

Emilia Suvanto

**INVESTOINNEISTA VALOKUITUVERKKOJEN
VELKASANEERAUKSIIN - VELKAANTUNEIDEN
KUNTAKONSERNIEN PERUSTELUT VELKAANTUMISELLE**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Joulukuu 2021

Tiivistelmä

Emilia Suvanto: Investoinneista valokuituverkkojen velkasaneerauksiin – velkaantuneiden kuntakonsernien perustelut velkaantumiselle

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma: Julkinen talousjohtaminen

Joulukuu 2021

Suomen kunnat ovat velkaantuneet nopealla tahdilla viimeisten vuosikymmenien aikana. Vuoden 2000 lopulla kuntien ja kuntayhtymien lainakanta oli 4 miljardia euroa, kun taas vuoden 2019 lopussa se oli jo 21,9 miljardia euroa. Kuntien taloudelliselta toimintaympäristöltä voidaan odottaa epästabiliutta myös tulevina vuosina muun muassa edelleen jatkuvan pandemiatilanteen sekä hitaan talouskasvun vuoksi. Myös Suomen väestörakenteen muutos haastaa kuntataloutta, sillä sen myötä menojen kasvutahti kiihtyy ja tulot laskevat.

Tässä tutkielmassa velkaantumisen ilmiö sovitetaan Suomen paikallishallintojen kontekstiin tarkastelemalla kvalitatiivisen tutkimusotteen kautta sitä, millä tavoin Suomen velkaantuneimmat kuntakonsernit perustelevat velkaantumista tilinpäätöksissään ja toimintakertomuksissaan. Tutkimuksen tarkoituksena on rakentaa lukijalle yksinkertaistettu kuva siitä, millaiset tekijät ovat vaikuttaneet kuntakonsernien velkaantumiseen, ja mihin velkarahaa on kuntakonserneissa käytetty. Tutkimuksen tavoitteena ei ole muodostaa tyhjentävää listausta kuntakonsernien velkaantumiseen vaikuttavista tekijöistä, mutta tutkimus pyrkii rakentamaan käsitystä kuntien velkaantumisen ilmiöstä muun aiheesta tehdyn tutkimuksen joukossa.

Tutkimuksen aineistona käytetään Suomen 15:sta velkaantuneimman kuntakonsernin toimintakertomuksia sekä tilinpäätöksiä. Tutkittavat kuntakonsernit on määritelty Tilastokeskuksen 10.9.2021 julkaiseman datan mukaisesti, joka perustuu rahoituslaskelman ja taseen tunnuslukuihin. Kunkin tutkimuskunnan osalta toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä tarkastellaan vuosilta 2015–2020. Tarkastelussa ovat mukana sellaiset kuntakonsernit, joilla on asukasluokan suhteutettuna velkaa yli 10 000 euroa per asukas. Tarkastelussa keskitytään erityisesti toimintakertomuksiin, ja niiden sisällä kunnan/kaupunginjohtajan katsaukseen sekä kunnan taloudesta ja rahoituksesta kertoviin päälukuihin.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että yleisimmät perustelut velkaantumiselle Suomen velkaantuneimmissa kuntakonserneissa olivat korkea investointitaso, demografiset tekijät ja takausvastuiden realisoituminen. Muina perusteluina velkaantumiselle mainittiin kuntatalouden yleinen huono tilanne, budjettialijäämät sekä tarve kattaa lainanhoitokustannuksia ja käyttötalousmenoja velalla. Kuntakonsernien perustelut velkaantumiselle muodostavat jatkumon – väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen lasku aiheuttaa kustannusten nousua, verotulojen laskua ja palvelutarpeen kasvua, joka taas vaikeuttaa yleisesti kuntatalouden tilannetta ja voi kasvattaa investointitarvetta. Huono taloudellinen tilanne ja paine vastata muuttuvan väestörakenteen aiheuttamiin tarpeisiin taas voi pakottaa kunnat kattamaan myös käyttötalousmenoja velkarahalla. Lisäksi on todettava, että useissa kunnissa velkaantumista perusteltiin varsin vähän tilinpäätösasiakirjoissa.

