342
Kiinteistövero	1341	1342	1372	1551	1566	1582	1597	1613	1630
Valtionosuudet	9252	8645	8241	8738	9022	8824	9037	9330	9637
Toimintakate	-15056	-15580	-15701	-15956	-16267	-16551	-16835	-17119	-17403
Vuosikate	2372	1243	940	1378	1597	1159	1111	1152	1198
Lainakanta	812	465	2418	3261	6740	5927	5617	5253	4833
Nettoinvestoinnit	970	2567	1493	2231	5087	357	809	798	788
Toimintatuotot	2327	2746	2933	2705	2819	2960	3101	3242	3383
Toimintakulut	17384	18327	18634	18661	19086	19511	19936	20361	20786
Korona	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Asukasluku	2252	2238	2206	2169	2137	2106	2079	2052	2026
Vero%	20,75	20,75	20,75	21,75	21,75	21,75	21,75	21,75	21,75
Tulovero	5721	5685	5657	6004	6247	6148	6266	6343	6424
Yhteisövero	1005	1013	1110	1224	1452	1288	1231	1268	1306
Kiinteistövero	1341	1342	1372	1551	1566	1582	1597	1613	1630
Valtionosuudet	9252	8645	8241	9333	8978	8824	9037	9330	9637
Toimintakate	-15056	-15580	-15701	-16315	-16527	-16913	-17293	-17678	-18077
Vuosikate	2372	1243	940	1908	1823	1033	942	980	1023
Lainakanta	812	465	2418	2730	5983	5296	5156	4964	4719
Nettoinvestoinnit	970	2567	1493	2231	5087	357	809	798	788
Toimintatuotot	2327	2746	2933	2705	2809	2875	2939	3005	3253
Toimintakulut	17384	18327	18634	18861	19336	19788	20232	20683	21330

### 5.15.6 Kuhmoinen lukuina vuonna 2020

Vuonna 2020 Kuhmoisten tulopuoli näytti alla olevan kuvion mukaiselta. Tulopuolesta suurimman osuuden kuntaan toi valtionosuudet eli peräti 44 prosenttia. Kunnan verotulot eivät laskeneet niin alas, kuin koronaepidemian puhjetessa pelättiin. Itseasiassa verotulot kehittyivät Kuhmoisissa suotuisasti edellisvuoteen nähden ja nousua verotuloissa oli noin 618 000 euroa. Tämä selittyi tosin osaksi tehdyillä yhteisöveron jako-osuuden korottamisella.



Kuvio 16 Tuottojen jakautuminen Kuhmoisissa 2020 (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020, 23)



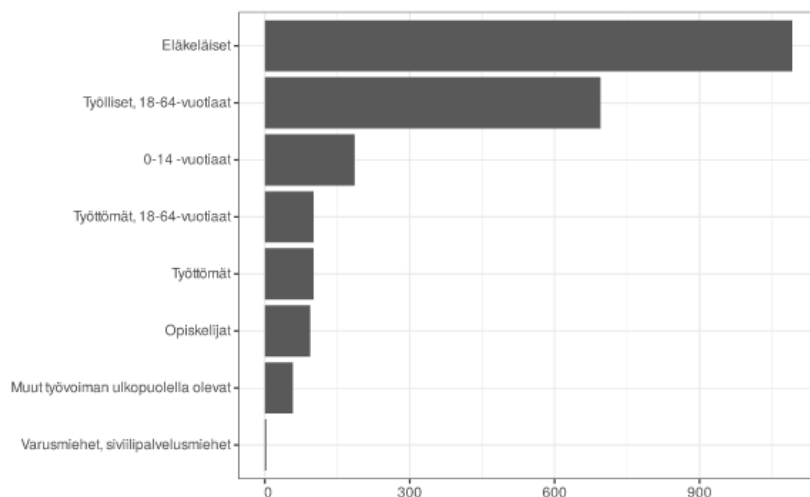
Kuvio 17 Kulujen jakautuminen Kuhmoisissa 2020 (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020, 23)

Kuhmoisten kunnan suurin investointi oli vuonna 2020 koulurakennuksen rakentamisen aloittaminen, johon euromääräisesti kului noin 526 tuhatta euroa. Investoinnit kaikkiaan kunnassa noin 1,5 miljoonaa euroa. Koronavuoden investoinnit toteutuivat noin 90 prosenttisesti. Ja edellisvuoteen nähden investointimenot ovat jopa kasvaneet, niiden ollessa noin 1,4 miljoonaa vuonna 2019. Koronan vaikutukset kunnan toiminnallisiin tehtäviin oli esimerkiksi kirjaston sulkeminen. Tästä seurasi kuitenkin positiivinen uudistus, eli sulun aikana kirjastossa toteutettiin hyllyjärjestyksen päivittäminen, sekä valaisimien uusiminen. Käyttöön otettiin sulun aikana myös kirjaston omatoimijärjestelmä. Lisäksi korona mahdollisti uuden koulurakennuksen suunnittelun ja odotetusti vuoden 2021 alusta koulurakennuksen rakentaminen alkaa. Kuhmoisten sivistystoimen aktiivinen ote koronasulun aikana

edesauttoi myös lähiliikuntapaikkojen rakentamisessa, ja uudet kuntoportaat sekä uimalan portaat valmistuivat koronavuoden aikana. Koronavuoden arvioitiin vaikuttavan toimintakuluihin niitä nostavasti. Kuhmoisissa kuitenkin toimintakulut nousivat vain 0,15 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna ja alittivat näin myös talousarvion. (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020,5, 14-15.) Myös tämä tulos vahvistaa sitä käsitystä, että koronan vaikutukset Kuhmoisiin oli lähinnä positiivisia.

Elinkeinoelämään koronavuosi 2020 vaikutti jonkin verran. Rajoitusten vuoksi hankaluuksia kohtasivat esimerkiksi yksityisyritykset, joille tukia myönnettiin yhteensä 54 yritykselle. Joitakin vuokraohjelmia kunta joutui myös myöntämään. Yrityksiä koronavuonna 2020 aloitti Kuhmoisten kunnassa seitsemän, ja yritystoiminnan päättäneitä yrityksiä oli neljä. Lisäksi yrityksissä oli jonkin verran lomautuksia vuoden aikana. Kunnan elinvoimaisuuteen on panostettu erityisesti 2020, mutta koronan vuoksi esimerkiksi matkamessuille osallistuminen peruuntui, mikä heikensi isolta osin kunnan markkinointiviestinnän onnistumista. (Tilinpäätös Kuhmoinen 2020,5-6.)

Kuhmoisten kunnan asukkaiden jakautuminen pääasiallisen toimen mukaan nähdään allaolevasta kuviosta. Valtaosa kunnan asukkaista lukeutuu eläkeläisiin, josta seuraa tiettytyyppisten palveluiden painottuma. Koronaepidemia aiheutti hieman muutoksia työllisyyslukuihin, ja vuoden 2020 lopussa työttömiä kunnassa oli 115 henkilöä. Nuorten työttömyysaste pysyi samana, kuin vuonna 2019. Koronavuoden voi arvioida vaikuttaneen melko vähäisesti kunnan työllisyystilanteeseen ja lisäksi kunnan työllisyyden voi katsoa jopa parantuneen, kun kriteereinä käytetään kunnan suorittamia työllisyyden aktivointitoimenpiteitä, joiden seurauksena Kuhmoisten työmarkkinatukien kuntaosuuksien suorat säästöt olivat 47 000 euroa.



Kuvio 18 Pääasiallinen toimi Kuhmoinen (Tilastokeskus, Robonomist 2021)

Kuhmoinen on pieni kunta, joka herää henkiin kesäisin mökkiläisten saavuttua paikalle. Koronavuonna kunnan taloudessa ei voida havaita erityisiä notkahduksia, vaan voidaan sanoa sen jatkuneen kuten aiemminkin. Näin ollen voisi olettaa, että koronan vaikutukset eivät ole kovin merkittävät tällaiselle pienelle kunnalle. Vuonna 2020 koronan rajoitukset purettiin kesäksi ja näin ollen vaikutukset kunnalle jäivät melko pieniksi. Lyhyen aikavälin tarkastelussa suurimmat vaikutukset olivat isompiin kuntiin. Isona riskinä kunnalle tulevaisuudessa ovat mahdollisesti tehtävät uudet rajoitustoimet, jolla vaikutusta kesäaikaan saapuville mökkiläisille, jolla puolestaan on vaikutusta kunnan yritysten elinvoimaan, joka puolestaan vaikuttaa kunnan verotulokertymään negatiivisesti. Lisäksi kunnan talouden näkökulmasta riskin aiheuttaa valtionosuuksien suuruus, sekä verotulojen kehitys kokonaisuudessaan. (Talousarvio 2021 Kuhmoinen, 6).