Avainsanat: julkinen velka, kuntakonserni, velkaantuminen, toimintakertomus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	1
2.	Johdatus aiheeseen sekä kirjallisuuskatsaus.....	3
2.1	Katsaus kuntatalouden toimintaperiaatteisiin ja kuntien rahoitusasemaan	3
2.2	Velanoton hyödyt, kustannukset ja muut vaikutukset.....	4
2.3	Optimaalinen rahoitusrakenne – mikä määrä velkaa on liikaa?.....	6
2.4	Aiemmassa tutkimuksessa löydettyjä perusteita velkaantumiselle	7
3.	Tutkimuksen menetelmälliset valinnat.....	10
3.1	Tutkimusote, tutkimusongelma ja tutkimuskysymys.....	10
3.2	Tutkimuksen aineisto	11
4.	Aineiston analyysi, tulkinta sekä tutkimustulokset	13
4.1	Sisällönanalyysin avulla tärkeimmän tutkimusaineuksen löytämiseen.....	13
4.2	Analyysi: tulkinta ja tutkimustulokset.....	13
4.2.1	Kuntakonsernien korkea investointitaso	14
4.2.2	Väestörakenteen aiheuttama taloudellinen ahdinko.....	16
4.2.3	Kunnat takaajina.....	16
4.2.4	Kuntien moninaiset taloustilanteet.....	16
4.3	Tutkimustulokset tiivistetysti	18
5.	Johtopäätökset ja tutkimuksen tiivistelmä.....	20
5.1	Tiivistelmä tutkimuksesta – mitä on tutkittu?	20
5.2	Vastaus tutkimuskysymykseen: johtopäätökset	20
5.3	Tutkimuksen onnistuminen ja laadun arviointi	21
5.4	Tutkielman rajoitteita	22
5.5	Jatkotutkimusideoita.....	23
6.	Lähteet	24

1. JOHDANTO

Suomen kunnat ovat velkaantuneet nopealla tahdilla viimeisten vuosikymmenien aikana. Vuoden 2019 lopussa kunnilla ja kuntayhtymillä oli velkaa yhteensä 21,9 miljardia euroa, kun taas vastaavasti sama luku oli vuoden 2000 lopussa 4 miljardia euroa. Peruskuntien ja kuntayhtymien lainakanta on noussut suhteellisesti eniten, mutta kuntakonserneihin kuuluvien tytäryhtiöidenkin lainataakat ovat kasvaneet. Vuonna 2000 kuntien tytäryhteisöjen lainakanta oli 8,7 miljardia, ja vuoden 2019 lopussa se oli jo 17,2 miljardia. (Kuntaliitto 2020; Mehtonen 2020.) Muun muassa tämän nopeasti kasvavan velkaantumistahdin takia velkaantuminen on tutkimusaiheena sekä ajankohtainen että mielenkiintoinen. Entistä ajankohtaisemman aiheesta tekee edelleen jatkuvan koronapandemian aiheuttama raskas velanotto elvyttämistoimenpiteitä varten.

Kuntaliiton pääekonomistin Minna Punakallion katsauksessa 17.6.2021 kuntatalouden ennusteet seuraavillekaan vuosille eivät näytä valoisilta. Katsauksen mukaan kuntien tulot tulevat vuonna 2022 pienenemään entisestään ja samalla menojen kasvu kiihtyy. Kuntien toimintaympäristössä on edelleen monia epävarmuustekijöitä, kuten jatkuva pandemiatilanne ja hidas talouskasvu. On hyvin vaikeaa ennustaa, miten ja missä tahdissa talous tulee elpymään vahvasti talouselämää koetelleen koronakriisin jälkeen. (Punakallio, Kuntaliitto 2021.) Myös kansainvälisesti julkisen velan määrät ovat nousseet räjähdysmäisesti viimeisinä vuosikymmeninä (muun muassa Cecchetti, Mohanty & Zampolli, 2011, 1). Tutkijat ja ekonomistit ovat huolissaan korkeista velkaantumisen tasoista, sillä iso velkataakka tekee julkisista talouksista hauraita taloudellisen kriisin edessä ja kasvattaa suuren romahduksen todennäköisyyttä (Kose, Nagle, Ohnsorge & Sugawara, 2021).

Tässä tutkielmassa velkaantumisen ilmiö sovitetaan Suomen paikallishallintojen kontekstiin tarkastelemalla sitä, millä tavoin Suomen velkaantuneimmat kuntakonsernit perustelevat velkaantumista tilinpäätöksissään ja toimintakertomuksissaan. Vastausta tutkimuskysymykseen etsitään tarkastelemalla Suomen velkaantuneimpien 15:sta kuntakonsernin toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä. Toimintakertomuksia analysoimalla pyritään luomaan pintapuolinen katsaus Suomen kuntakentän velkaisten kuntakonsernien velka-ahdinkoon. Tutkielma aloitetaan perehtymällä lyhyesti kuntatalouden toimintaperiaatteisiin ja rahoitusasemaan, jonka jälkeen esitellään taustakirjallisuutta julkisesta velkaantumisesta ja rahoitusrakenteesta vieraan pääoman näkökulmasta. Kirjallisuuskatsauksen viimeisessä kappaleessa käsitellään aiemmassa kansainvälisessä tutkimuksessa löydettyjä perusteluita julkiselle velkaantumiselle.

Tutkimusmenetelmien ja -metodien sekä aineiston esittelyn jälkeen analysoidaan aineisto sekä esitellään tutkimuksen tulokset. Tutkimuksen tuloksia tulkitaan suhteessa kirjallisuuteen sekä aiempaan tutkimukseen velkaantumisesta. Lopuksi tehdään yhteenveto tutkimuksesta ja tutkielman keskeisistä löydöksistä, sekä käsitellään tutkimustulosten pohjalta johtopäätökset. Viimeiseksi käydään läpi tutkimuksen rajoitteet, tutkimuksen onnistuminen sekä ideat jatkotutkimuksiin aiheesta.

2. JOHDATUS AIHEESEEN SEKÄ KIRJALLISUUSKATSAUS

Julkista velkaantumista ja velkaa on kansainvälisesti tutkittu paljon ja monipuolisesti (katso esimerkiksi Dornbusch & Draghi, 1990; Greiner & Fincke, 2009). Tässä kappaleessa luodaan aluksi lyhyt katsaus kuntatalouden toimintaperiaatteisiin ja kuntien rahoitusasemaan, jonka jälkeen käsitellään argumentteja velanoton hyödyistä ja kustannuksista sekä näkemyksiä siitä, millainen on optimaalinen määrä velkaa julkisella toimijalla. Viimeiseksi esitellään aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa löydettyjä perusteita julkiselle velkaantumiselle.

2.1 Katsaus kuntatalouden toimintaperiaatteisiin ja kuntien rahoitusasemaan

Kunnan tehtävänä on itsehallintonsa nojalla hoitaa itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunnan tulee järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (Kuntalaki 10.4.2015/410, 1 § ja 7 §.) Koska kunnilla on perustuslaissa määritelty verotusoikeus, ne myös vastaavat pääosin itse toimintojensa rahoituksesta. Kunnille kuitenkin myönnetään valtionosuutta valtionosuustehtävien (katso tarkemmin Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 1–2 §) järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Valtion kunnille maksamia valtionosuuksia tasataan kuntien välillä verotuloihin perustuen. Tätä niin kutsuttua tasaustilaa myönnetään kunnalle, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (*tasausraja*). (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 7, 29 §.) Valtio voi myös myöntää kunnalle harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, jos kunnan taloudellinen tilanne sitä poikkeuksellisesti tai tilapäisesti vaatii (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 7, 30 §). Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että kuntien kustannukset jakautuvat maksettavaksi valtion sekä kuntien kesken.