## 5.16 Yhteenveto

Tämän luvun tarkoitus on antaa yhteenveto tutkimuksen empiirisestä osasta. Tutkimuksessa pyrittiin etsimään vastauksia siihen, onko korona vaikuttanut kuntien talouteen ja voidaanko löytää eroavaisuuksia erityyppisten kuntien välillä siinä, millä tavoin poikkeusolot ovat kuntiin vaikuttaneet. Teoriaosuuden käsitteiden merkityksellisyydestä kertoo se, että tutkimus painottaa erityisesti niitä vaikutuksia, mitä poikkeustila on aiheuttanut ja tulee aiheuttamaan kuntien tulo – ja menopohjaan. Varsinainen tutkimuskysymys oli, että millainen merkitys poikkeustilalla on erityyppisille kunnille tarkastellen asiaa tulo – ja menovaikutteisesti valtion tuet huomioiden. Alakysymyksessä keskityttiin pohtimaan, miten taloussuunnittelun merkitys kenties muuttuu kriisinjälkeen kunnissa.

Tulokset perustuvat ennusteisiin. On vaikea ennustaa, millaisia seurauksia koronalla on kuntatalouteen, etenkin pitkällä aikavälillä. Ennustamisen vaikeus tulee siinä, että arviot koronaviruksen vaikutuksista muuttuvat jatkuvasti ja siitä seurauksena tietysti vaikeus arvioida todelliset vaikutukset ja muutokset. Tehdyt laskelmat perustuvat kuitenkin arvioihin ja ajatuksiin siitä, mitä voisi tulla tapahtumaan. Kuntakentän huono taloustilanne jo ennen koronaa heijastelee varmasti myös tulevaisuuteen niin, että erityyppiset ja erikokoiset kunnat ottavat koronaista vastaan eri tavalla. Kunnat luokiteltiin koon mukaan luokkiin väkiluvun mukaisesti, jolloin tulosten tarkastelu oli helpompaa, mutta saatiin kuitenkin selkeä käsitys koronan vaikutuksista kuntiin. On kuitenkin oleellista muistaa, että luokkien sisälle mahtuu hyvin erilaisia kuntia kaikkiin näihin luokkakokoihin, eli tutkimus antaa näkökulmaa nimenomaan laajemmalla katsannolla.

Tutkimuksen mukaan vuosi 2020 oli kunnille huippuvuosi. Vuonna 2020 miltei kaikki Suomen kunnat tekivät ylijäämäiset tulokset. Tästä on kiittäminen ehdottomasti valtion koronatukia. Toki kuntien huolellinen taloussuunnittelukin tuotti varmasti hedelmää ja tehdyt säästötoimenpiteet auttoivat asiaa. Monissa kunnissa kuitenkin luovuttiin säästötoimenpiteistä, kun huomattiin valtion tukien suuruudet. Kun tarkastellaan vuotta 2019 alijäämäisiä tuloksia teki reilut 200 kuntaa. Vastaava luku vuonna 2020 oli ainoastaan 27 kuntaa. Näiden 27 kunnan tilannekaan ei mennyt synkäksi, sillä nämä kunnat yhteensä jäivät tappiolle vain muutamia miljoonia. Kaiken kaikkiaan kunnille myönnettiin koronatukia miltei kolme miljardia euroa. Tarkastellessa tilinpäätösarvioita on havaittavissa, että menot ei lisääntyneet samassa suhteessa, vaan itseasiassa huomattavasti vähemmän, kuin tukia maksettiin. Vuonna 2020 kunnat ja kuntayhtymät olivat yhteensä 1,7 miljardia ylijäämäisiä. Ilman koronatukia tulos olisi ollut hyvin erilainen ja kunnat olisivat mitä todennäköisemmin jatkaneet vuoden 2019 lukujen mukaista kulkua. Kuntien menojen kasvun yllättävän pieni kasvu on ollut myös osaltaan myötävaikuttamassa näin positiiviseen näkymään kuntien taloudessa. Menojen kasvun hidastumiseen vaikutti esimerkiksi se, että koronan vuoksi monet kuntien palveluista suljettiin koronan vuoksi, sekä kunnissa tehdyt toimenpiteet muun muassa henkilöstösäästöjen kautta. Julkisen vallan käyttö näyttäytyy tätä kautta pyrkimyksenä suojella kansalaisia tartuntataudilta rajoittamalla palveluiden käyttöä.

Fiskaalisen federalismin tulonjako näyttäytyi koronatukien maksussa täysin epäloogisessa valossa. Tukia maksettiin kunnille tarkastelematta kunnan todellista tilannetta. Oikeudenmukaisuuden periaatetta noudattaen valtio pyrki näitä osuuksia kunnille maksamaan. Toisaalta nythän kävi niin, että tämä logiikka ei ollut täysin looginen, sillä tuet eivät lopulta jakautuneetkaan oikein ja ongelma muodostui siitä, että sellaiset kunnat, jotka eivät todellisuudessa tarvinneet niin paljon tukea, saivat saman verran kuin se kunta, joka hieman kärsikin kriisistä. Näin ollen voisi tiivistäen sanoa, että ne ”kurjat pienet maaseutukunnat” saivat enemmän euroja, kuin kasvukeskukset, joissa todellisuudessa on verotuloja enemmän ja sitä myötä myös menojen kasvu on suurempaa.

Julkisen vallan tulonjako tehtävää on hyvä tarkastella koronakriisin jälkimainingeissa. Yritysten tukeminen on ollut tärkeää kuntien elinkeinorakenteen ylläpitämiseksi, mutta toisaalta fiskaalisen federalismin yhtä valtiovallan tehtävää, tulonjako tehtävää, on syytä huomioida eriarvoistumisen näkökulmasta kunnissa. Eli koronakriisin jälkihoito on seikka, joka tulisi kunnissa ottaa erityisen tarkastelun kohteeksi. Kokonaisuudessaan on tärkeää tällaisessa kriisissä tarkastella kaikkia näitä kolmea julkisen vallan tehtävää, jotta välttyttäisiin seurauksilta, jotka saattavat vaikuttaa hyvinkin pitkän

ajan päähän. Tässä kaikessa on merkitystä sillä, kuinka kauan kriisi kestää. Mikäli kriisi pitkittyy niin vaikutukset saattavat muuttua rakenteellisiksi ja näin hankalammiksi hoitaa. Kunnan on myös pyrittävä pitämään omaa imagoaan yllä kuntalaisten suuntaan, jotta siltäkin osin uuden rakentaminen kriisin jälkeen sujuu luottamuksellisessa ilmapiirissä. (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2020.)

Tutkimuksella haluttiin myös näkemys siitä, onko nähtävissä, että valtion antamilla määräyksillä poikkeustilan aikana saattaa olla merkitystä siihen, että kuntien talous joutuu entistä ahtaammalle. Oma näkemys asiasta oli, että ilman muuta sillä on vaikutusta. Tutkimus kuitenkin osoitti, että huolimatta kaikista näistä rajoitteista, jotka valtiovalta asetti, ei voida nähdä huomattavia merkityksiä sille, että kuntien talous olisi tästä syystä huonontunut. Valtion osuuksien kompensatio oli niin merkittävän suuri, ja tästä syystä negatiivista kehitystä tämän asian myötä ei voida ajatella olevan. Kuntien elinvoimaisuuden kannalta suuri merkitys oli yrityksille suunnatuilla koronatuilla, joilla tuettiin yritystoiminnan jatkuvuutta. Yritystoiminnan jatkuvuus on kunnalle tärkeää yritysten maksamien verojen kautta.

Tutkimuksen peruskäsitteissä viitattiin myös huoltovarmuuden ylläpitämiseen. Kriisin myötä kunnissa on täytynyt miettiä myös tätä seikkaa ja mitä se kussakin kunnassa tarkoittaa. Huoltovarmuus ei ole mitattava asia, joten siksi se ei varsinaisesti tutkimusosioon kuulunut. Kunnissa se tarkoitti lähinnä sitä, että työvelvoitteita muutettiin niin, että pystyttiin turvaamaan kunnan perustehtävää, eli palveluiden tuottamista kuntalaisille. Näin tapahtui oletettavasti suuressa määrin kuntia. Oletukseni perustan kahden vuoden 2020 tilinpäätöksen toimintakertomuksen teksteihin.

Lisäksi tärkeä havainto tutkimuksen perustella on se, verotuloihin kohdistuva oletettu suoranainen romahtaminen ei tapahtunutkaan. Eli koronaviruspandemian vaikutukset kuntien verotuloihin toteutui täysin eri tavalla, kun alkuvuonna 2020 tehdyt skenaariot antoivat odottaa. Monet kunnat varautuivat pahimpaan, sillä alkukeväästä ei vielä tiedetty valtion tukitoimien suuruutta. Toisaalta tämä romahtamisen pelko saattoi tehostaa taloussuunnittelua kunnissa, joka ikävä kyllä yleensä tarkoittaa nipistämistä toimintamenoista. On myös oleellista ymmärtää niin sanottu kahtalainen katsanto asiaan, eli kun menot kasvavat esimerkiksi terveyspalveluiden käyttäjien lisääntymisen myötä ja verotulot vastaavasti supistuvat, voidaan ajatella, että korona kurittaisi kuntia ikään kuin kahdella eri tavalla. Kuntien investointeihin koronalla ei tutkimuksen mukaan näyttäisi olevan juurikaan merkitystä, vaan kuntien investoinnit näyttäivät jatkuvan suunnitellusti.



Koronavuonna 2020 kokonaisuutena tarkastellen ei ollut häviäjiä. Kaikki kunnat tekivät paremman tuloksen kuin aikoihin. Myös nämä muutama alijäämäinen kunta pelastui valtion tukien ansiosta niiltä alijäämiltä, mitä se olisi ollut ilman näitä tukitoimia. Vain sillä on nyt merkitystä, miten tästä eteenpäin. Kuinka kunnat onnistuvat nyt tukien vähetessä. Oleellista on myös tarkastella kuntien taloussuunnittelua entistä tarkemmin ja kenties myös hieman eri näkökulmista. Toisaalta, epävarmuutta ja taloussuunnittelun näkökulmasta haastetta aiheuttaa juuri se, että kaikki on niin epävarmaa. Kriisin kestosta ei voida kuin esittää arvioita, kun myös vaikutuksista kunnan toimintoihin. Lisäksi on hankalaa esittää tarkkoja laskelmia siitä, mitkä vaikutukset suoraan tai välillisesti johtuvat koronakriisistä. Näin ollen vuosi 2021 tulee olemaan haasteita täynnä kuntien talouden näkökulmasta, investointipaineet ovat kovat monessa kunnassa jo pelkästään korjausrakentamisen suhteen. Väkiluvun väheneminen monessa kunnassa aiheuttaa omanlaisensa paineen verotulojen näkökulmasta ja muuttovoittoiset kunnat ja kaupungit painivat puolestaan sen kanssa, miten muuttovoittoisuus todella olisi muuttovoittoa ilman pakollisia investointeja. Kuntien lainakannan kasvu tuntuu näyttävän vääjäämättömältä.

Tämän melko karkealla jaolla tehdyn tutkimuksen perusteella voi päätellä sen, että koronavuosi 2020 on kuntien kannalta enemmän hyöty, kuin haitta. Valtionosuuksien maksun jatkuminen vuodelle 2021 turvaa ainakin osittain myös sitä vuotta. Vaikka tuet eivät toteudu yhtä mahtipontisina, kuin vuonna 2020, auttavat ne kuntien taloutta taas hetkellisesti. Kyse on kuitenkin kuntien talouden tekoehittämisestä, sillä mitään todellista korjaustoimenpidettä kuntien talouden parantamiseksi ei kuitenkaan ole tehty. Toiminnallinen rakenne on edelleen sama. Kuntien mahdollisuus vaikuttaa oman talouden kehittymiseen tulee nyt kunnan talouden suunnittelun kautta. Huolimatta kunnan imagon ja houkuttelevuuden tärkeyden parantamisesta ja kuntalaisten viihtyvyyden ja hyvinvoinnin palveluiden parantamisesta, tärkeämpää kunnissa olisi tehdä pitkäjänteistä talouden suunnittelua. Vain silloin kunta voi olla todellinen voittaja koronakriisin jälkimainingeissa.

Miltä kuntatalous tulee näyttämään lähivuosina? Kenelläkään ei ole varmoja vastauksia tähän. Paine kuntakentällä on melkoinen ja talousnäkökymät vaikuttavat melko heikoilta. Toisaalta kunnilta löytyy osaamista ja erityisesti taloussuunnittelun saralla sitä nyt tarvitaan. Nyt vaikuttaa siltä, ettei kuntatalous ole kovin vakaalla pohjalla ja nojaa pitkälti valtion tukien varassa. Toisaalta nyt tarvitaan kunnissa huolellista taloussuunnittelua, johon viittaa sekä kunta-alan asiantuntija, että Pirkkalan kunnan talousjohtaja. Valtion tukitoimet tulevat olemaan näillä näkymin vuonna 2021 huomattavasti pienemmät, kuin ne olivat vuonna 2020. Lisäksi kuntien valmiussuunnitelmien ylläpito ja kehittäminen on jatkossa

tärkeää ja kriisi antoi kenties eväitä kunnille siihen, miten ja millä tavalla suunnitelmia tulisi kehittää turvaamaan entistä paremmin kuntien toimintavalmiudet kriisin sattuessa.

## 6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkimus pyrki vastaamaan yhteen pääkysymykseen, jonka oli, että millainen merkitys poikkeustilalla on erityyppisille kunnille tarkastellen asiaa tulo – ja menovaikutteisesti valtion tuet huomioiden. Materiaali pohjautui vuosien 2017 -2019 tilinpäätöstietoihin, joista muodostettiin data vuoteen 2025 asti, eli pystyttiin tarkastelemaan vaikutuksia myös tulevaan. Millaisia vaikutuksia koronalla ja sen myötä määrättyllä poikkeustilalla voidaan havaita olevan kuntien talouteen. Tutkimuksen alakysymys oli taloussuunnittelun merkitys kriisinjälkeisissä kunnissa, johon myös kunta-alan asiantuntija, että Pirkkalan kunnan talousjohtaja ottivat kantaa. Tämä tutkimus itsessään on aika ainutlaatuinen tutkittavan ilmiön vuoksi. Suomessa vastaavaa kriisitilannetta ei ole aiemmin ollut, jolla olisi näin suoranaisia vaikutuksia kuntien talouden ja toimintojen kannalta. Erityistä tilanteesta tekee myös se, että tilanteen on aiheuttanut täysin talouden toimintaan riippumaton tekijä, kiinalaiselta torilta lähtenyt virus.

Taulukossa 29 nähdään tiivistetysti oleellimmat tulokset mitä tämä tutkimus tarjoaa. Taulukosta voi havaita sen, että kunnille tärkeät verot, eli kuntien tulopohja, pienenee koronan vaikutuksesta. Vaikutukset näkyvät vuoteen 2025 kuntien tulopohjaa heikentäen eli koronalla on välittömiä vaikutuksia kuntien talouteen. Tutkimuksesta selviää myös, että toimintakulut kasvavat kaikissa kunnissa, eli koronalla voidaan havaita olevan selkeitä kustannuksia korottavia vaikutuksia. Tulopuoli sen sijaan hiipui kunnan toimintojen sulkeuduttua osittain ja määrääjäksi koronapandemian vuoksi. Koronalla nähdään olevan vaikutusta kaiken kokoisille kunnille. Valtion tukien suuri määrä vaikutti kuitenkin siihen, että kuntien talous ei romahtanutkaan kevään 2020 tehdyn oletuksen mukaisesti. Tästä voidaan nähdä myös se, millainen merkitys tehdyillä taloussuunnusteilla on jo siihen, millaiset mittasuhteet asia saattaa saada jo pelkästään uutisoinnin perusteella. Tässäkin tapauksessa reagointi tehtiin ennusteisiin aiheutti sen, että valtio riensi tukemaan kuntia ylen määrin, josta seurasi kuntien talouden vääristymää.

Tutkimustulokset esittävät kiistatta sen, että ilman näitä tukia kuntien talous olisi isolta osin noudatellut vuoden 2019 talouden suuntaa. Kriisikuntakriteerit täyttäviä kuntia olisi todennäköisesti tullut lisää, joka puolestaan johtaisi kuntaliitoksiin ja muihin tarvittaviin toimenpiteisiin kuntien talouksien ja

toimintaedellytysten pelastamiseksi. Nyt nähtäväksi jää, mihin suuntaan kuntien talous kehittyi, kuntien tukien määrä tippuu vuoden 2020 tasosta.

Tämä tutkimus tarjoaa uutta tietoa kriisin vaikutuksista kuntakentällä kuntien talouden näkökulmasta. Tutkimus on tärkeä, koska tilanne kuntataloudessa on poikkeuksellinen vallitsevan poikkeustilan vuoksi ja siten tarjoaa arvokasta tutkimusmateriaalia kuntien tilanteesta, jonka voidaan katsoa parantavan kuntien talouden tasapainotusta, kun kunnat tekevät tarkempaa taloussuunnittelua. Tutkimus antaa myös tietoa tulevaisuuteen vastaavien kriisien hallintaan ja ennaltaehkäisevään toimintaan talouden suunnittelun saralla. Tutkimuksen tärkeä näkökulma on myös taloussuunnittelun tärkeys kunnissa kuntien talouslukujen pohjalta, ja taito ymmärtää millainen taloussuunnittelu ja talousjohtaminen on kuntien edun mukaista. Kuntien erilaisuus tulisi huomioida entistä enemmän ja kunnan talouden kohentamiseksi löydettävä keinoja esimerkiksi kunnan elinkeinorakenteen kautta.