Kunnat rahoittavat järjestämiään toimintoja ja palveluita muun muassa keräämällään verorahoituksella, valtionosuuksilla, maksutuloilla, myymällä omaisuutta ja vieraan pääoman rahoituksella (mukaillen Bailey, 2004). Kuntalaissa on säädetty kuntien taloussuunnitelman tasapainoisuudesta ja ylijäämäisyydestä (Kuntalaki 110 §), mutta siinä eikä muissa kuntien toimintaa ja taloutta säätelevissä laeissa ole otettu kantaa kuntien hyväksyttävään velkaantumisen tasoon. Kuntalaissa on säädetty, että kunnan tulee tilinpäätöksessään antaa oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta (Kuntalaki 113 §). Tätä

tiedonantovelvollisuutta toteuttaen ja tilinpäätöksen tietoja täydentäen monet kunnat raportoivat tilinpäätöksissään erilaisia tuloslaskelmaan, taseeseen ja rahoituslaskelmaan perustuvia tunnuslukuja. Näistä yksi on omavaraisuusaste, joka mittaa muun muassa kunnan vakavaraisuutta sekä alijäämän sietokykyä. Laissa ei oteta kantaa kuntien omavaraisuuden tavoitetasoon, mutta kuntien tilinpäätöksiä tarkasteltaessa voidaan huomata, että kunnat määrittelevät omavaraisuuden tavoitetasoksi noin 70 %. (katso muun muassa Kaustisen kunnan tilinpäätös 2019 sekä Espoon kaupungin tilinpäätös 2017.)

2.2 Velanoton hyödyt, kustannukset ja muut vaikutukset

Velkaantumisen hyödyt riippuvat suurilta osin siitä, kuinka tehokkaasti velka käytetään ja missä taloussuhdanteessa kulloinkin ollaan. Velkaantuminen voi edistää pitkän tähtäimen kasvua, jos velka käytetään investoimalla kasvua tuottaviin investointeihin, kuten infrastruktuuriin tai fyysiseen ja psyykkiseen pääomaan. Velanotto toimii myös finanssipolitiikan välineenä – talouden laskusuhdanteessa valtion velkarahoitteiset investoinnit ja veroleikkaukset stimuloivat kysyntää ja taloudellista aktiivisuutta ja sitä kautta kääntävät taloutta uuteen nousuun. (Kose ym. 2021.) Muun muassa näistä syistä maltillinen velanotto kasvattaa taloudellista hyvinvointia (Cecchetti ym. 2011).

Velan käyttötarkoitus määrittelee myös muita velkaantumisen vaikutuksia. Jos velkaa käytetään julkisen kulutuksen rahoittamiseen, aiheuttaa se velan maksutaakan siirtymistä seuraaville sukupolville ja näin ollen herättää myös kysymyksen sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta. Jos velkaraha taas käytetään sellaisten investointien rahoittamiseen, joista tulevatkin sukupolvet hyötyvät, voidaan velanotto nähdä oikeutettumpana sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. (Bergmann, 2009, 33.) Velkaantumisella on myös suora yhteys tulevaisuuden verotukseen, sillä enemmän tai myöhemmin korkeampi verotuksen aste on tarpeellinen olemassa olevan velan takaisin maksamiseksi. Yleistä käsitystä vastoin on jopa argumentoitu, että kulutuksen rahoittaminen velalla edistäisi sukupolvien välistä tasa-arvoa, sillä tulevat sukupolvet tulevat todennäköisesti olemaan rikkaampia ja hyvinvoivempia kuin nykyinen sukupolvi. Yleisesti kuitenkin ajatellaan, että tällainen varojen uudelleenjako sukupolvien välillä ei ole eettistä eikä tarkoituksenmukaista, sillä siitä ei ole varmuutta, että tulevat sukupolvet olisivat vauraampia kuin tällä hetkellä elävät sukupolvet. Jos velkaa otetaan taloudelliseen kantokykyyn nähden liikaa, se voi aiheuttaa talouskasvun hidastumisen ja tulojen laskun kautta sen, että tulevat sukupolvet ovat jopa vähemmän vauraita kuin nykyiset sukupolvet. (Bailey, 2004, 144, 180.)