Tämä tutkimus mielenkiitoisuudessaan antaa valmiuksia jatkotutkimuskohteille. Ajanjaksona keskityttiin historiatietoihin sekä erityisesti vuoteen 2020 ja tulevaisuusskenaarioihin. Kahden – kolmen vuoden kuluttua olisi hyödyllistä tietoa tarjolla siitä, miten koronavuosi lopulta muutti kuntien taloutta ja talouden hoitoa. Mielenkiintoista olisi tutkia kuntien valmiussuunnitelmia ja niiden ajantasaisuutta kuntakentässä tapahtuneiden muutosten myötä. Hyödyllinen ja mielenkiintoinen tutkimussuunta olisi myös tutkia kriisikuntakriteerit täyttävien kuntien tilanne koronakurimuksessa ja lähitulevaisuudessa. Mitä tapahtuu kunnille, kun valtion vahva tuki pienenee, onko osattu tehdä oikeanlaista taloussuunnittelua vai syöksytäänkö entistä syvemmälle talouskurimukseen? Taloudellis-sosiaalista näkökulmaa on myös tärkeää ja mielenkiintoista tutkia tulevaisuudessa, koska se oleellisesti liittyy poikkeustilan vaikutuksiin kunnissa palveluiden tuottamisen näkökulmasta, ja liittyy yhteen julkisen sektorin kolmesta päätehtävästä. Kuntien itsehallinnon ja valtio-ohjauksen suhde ja miten se on koronakriisin myötä muuttunut tai tulee muuttumaan tulevaisuudessa, tarjoaisi myös tutkimuskohteeksi ajankohtaisen tutkimuskohteen.

Taulukko 28 Tutkimuksen keskeisimmät tulokset

Tutkimuskysymys	Keskeisimmät tutkimustulokset
Oliko koronalla vaikutusta kuntien verotulojen kehittymiseen 2020-2025 välisenä aikana?	Korona vaikuttaa merkittävästi verotulojen vähenemiseen kunnissa.
Millaisia muutoksia verotuloissa voidaan havaita?	Verotulot vähenevät kauttaaltaan kaikissa luokissa.
Millaisia muutoksia verotuloissa voidaan havaita luokittain tarkasteltuna?	Laskenta on riippuvainen väkimäärästä, eli suhteessa väkilukuun eniten vaikutuksia on pienten kuntien kohdalla.
Mitä kuntien veroprosentit kertovat vuosien 2017 -2025 osalta?	Koronalla ei voi katsoa olevan vaikutusta kuntien veroprosentteihin suoraan, välillisesti kuitenkin.
Millaisia vaikutuksia korona on aiheuttanut tuloveron näkökulmasta ja miksi?	Koronalla selkeitä vaikutuksia: tuloverot tippuvat kaikissa luokissa.
Millaisia vaikutuksia koronalla on yhteisöveron näkökulmasta ja miksi?	Koronalla on selkeitä vaikutuksia: yhteisöverot tippuvat kaikissa luokissa ja vaikutukset tulevat näkymään viiveellä. Lomautukset ja yritystoiminnan hiipuminen vaikuttavat.
Millaisia vaikutuksia koronalla on kiinteistöveron näkökulmasta ja miksi?	Kiinteistöveron ja koronan välillä ei nähtävissä suoraa yhteyttä.
Onko koronalla merkitystä kuntien velkaantumiseen?	Lainakanta näyttäisi kasvavan koronan seurauksena kaikissa luokissa. Vaikutus pieniin kuntiin vähäisin.
Miten korona on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan kuntien toimintakulujen kehittymiseen vuoteen 2025 asti arvioiden?	Toimintakulut kasvavat kaikissa luokissa, mikä johtuu pitkälti koronan myötä sosiaali- ja terveyskulujen rajusta kasvusta.
Miten korona on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan kuntien toimintuottojen kehittymiseen vuoteen 2025 asti arvioiden?	Toimintatuotot näyttävät tämän ennusteen mukaan pysyvän melko samoina. Koronalla on kuitenkin vaikutuksia toimintatuottoihin palveluiden rajaamisen kautta.
Onko koronalla vaikutusta kuntien toimintatuottojen ja toimintakulujen välisen suhteen kehittymiseen?	On, toimintakuluja lisäävä ja toimintatuottoja vähentävä. Kuitenkin suurempien kuntien kohdalla tilanne on parhaiten tasapainossa.
Onko korona vaikuttanut kuntien vuosikatteen muodostumiseen? Miten?	Vuosituottojen - ja kulujen välinen suhde näyttäisi koronan myötä synkkenevän ennestään.
Miten korona on vaikuttanut kuntien investointeihin?	Koronan ja investointien määrän ei voida katsoa olevan toisiinsa nähden yhteydessä.
Miten korona on vaikuttanut valtionosuuksien määrään?	Valtionosuudet kasvaneet merkittävästi.
Miten tuet jakaantuivat kuntien kesken?	Fiskaalisen federalismin tulonjakoperiaate ei toteudu. Tukia maksettiin erittäin reilusti ihan kaikille kunnille.
Miten toimintakulut ovat kasvaneet suhteessa maksettuihin tukiin?	Toimintakulujen nousulla ei voi perustella valtion koronatukien määrää.
Millainen merkitys koronatuilla oli kunnille?	Koronatuet siivittivät kuntien taloudet harvinaiseen loistoon.
Miltä vuosi 2020 näytti lopulta verotulojen kehittymisen näkökulmasta?	Verotulot eivät romahtaneetkaan kuten odotettiin. Tulovirta ei ehtinytkään kevään 2020 ennusteen mukaisesti.
Miltä vuosi 2020 näytti lopulta vuosikatteen kehittymisen näkökulmasta?	Koronavuoden vaikutukset vuosikatteen kehittymiseen on ollut suotuisia.

## 24 LÄHDELUETTELO

### Data

Kuntatutkija Eero Laesterä

### Teokset

Aine, Antti (2011). Moderni kriisilainsäädäntö. Sanoma Pro Oy.  
Lähdeviite: Aine 2011

Buure-Hägglund, Kaarina (2002). Suomen kriisilainsäädäntö. Toinen painos. Vantaa: Dark Oy.  
Lähdeviite: Buure-Hägglund 2002

Horttanainen, Erja & Salo Raija (2007). Kunnat ja globalisaatio. Ensimmäinen painos. Helsinki:  
Kuntatalon paino.  
Lähdeviite: Horttanainen, Salo 2007

Valkama, Pekka & Oulasvirta, Lasse (2021). How Finland copes with an ageing population: adjusting  
structures and equalising the financial capabilities of local governments  
Lähdeviite: Valkama & Oulasvirta 2021

### Artikkelit

Griddle, Evan J. & Fox-Decent, Evan (2010). Human rights, emergencies, and the rule of law. This  
paper is slated for presentation at the Canadian Political Science Association Annual Meeting in  
June 2010 and the European Society of International Law Biannual Meeting in September 2010.  
Lähdeviite: Griddle 2010

### Muu kirjallinen materiaali

Aamulehti 9.4.2021  
Lähdeviite: Aamulehti 9.4.2021

Aamulehti 13.4.2021  
Lähdeviite: Aamulehti 13.4.2021

Kuhmoisten kunta tilinpäätös 2020  
Lähdeviite: Tilinpäätös Kuhmoinen 2020

Pirkkalan kunta tilinpäätös 2020  
Lähdeviite: Pirkkalan kunta tilinpäätös 2020 toimintakertomus

Tampereen kaupungin tilinpäätös 2020  
Lähdeviite: Tampereen kaupungin tilinpäätös 2020

Vallivaara, Arja; Valtonen Hannu; Rissanen Pekka (2009) Kuntien taloudellisen tilan ja toimintastrategioiden välinen yhteys vuosina 1997–2003.  
Lähdeviite: Arja Vallivaara, Hannu Valtonen, Pekka Rissanen 2009

## Tutkimukset

Oulasvirta, Lasse (1996). Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Parviainen, Seija (1996). Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1996. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):5  
Lähdeviite: Parviainen 1996

## Sähköiset lähteet

Aamulehti (2020). Tarkkailulistalaisille suunnitteilla lisää aika: Korona päästämässä kriisikunnat väliaikaisesti pätkähästä – mukana Akaa ja Kihnio. Haettu osoitteesta: <https://www.aamulehti.fi/talous/art-2000007562321.html> 27.1.2021  
Lähdeviite: Aamulehti 2020

Aamulehti (2020). Yritysten YT-neuvottelut koskevat lähes jokaista Pirkanmaan kuntaa. Haettu osoitteesta: <https://www.aamulehti.fi/koronavirus/art-2000007482824.html> 26.2.2021  
Lähdeviite: Aamulehti 2020

Finlex – säädöstietopankki (2000). Suomen Perustuslaki 73§ Valmiuslaki. Haettu osoitteesta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valmiuslaki>, 5.11.2020.  
Lähdeviite: Finlex – säädöstietopankki 2000

Finlex – säädöstietopankki (2000). Suomen Perustuslaki 124 § Merkittävä julkisen vallan käyttö. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, 5.11.2020  
Lähdeviite: Finlex – säädöstietopankki 2000

Finlex (1997). Suomen perustuslaki. Haettu osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L1P1> 8.1.2021  
Lähdeviite: Suomen perustuslaki

Intrum (2017). Pirkkala: Viiden tähden kunta. Haettu osoitteesta: <https://www.intrum.fi/fi/ratkaisut-yrityksille/uutiset/blogit-ja-artikkelit/artikkelit/pirkkala-viiden-tahden-kunta/> 21.3.2021  
Lähdeviite: Intrum 2017

Kunnallisvero (2020). Haettu osoitteesta: Kunnallisvero - Veronmaksajain Keskusliitto ry ([veronmaksajat.fi](http://veronmaksajat.fi)) 30.3.2021  
Lähdeviite: Veronmaksajat 2020

Kuntainfo (2020). Haettu osoitteesta: <https://www.kuhmoinen.fi/content/fi/1/298920/Kuntainfo.html> 10.4.2021

Lähdeviite: Kuntainfo Kuhmoinen 2020

Kuntaliitto (2017). Punakallio Minna, Mehtonen Mikko: Sote-uudistus myllertää kuntatalouden. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2017/sote-uudistus-myllertaa-kuntatalouden> 21.3.2021

Lähdeviite: Punakallio, Mehtonen 2017

Kuntaliitto (2019). Valtionosuudet. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/valtionosuudet> 25.1.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2019

Kuntaliitto (2019). Väestöennuste 2019 – 2040: Väestökato on voimakkainta pienissä kunnissa. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2019/vaestoennuste-2019-2040-vaestokato-voimakkainta-pienissa-kunnissa> 24.1.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2019

Kuntaliitto (2019). Väestö ja alueellinen erilaistuminen – tehtävien ja vastuiden uusjako. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/opetus-ja-kulttuuri/vaesto-ja-alueellinen-erilaistuminen-tehtavien-ja-vastuiden-uusjako> 3.4.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2019

Kuntaliitto (2019). Verotus. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus> 21.2.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2019

Kuntaliitto (2019). Tiedotteet. Haettu osoitteesta: Kuntakenttä helpottunut valtionosuuksien palautuksista – kuntatalouden kriisiä se ei ratkaise | Kuntaliitto.fi 28.3.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2019

Kuntaliitto (2020). Tietoja kuntasektorin velkaantumisesta. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tietoja%20kuntasektorin%20velkaantumisesta.pdf> 19.2.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2020

Kuntaliitto (2020). Näin yritykset ja kunnat voivat selviytyä koronakriisistä yhdessä. <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/nain-yritykset-ja-kunnat-voivat-selviytya-koronakriisista-yhdessa-kuntaliitolta-ja> 2.4.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto 2020

Kuntaliitto (2020). Sote-uudistuksen eteneminen. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sote-uudistuksen%20eteneminen.pdf> 10.4.2021

Lähdeviite: Kuntaliitto, Sote-uudistuksen eteneminen

Kuntatalouden ABC (2021). Haettu osoitteesta: <https://www.tutkihallintoa.fi/kuntatalouden-abc/> 16.1.2021

Lähdeviite: Kuntatalouden ABC 2021

- Kuntatyönantaja (2012). Haettu osoitteesta: <https://www.kuntatyönantajalehti.fi/2012/5/mika-ihmeen-julkisen-valta> 8.1.2021  
Lähdeviite: Kuntatyönantaja
- Kuntien tulo – ja kiinteistöveroprosentit 2021 (2021). Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-tulo-ja-kiinteistoveroprosentit-2021> 16.1.2021  
Lähdeviite: Kuntaliitto 2021
- Kuntien veroprosentit 2021 (2021). Haettu osoitteesta: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/0\\_Tiivistelma\\_kuntien\\_veroprosenttipaatosista\\_%20vuodelle\\_2021.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/0_Tiivistelma_kuntien_veroprosenttipaatosista_%20vuodelle_2021.pdf) 19.2.2021  
Lähdeviite: Kuntaliitto 2021
- Kuntien väestö ja ikärakenne (2020). Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuntien-vaestotiedot> 20.12.2020  
Lähdeviite: Kuntien väestö ja ikärakenne
- Koronavirus selkokielellä (2021). Haettu osoitteesta: <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/materiaalipankki-koronaviruksesta/koronavirus-selkokielella> 13.2.2021  
Lähdeviite: Terveystieteiden tutkimuskeskus 2021
- Pirkkala (2021). Pirkkala pähkinänkuoressa. Haettu osoitteesta: <https://www.pirkkala.fi/pirkkala-pahkinankuoressa> 21.3.2021  
Lähdeviite: Pirkkala pähkinänkuoressa 2021
- Päätöksentekomenettelyn säädöspohja (2017). Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/paatoksentekomenettelyn-saadospohja> 8.1.2021  
Lähdeviite: Kuntaliitto 2017
- Quizlet.com (2021). Talouden hallinta ja johtaminen julkisessa toiminnassa. Haettu osoitteesta: <https://quizlet.com/284506890/talouden-hallinta-ja-johtaminen-julkisessa-toiminnassa-flash-cards/> 2.4.2021  
Lähdeviite: Quizlet. Com 2021
- Robonomist (2021). Pääasiallinen toimi. Haettu osoitteesta: <https://www.robonomist.com/korona-ja-kuhmainen-tietokooste/> 11.4.2021  
Lähdeviite: Tilastokeskus Robonomist 2021
- Rovaniemen talousarvio (2016). Haettu osoitteesta: <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=9f205e52-615a-4b83-a7e9-df1f4c293c7b> 12.4.2021  
Lähdeviite: Rovaniemen talousarvio 2016
- Tilastokeskus. Luottamusväli. Haettu osoitteesta: <http://www.stat.fi/meta/kas/luottamusvali.html> 12.4.2021



Lähdeviite: Tilastokeskus, luottamusväli

Tilastokeskus. Käsitteet. Haettu osoitteesta: <http://www.stat.fi/meta/kas/vuosikate.html> 26.3.2021  
Lähdeviite: Tilastokeskus

Tilastokeskus (2002). Luokitukset. Haettu osoitteesta <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/vakilk/002-2002/index.html> 19.12.2020

Lähdeviite: Tilastokeskus luokitukset Tilastokeskus (2020). Kuntien avainluvut. Haettu osoitteesta <https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2020&active1=SSS>, 5.11.2020  
Lähdeviite: Tilastokeskus 2020

Tilastokeskus (2020). Käsitteet. Haettu osoitteesta <https://www.stat.fi/meta/kas/reliabiliteetti.html>, 7.11.2020  
Lähdeviite: Tilastokeskus 2020

Tilastokeskus (2020). Kuntien tilinpäätösarvot 2020. Haettu osoitteesta: [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien\\_talous\\_ja\\_toiminta/Kuntien\\_talous\\_ja\\_toiminta\\_Tilinpaaotosarvot\\_Kunnat/007\\_kta\\_31\\_2020.px/table/tableViewLayout1/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/Kuntien_talous_ja_toiminta_Tilinpaaotosarvot_Kunnat/007_kta_31_2020.px/table/tableViewLayout1/?rxid=0cc7f15a-1506-4b71-8f24-f4c8998721f4) 15.4.2021  
Lähdeviite: Kuntien tilinpäätösarvot 2020

Tilastokeskus (2021). Tilastot. Haettu osoitteesta: [http://tilastokeskus.fi/til/konk/2020/12/konk\\_2020\\_12\\_2021-01-27\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/konk/2020/12/konk_2020_12_2021-01-27_tie_001_fi.html) 27.2.2021  
Lähdeviite: Tilastokeskus 2021

Tilastokeskus (2021). Suoraa yritystukea maksettiin 258 miljoonaa loka – joulukuussa 2020. Haettu osoitteesta: <https://tilastokeskus.fi/tup/kokeelliset-tilastot/yritystukien-osavuositilasto/suoraa-yritystukea-maksettiin-258-miljoonaa-loka-joulukuussa-2020/index.html> 3.4.2021  
Lähdeviite: Tilastokeskus 2021