Velkaantumisen suurimmat kustannukset muodostuvat velan rahoituskustannuksista eli korkojen maksusta. Vallitseva korkotaso voi houkutella liialliseen velanottoon, koska viitekorkojen ollessa negatiivisia velan rahoituskustannukset ovat hyvin marginaaliset. On selvää, että korkotasojen nousu nykyisestä aiheuttaisi suuria ongelmia monille raskaasti velkaantuneille valtioille. (Kose ym. 2021.) Velkaa otettaessa on aina muistettava, että velkaantuminen sisältää myös huomattavan riskin. Velan määrän kasvaessa luotonottaja on huomattavasti alttiimpi maksuvaikeuksille tulovirtojen tippuessa tai taloudellisen kriisin kohdatessa. Valtion maksuvaikeuksiin ajautumisen vaikutukset ovat hyvin moninaisia; se saattaa nostaa inflaatioastetta, heikentää paikallista valuuttaa sekä valtion luottoluokitusta, alentaa kansalaisten luottamusta valtiota kohtaan, lisätä köyhyyttä ja aiheuttaa sijoitustappioita yksityisille sijoittajille. Jatkuessaan pitkään valtion maksuvaikeudet voivat johtaa pankkikriisiin. (Al-Qudah, 2019, 43.) Raskas velkaantuminen vaikeuttaa myös julkista elvytystä talouden laskusuhdanteessa. Esimerkiksi finanssikriisin (2008–2009) aikana moni raskaasti velkaantunut valtio ei pystynyt tarvittaviin julkisiin elvytystoimenpiteisiin, joka entisestään pahensi talouskriisiä ja vauhditti ongelmallisen taloustilanteen syntyä myös yksityiselle sektorille. Pahimmillaan liiallinen velkaantuminen vaarantaa valtion kyvyn vastata kansalaisten ja talouden tarpeisiin. Tämä voi näyttäytyä esimerkiksi vaikeuksina tarjota kansalaisille välttämättömiä hyvinvointipalveluita. (Cecchetti ym. 2011; Bergmann, 2009, 33.) Velkaantuneiden valtioiden ja paikallishallintojen on myös entistä vaikeampaa saada uutta lainaa markkinoilta mahdollisten alijäämien kattamiseksi. Rahoitusmarkkinoilla toimijoiden halu luotottaa jo ennestään velkaisia organisaatioita laskee, sillä niissä taloudellinen kantokyky on jo entisestään koetuksella ja riski maksukyvyttömyydelle on suuri. (Bailey, 2004, 179.)

Kirjallisuudesta ja aiemmasta tutkimuksesta on nähtävissä selvä yhteisymmärrys siitä, että viimeisinä vuosikymmeninä nähty julkisen velan eksponentiaalinen kasvu kehittyneissä maissa alkaa saavuttaa tasoa, jossa raskas velkaantuminen vahingoittaa kasvua. Velkaantuneiden valtioiden tulisi suurempien vahinkojen välttämiseksi ottaa käyttöön uusia toimintatapoja alijäämien sekä mahdollisten tulevien vieraan pääoman vastuiden vähentämiseksi. Vaikeammaksi tehtävän tekee länsimaiden ikääntyvä väestö, joka julkisten kustannusten nousun ja verotulojen laskun kautta tulee haastamaan julkisen talouden kestävyyttä sekä kasvattamaan julkista velkaa merkittävästi seuraavina vuosikymmeninä. Väestön ikääntyminen näkyy ennen kaikkea eläkekustannusten nousuna sekä yleisenä palvelutarpeen kasvuna. Väestön ikääntyminen myös hidastaa talouskasvua ja saattaa nostaa korkotasoa, joka vaikeuttaa entisestään korkeasti velkaantuneiden julkisten toimijoiden tilannetta. (Cecchetti ym. 2011, 19–22; Ionel, Toderăşcu & Gavriluţă, 2018, 2.)