Tilastokeskus kuntien avainluvut (2017-2019). Haettu osoitteesta: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien\\_talous\\_ja\\_toiminta/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ja_toiminta/) 20.12.2020  
Lähdeviite: Tilastokeskus kuntien avainluvut 2017 – 2019

Tilinpäätös (2018). Haettu osoitteesta: <https://www.hyvinkaa.fi/globalassets/kaupunki-ja-hallinto/hallinto-ja-organisaatio/ohjeet-julkaisut/talouden-julkaisut/tilinpaaotos-2018.pdf> 13.3.2021

Lähdeviite: Tilinpäätös Hyvinkää 2018

Tilisanomat (2021). Miten pandemia vaikuttaa tilinpäätösten laadintaan? Haettu osoitteesta: <https://tilisanomat.fi/julkishallinto/miten-koronapandemia-vaikuttaa-kuntien-tilinpaaotosen-laadintaan> 26.2.2021  
Lähdeviite: Tilisanomat 2021

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Kysymyksiä ja vastauksia yksinyrittäjien tuesta koronavirustilanteessa. Haettu osoitteesta: Kysymyksiä ja vastauksia koronasta ja yksinyrittäjistä - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu (tem.fi) 2.4.2021

Lähdeviite: Työ- ja elinkeinoministeriö 2020

Valtioneuvosto (2021). Sote-uudistus. Haettu osoitteesta: <https://soteuudistus.fi/vaikutukset-kuntiin> 21.3.2021

Lähdeviite: Sote-uudistus

Valtioneuvosto (2020). Varautuminen koronavirukseen. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/sosiaali-ja-terveysministerio>, 5.11.2020.

Lähdeviite: Valtioneuvosto 2020

Valtioneuvosto ja ministeriöt (2021). Valmiusasiat. Haettu osoitteesta: Valmiusasiat ja kriisitilanteisiin varautuminen opetus- ja kulttuuriministeriössä - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö (minedu.fi) 30.3.2021

Lähdeviite: Valmiusasiat 2021

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2020). Muuttaako koronaviruksen, mitä julkinen sektori taloudessa hoitaa. Haettu osoitteesta: <https://vatt.fi/-/muuttaako-koronaviruksen-sita-mita-julkinen-sektori-taloudessa-hoitaa>- 3.4.2021

Lähdeviite: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2020

Valtiovarainministeriö (2020). Kuntatalousohjelma. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/kuntatalousohjelma>, 20.11.2020

Lähdeviite: Kuntatalous 2020

Veroblogi (2017). Yhteisöverojen jakaminen kunnille: kuka saa ja kenelle annetaan? Haettu osoitteesta: <https://veroblogit.com/2017/11/15/yhteisoverojen-jakaminen-kunnille-kuka-saa-ja-kenelle-annetaan/> 21.2.2021

Lähdeviite: Veroblogi 2017

Veronmaksajat (2020). Kiinteistövero. Haettu osoitteesta:

<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Kunnat/Kiinteistovero/#8dd9e2aa> 26.2.2021

Lähdeviite: Veronmaksajat 2020

Verotuotot (2021). Verokertymät Suomessa. Haettu osoitteesta: Verotuotot Suomessa - Veronmaksajain Keskusliitto ry (veronmaksajat.fi) 30.3.2021

Lähdeviite: Veronmaksajat 2021

Yle-uutiset (2017). Tuore laskelma soteuudistuksen vaikutuksista: ”eniten menojen alenemaa tulee kasvaviin kehyskuntiin” Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-9427436> 21.3.2021

Lähdeviite: Yle-uutiset 2017

Yrittäjät (2017). Elinkeinopolitiikka ja kehittäminen. Haettu osoitteesta: Elinkeinopolitiikka ja kehittäminen | Yrittajat.fi 2.4.2021

Lähdeviite: Yrittäjät 2017

Yrittäjät (2021). Pirkkalassa on onnistuttu työllistämässä. Haettu osoitteesta:  
<https://www.yrittajat.fi/pirkanmaan-yrittajat/a/uutiset/645010-pirkkalassa-onnistuttu-tyollistamisessa-maaliskuun-alussa-voimaan-astuneen-paluun> 3.4.2021

Lähdeviite: Yrittäjät 2021

Y-Studio.fi (2021). Yhteisöveron ABC. Haettu osoitteesta: <https://y-studio.fi/yrityksen-alku/verotus/mita-yhteisovero-tarkoittaa-ja-mita-siita-on-hyva-tietaa/> 21.2.2021

Lähdeviite: Yhteisöveron ABC 2021

## **Opinnäytteet**

Mäkiranta, Tero (2002). Valtionosuuksien osumatarkkuus. Tutkimus käyttötalouden valtionosuuksien kohdentumisesta Satakunnan kuntiin vuosina 1997 ja 2000.

Lähdeviite: Mäkiranta 2002

## 25 LIITTEET

### LIITE 1

#### Haastattelurunko

1. Korona -data. Millä kertoimella laskettu perusdatasta. Mihin muutos perustuu? Entä mihin perustuu arviovuodet datassa?
2. Kuinka merkittävästi taloustilanne kunnissa on muuttunut koronan myötä?
3. Valtion tukitoimien merkitys?
4. Miten näet koronatukien maksamisen valtionosuuksina versus valtioneukina. Hyvät ja huonot puolet?
5. Onko tehty ns. hätäratkaisuja kriisin ollessa päällä? Sekä kuntien että valtion toimesta?
6. Onko havaittavissa alueellisia eroja korona – vaikutuksissa? Ovatko toiset saaneet enemmän kuin tarve?
7. Alueellisten erojen merkitys tarkastellessa kunnan väestö- ja elinkeinorakennetta?
8. Koronavaikutukset vuodelle 2020? Vaikutukset maltillisemmat kuin odotettiin?
9. Ketkä ovat onnistujia? Keitä tämä eniten keinuttaa?
10. Miten näet kuntakentän tilanteen seuraavien vuosien aikana? Tuleeko tapahtumaan voimakas notkahdus?
11. Tuleeko kuntakentällä tapahtumaan pysyviä muutoksia koronan seurauksena? Millaista on kriisin jälkeinen aika kuntien taloudenhoidossa?
12. Miten kunnat voisivat varautua paremmin tulevaisuudessa vastaavanlaisiin kriiseihin? Voiko niihin varautua?
13. Erileistuvat kunnat ja korona?
14. Kriisikunnat ja korona? Tuleeko kriisikuntakriteerit täyttävien kuntien määrä kasvamaan ja voidaanko koronalla nähdä olevan vaikutusta määrän kehittymiseen?
15. Tulisiko kuntien nykyisiä tehtäviä tai velvoitteita karsia koronakriisin aiheuttaman kuntatalouden kriisin vuoksi?
16. Mitä koronakriisin aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia tulisi mielestänne kompensoida kunnille? Ja millä periaatteella kohdennuksen tulisi tapahtua?
17. Millä keinoin kuntien talouden kestävyys voidaan mielestänne koronakriisin jälkeen varmistaa?
18. Mitä toimenpiteitä valtiolta tarvitaan kuntien elinvoiman vahvistamiseksi?

19. Tulisiko valtion ja kuntien käynnistää yhteinen selvitys koronan vaikutuksista? Millä aikataululla?
20. myös sillä, millaisia vaikutuksia koronalla on tietyn tyyppisille kunnille. Kuntien erilaisuus ja erilaistuminen tulee tässä kohtaa oleelliseksi ja merkitykselliseksi tarkastelun kohteeksi.
21. . Kuntien verotulot tulevat kokemaan muutosta, sillä kunnat tulevat tulevaisuudessa erottumaan nimenomaisesti kunnan väestön ikärakenteen mukaan. Aivan kuten jo korona- aika on osoittanut, kuntien sosiaali - ja terveystoimet tulevat myös kasvamaan. Nyt puhutaan vain hieman erityyppisestä kriisistä: kuntien väestön ikääntymiskriisistä. Erityisesti tämä koskettaa kuntia, joissa väestö on ikääntynyt. Kuntien erot kasvavat entisestään. Toisille kunnille tulee olemaan hankalaa jo peruspalveluiden järjestäminen ja toisaalta tästä seuraa myös se, että työikäisen väestön houkuttelu tällaiseen kuntaan on erittäin hankalaa.
22. Ei myöskään unohdeta jo pidemmän aikaa nähtyä muuttoliikkeen suuntaa. Ihmiset haluavat pienistä kunnista isompiin kasvukeskuksiin. Tämä luonnollisesti vaikuttaa verotuloihin ja valtionosuuksien maksuihin niin, että suuremmissa kasvukeskuksissa nämä kasvavat, mutta toisaalta väestön kasvun myötä myös palveluiden tarve kasvaa. Se, miten kunta tai kaupunki pystyy vastaamaan näihin palveluiden kasvun tarpeeseen kertoo sen, millainen muuttovoittohyötä kunnalle tulee. Tuleeko kunnalla esimerkiksi tarvetta investoida kouluun tai päiväkotiin, jolloin kunta joutuu investoimaan lisää. Vastaavasti muuttotappio kuntien väestön määrän vähetessä ei välttämättä käy kuitenkaan niin, että toimintakulut vähenisivät lähtijöiden suhteessa ja saattaapa kunta joutua silti investointipakon eteen, vaikka väestöä kunnasta on muuttanut pois.

## LIITE 2

## Kyselylomake

1. Millaisen ”osuman” kunta on ottanut koronan ja poikkeusolojen vuoksi?
2. Mitkä ovat kunnan vahvuuksia kuntatalouden näkökulmasta?
3. Mitkä ovat valmiuslain käyttöönoton ja sitä myötä poikkeusolojen merkittävimpiä vaikutuksia kunnan taloudessa?
4. Mitä toimenpiteitä poikkeusolojen vuoksi kunnissa on tehty? Missä toimenpiteissä on erityisesti onnistuttu, mitä voisi tehdä toisin?
5. Millaisia vaikutuksia näet poikkeusoloilla olevan kunnan henkilöstölle / kuntalaisille?
6. Onko kunnan tulopohjassa tapahtunut sellaisia muutoksia koronan myötä, jonka näet huolestuttavana? Vai onko kenties positiivisia yllätyksiä?
7. Millaisena näet valtion tukien merkityksen kunnalle korona-aikana?
8. Koetko, että kunnan saamat tuet olivat välttämättömiä?
9. Millaisia vaikutuksia näet koronalla olevan kunnan väestö- ja elinkeinorakenteeseen?
10. Onko kunnan yritysraenteessa tapahtunut muutoksia?
11. Mitä koronaseurauksia voi olla havaittavissa tulevaisuudessa kuntatalouden kannalta? Muuttuuko jokin / jotkin asiat kenties pysyvästikin?
12. Onko taloussuunnittelun rooli muuttunut korona- kriisin myötä?
13. Näetkö, että kunnan valmistautuminen kriisitilanteisiin on koronan myötä muuttunut? Miten?
14. Millaisia haasteita näet kunnalla olevan tulevaisuudessa?

Kiitos paljon arvokkaista vastauksistasi!

Kati

## LIITE 3

## Kuntien velkaantuminen

Vuosi/luokka	Lainakanta	Väkiluku	€/asukas
<b>2017</b>	16084581	5457577	
0-3999	660124000	234832	2811
4000-9999	1826128000	645290	2830
25000-99999	4542546000	1503658	3021
10000-24999	2668758000	927152	2878
100000-	6387025000	2146645	2975
<b>2018</b>	16686687	5467330	
0-3999	672927000	234941	2864
4000-9999	1900339000	643013	2955
10000-24999	2980398000	937300	3180
25000-99999	4704788000	1482179	3174
100000-	6428235000	2169897	2962
<b>2019</b>	18367462	5474775	
0-3999	742610000	242425	3063
4000-9999	2096026000	623759	3360
10000-24999	3332656000	932426	3574
25000-99999	5356133000	1480728	3617
100000-	6840037000	2195437	3116
<b>2020</b>	20173076	5480151	
0-3999	821801000	243786	3371
4000-9999	2274589000	624335	3643
10000-24999	3618817000	918213	3941
25000-99999	5760715000	1479228	3894
100000-	7697152000	2214589	3476
<b>2021</b>	21646514	5486078	
0-3999	877624000	240428	3650
4000-9999	2386265000	628217	3798
10000-24999	3875005000	903972	4287
25000-99999	6197044000	1477733	4194
100000-	8310574000	2235728	3717
<b>2022</b>	22949203	5491618	
0-3999	923382000	237219	3893
4000-9999	2504623000	622310	4025
10000-24999	4073217000	899763	4527
25000-99999	6605858000	1476195	4475
100000-	8842121000	2256131	3919
<b>2023</b>	22729243	5496715	
0-3999	976864000	234170	4172
4000-9999	2574445000	606551	4244

Vuosi/luokka	Lainakanta	Väkiluku	€/asukas
<b>2017</b>	16084581	5457577	
0-3999	660124000	234832	2811
4000-9999	1826128000	645290	2830
25000-99999	4542546000	1503658	3021
10000-24999	2668758000	927152	2878
100000-	6387025000	2146645	2975
<b>2018</b>	16686687	5467330	
0-3999	672927000	234941	2864
4000-9999	1900339000	643013	2955
10000-24999	2980398000	937300	3180
25000-99999	4704788000	1482179	3174
100000-	6428235000	2169897	2962
<b>2019</b>	18367462	5474775	
0-3999	742610000	242425	3063
4000-9999	2096026000	623759	3360
10000-24999	3332656000	932426	3574
25000-99999	5356133000	1480728	3617
100000-	6840037000	2195437	3116
<b>2020</b>	19745457,4	5491144	
0-3999	782273000	243786	3209
4000-9999	2187118000	624335	3503
10000-24999	3526144000	918213	3840
25000-99999	5604488000	1479228	3789
100000-	7645432000	2214589	3452
<b>2021</b>	21977012,09	5497056	
0-3999	832683000	240428	3463
4000-9999	2333279000	628217	3714
10000-24999	3870019000	903972	4281
25000-99999	6233522000	1477733	4218
100000-	8707507000	2235728	3895
<b>2022</b>	24492996	5502582	
0-3999	907084000	237219	3824
4000-9999	2549368000	622310	4097
10000-24999	4226172000	899763	4697
25000-99999	6949292000	1476195	4708
100000-	9861077000	2256131	4371
<b>2023</b>	25541961	5507662	
0-3999	989107000	234170	4224
4000-9999	2718703000	606551	4482

10000-24999	4102152000	905544	4530
25000-99999	6609613000	1474593	4482
100000-	8466167000	2275857	3720
<b>2024</b>	<b>22623785</b>	<b>5501311</b>	
0-3999	1068782000	239179	4469
4000-9999	2757236000	612813	4499
10000-24999	4091987000	881509	4642
25000-99999	6684009000	1472905	4538
100000-	8021769000	2294905	3495
<b>2025</b>	<b>22852395</b>	<b>5505329</b>	
0-3999	1208772000	240268	5031
4000-9999	2911047000	603164	4826
10000-24999	4362453000	902469	4834
25000-99999	6728516000	1446179	4653
100000-	7641604000	2313249	3303
<b>Muutos</b>	<b>2017 -2025</b>	<b>Asukasluuku</b>	<b>€/asukas</b>
0-3999		5436	2220
4000-9999		-42126	1996
10000-24999		-24683	1955
25000-99999		519027	1632
100000-		166604	328

10000-24999	4424747000	905544	4886
25000-99999	7256541000	1474593	4921
100000-	10152862000	2275857	4461
<b>2024</b>	<b>26751169</b>	<b>5512238</b>	
0-3999	1110424000	239179	4643
4000-9999	3005896000	612813	4905
10000-24999	4586842000	881509	5203
25000-99999	7643771000	1472905	5190
100000-	10404233000	2294905	4534
<b>2025</b>	<b>28340980</b>	<b>5516236</b>	
0-3999	1284508000	240268	5346
4000-9999	3261419000	603164	5407
10000-24999	5057485000	902469	5604
25000-99999	7988945000	1446179	5524
100000-	10748620000	2313249	4647
<b>Muutos</b>	<b>2017-2025</b>	<b>Asukasluuku</b>	<b>€/asukas</b>
0-3999		5436	2535
4000-9999		-42126	2577
10000-24999		-24683	2583
25000-99999		519027	2646
100000-		166604	1671



## LIITE 4

## Kuntien tilinpäätösluvut 2019 ja tilinpäätösennusteet 2020

Tunnusluvut €/as	Tilikauden tulos		Tunnusluvut €/as	Tilikauden tulos	
	2019	2020		2019	2020
<b>Etelä-Karjala</b>	6	127	<b>Pohjois-Karjala</b>	-68	664
Imatra	76	265	Heinävesi	76	136
Lappeenranta	3	107	Ilomantsi	-226	514
Lemi	-230	130	Joensuu	-75	113
Luumäki	-303	-236	Juuka	-41	233
Parikkala	-360	-121	Kitee	114	252
Rautjärvi	-330	-83	Kontiolahti	3	367
Ruokolahti	153	262	Lieksa	86	403
Savitaipale	783	192	Liperi	-54	86
Taipalsaari	2	210	Nurmes	-158	275
<b>Etelä-Pohjanmaa</b>	-188	179	Outokumpu	-239	12059
Alajärvi	-205	95	Polvijärvi	-341	73
Alavus	572	210	Rääkkylä	-271	-767
Evijärvi	-367	-132	Tohmajärvi	-155	264
Ilmajoki	-316	198	<b>Pohjois-Pohjanmaa</b>	-200	147
Isojoki	-215	610	Alavieska	284	153
Isokyrö	-22	403	Haapajärvi	-325	84
Karjajoki	-588	1137	Haapavesi	-85	134
Kauhajoki	444	87	Hailuoto	-452	64
Kauhava	-550	80	Ii	-312	102
Kuortane	-94	412	Kalajoki	-3	349
Kurikka	-546	80	Kempele	-193	21
Lappajärvi	-144	382	Kuusamo	-180	184
Lapua	-113	201	Kärsämäki	320	433
Seinäjoki	-352	170	Liminka	-67	240
Soini	908	150	Lumijoki	151	571
Teuva	117	460	Merijärvi	-726	479
Vimpeli	-408	316	Muhos	-219	112
Ähtäri	471	139	Nivala	-54	333
<b>Etelä-Savo</b>	-208	251	Oulainen	-195	362
Enonkoski	119	567	Oulu	-216	83
Hirvensalmi	459	192	Pudasjärvi	-512	34
Juva	-125	33	Pyhäjoki	-285	219
Kangasniemi	-155	173	Pyhäjärvi	-697	-120
Mikkeli	-345	136	Pyhäntä	-41	387
Mäntyharju	-418	601	Raahe	-250	394
Pertunmaa	-711	-622	Reisjärvi	-227	305

Pieksämäki	-173	307	Sievi	-175	398
Puumala	628	384	Siikajoki	251	4
Rantasalmi	396	603	Siikalatva	-80	-450
Savonlinna	-184	342	Taivalkoski	-192	378
Sulkava	350	873	Tyrnävä	28	119
<b>Kainuu</b>	<b>2621</b>	<b>-84</b>	Utajärvi	63	515
Hyrnsalmi	221	540	Vaala	-194	90
Kajaani	3896	-210	Ylivieska	-378	373
Kuhmo	-198	-63	<b>Pohjois-Savo</b>	<b>178</b>	<b>176</b>
Paltamo	-162	113	Iisalmi	25	348
Puolanka	138	248	Joroinen	-55	462
Ristijärvi	-91	231	Kaavi	-53	473
Sotkamo	4865	-137	Keitele	207	268
Suomussalmi	-308	129	Kiuruvesi	-410	321
<b>Kanta-Häme</b>	<b>234</b>	<b>258</b>	Kuopio	459	153
Forssa	-33	176	Lapinlahti	-58	235
Hattula	-178	391	Leppävirta	-391	56
Hausjärvi	1	310	Pielavesi	-70	416
Humppila	-46	243	Rautalampi	-374	-107
Hämeenlinna	-172	103	Rautavaara	-224	792
Janakkala	-269	224	Siilinjärvi	151	62
Jokioinen	1	370	Sonkajärvi	183	711
Loppi	109	474	Suonenjoki	24	81
Riihimäki	2108	558	Tervo	-506	53
Tammela	-455	169	Tuusniemi	-502	-64
Ypäjä	-193	388	Varkaus	-301	-131
<b>Keski-Pohjanmaa</b>	<b>-130</b>	<b>238</b>	Vesanto	-366	528
Halsua	-285	601	Vieremä	871	808
Kannus	-197	293	<b>Päijät-Häme</b>	<b>-138</b>	<b>451</b>
Kaustinen	-410	379	Asikkala	-4	683
Kokkola	-68	231	Hartola	-397	762
Lestijärvi	-929	-135	Heinola	110	710
Perho	-139	315	Hollola	-28	559
Toholampi	-248	85	Iitti	-457	603
Veteli	-223	99	Kärkölä	-161	601
<b>Keski-Suomi</b>	<b>-306</b>	<b>150</b>	Lahti	-171	356
Hankasalmi	-308	422	Orimattila	-230	395
Joutsa	-137	-106	Padasjoki	-203	574
Jyväskylä	-222	87	Sysmä	-77	522
Jämsä	-130	162	<b>Satakunta</b>	<b>-296</b>	<b>200</b>
Kannonkoski	-2317	486	Eura	-365	300
Karstula	-1240	654	Eurajoki	-169	-65
Keuruu	-328	189	Harjavalta	-527	209

Kinnula	-723	-246	Huittinen	-389	389
Kivijärvi	-2099	470	Jämijärvi	171	567
Konnevesi	-2112	419	Kankaanpää	-239	251
Kyyjärvi	-3032	-1026	Karvia	-632	245
Laukaa	-209	338	Kokemäki	-160	314
Luhanka	-1887	578	Merikarvia	-322	147
Multia	-1263	595	Nakkila	-168	241
Muurame	-118	491	Pomarkku	45	33
Petäjävesi	-1003	146	Pori	-344	54
Pihtipudas	-302	-614	Rauma	-352	414
Saarijärvi	-250	112	Siikainen	737	796
Toivakka	-1686	425	Säkylä	-250	293
Uurainen	-363	273	Ulvila	-23	185
Viitasaari	-169	477	<b>Uusimaa</b>	<b>88</b>	<b>470</b>
Äänekoski	-50	105	Askola	698	249
<b>Kymenlaakso</b>	<b>-181</b>	<b>318</b>	Espoo	-26	485
Hamina	-53	612	Hanko	-34	388
Kotka	-2	69	Helsinki	577	760
Kouvola	-338	390	Hyvinkää	-417	186
Miehikkälä	142	501	Inkoo	-182	433
Pyhtää	-155	387	Järvenpää	-741	102
Virolahti	-92	458	Karkkila	-402	45
<b>Lappi</b>	<b>-321</b>	<b>329</b>	Kauniainen	-155	279
Enontekiö	17	207	Kerava	39	242
Inari	39	433	Kirkkonummi	-511	181
Kemi	-626	159	Lapinjärvi	-157	498
Kemijärvi	-49	285	Lohja	-207	307
Keminmaa	-117	468	Loviisa	-619	151
Kittilä	523	738	Myrskylä	185	589
Kolari	284	265	Mäntsälä	-401	-21
Muonio	-344	525	Nurmijärvi	-366	196
Pelkosenniemi	-576	-84	Pornainen	-129	332
Pello	-611	184	Porvoo	-25	575
Posio	76	313	Pukkila	-589	303
Ranua	-298	409	Raasepori	-224	351
Rovaniemi	-501	319	Sipoo	-3	393
Salla	128	252	Siuntio	-241	424
Savukoski	-183	-558	Tuusula	-516	54
Simo	-553	78	Vantaa	-268	149
Sodankylä	-502	764	Vihti	-359	70
Tervola	-319	368	<b>Varsinais-Suomi</b>	<b>-225</b>	<b>204</b>
Tornio	-269	320	Aura	-60	560
Utsjoki	478	386	Kaarina	-287	182

Ylitornio	48	79	Kemiönsaari	-388	224
<b>Pirkanmaa</b>	<b>-64</b>	<b>291</b>	Koski Tl	-130	292
Akaa	1	754	Kustavi	12	229
Hämeenkyrö	-184	156	Laitila	-311	369
Ikaalinen	-327	413	Lieto	-123	149
Juupajoki	153	257	Loimaa	-205	482
Kangasala	13	437	Marttila	-28	401
Kihniö	-153	1379	Masku	-157	345
Kuhmoinen	-119	714	Mynämäki	-863	340
Lempäälä	972	190	Naantali	121	540
Mänttä-Vilppula	-194	-183	Nousiainen	-336	535
Nokia	-172	378	Oripää	3	1079
Orivesi	-263	440	Paimio	-157	234
Parkano	-68	9	Parainen	-358	33
Pirkkala	-60	344	Pyhäranta	299	552
Punkalaidun	-130	469	Pöytyä	-371	301
Pälkäne	-105	187	Raisio	-235	335
Ruovesi	-193	264	Rusko	-271	387
Sastamala	-226	236	Salo	-348	325
Tampere	-85	291	Sauvo	-243	533
Urjala	-229	151	Somero	-246	313
Valkeakoski	-201	112	Taivassalo	229	1350
Vesilahti	-6	131	Turku	-199	23
Virrat	-207	456	Uusikaupunki	-194	370
Ylöjärvi	-182	123	Vehmaa	-200	700
<b>Pohjanmaa</b>	<b>-95</b>	<b>279</b>	<b>Manner-Suomen kunnat yhteensä</b>		
Kaskinen	-1172	-429		-30	315
Korsnäs	-328	-402			
Kristiinankaupunki	-338	25			
Kruunupyy	88	219			
Laihia	4	209			
Luoto	-244	310			
Maalahti	-229	622			
Mustasaari	-90	413			
Närpiö	177	564			
Pedersören kunta	-362	400			
Pietarsaari	-422	-34			
Uusikaarlepyy	-213	143			
Vaasa	96	329			
Vöyri	-494	258			