2.3 Optimaalinen rahoitusrakenne – mikä määrä velkaa on liikaa?

Tutkimuksessa ja kirjallisuudessa on pyritty selvittämään sitä, millainen velkaantumisen taso olisi optimaalinen. Optimaalinen velkaantuneisuuden aste riippuu monesta eri tekijästä, jonka takia yhtä yleisesti sovellettavaa velkaantuneisuuden tasoa ei pystytä määrittämään. Cecchetti ym. toteavat artikkelissaan *The real effects of debt*, että liiallinen velkaantuminen estää kasvua. Velkaantumisen kipurajaksi he määrittelevät 85 % maan bruttokansantuotteesta. Heidän näkemyksensä mukaan velkaantuneiden valtioiden tulisi tasapainottaa ja vähentää velkataakkaansa reilusti kipurajojen alapuolelle, jotta taloudellisen kriisin tai muun harvinaisen tapahtuman seurauksena velkaantuminen ei nousisi taloudellista kasvua vahingoittavalle tasolle. On kuitenkin edelleen huomattava, että tällaista numeraalisesti määriteltyä optimaalista velkaantumisen astetta ei voida sellaisenaan soveltaa erilaisessa kehitysasteessa oleviin talouksiin. Esimerkiksi kehittyvät taloudet eivät pysty ylläpitämään läheskään yhtä suurta velkamäärää verrattuna niiden bruttokansantuotteeseen kuin kehittyneet taloudet pystyvät. Yksi syy tähän on muun muassa se, että kehittyvillä mailla on rajoitetumpi pääsy pääomamarkkinoille. (Dumitrescu, 2014, 284; Reinhart, Rogoff & Savastano, 2003.)

Andreas Bergmann esittelee kirjassaan *Public Sector Financial Management* (2009) toisen näkökulman pitkäaikaisen julkisen velan hyväksyttävään määrään. Hänen mukaansa pitkän maturiteetin velkojen yhteismäärän tulisi olla pienempi tai yhtä suuri kuin pitkän aikavälin omaisuuserien määrä. Hän perustelee argumenttiaan sillä, että tällainen omaisuus tuottaa lisäarvoa julkiselle sektorille, jos siitä on tulevaisuudessa taloudellista hyötyä ja/tai sitä voidaan hyödyntää julkisten palveluiden tuotannossa myös tulevaisuudessa (esimerkiksi koulurakennus). Näin myös tasoitetaan sukupolvien välistä epätasapainoa, sillä tällaisia positiivisen arvon omaisuuseriä voivat hyödyntää myös tulevat sukupolvet. Ongelmallisempaa hänen näkökulmastaan on se, jos pitkän maturiteetin velkoja ei ole turvattu vakuuksilla. Tällä tarkoitetaan sitä, että velkaa on otettu johonkin sellaiseen tarkoitukseen, josta ei jää velkaa vastaavaa omaisuuserää taseeseen. Tällaisen velanoton ollessa kyseessä velka pitää tulevaisuudessa maksaa takaisin, mutta sitä vastaavia omaisuuseriä ei ole käytössä. (Bergmann, 2009.)

Chatterjee, Gibson ja Rioja viittaavat artikkelissaan *Optimal Public Debt Redux* (2017) muun muassa Aiyagarin ja McGrattanin (1998) aiempaan tutkimukseen optimaalisesta velan määrästä valtion taseessa, ja tukevat heidän näkemystään siitä, että optimaalinen velan määrä olisi noin kaksi kolmasosaa maan bruttokansantuotteesta. Suomessa bruttokansantuotteen ennuste vuodelta 2020 on 237,5 miljardia euroa (Tilastokeskus), ja Suomen valtion vuoden 2020 päättävässä taseessa

vierasta pääomaa oli 138,7 miljardia (Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2020). Tämä tarkoittaa siis sitä, että vuoden 2020 päätteeksi Suomen velkataakka oli noin 58 % bruttokansantuotteesta. Tämä lukuarvo on aiemmin käsitellyissä artikkeleissa määriteltyjen raja-arvojen sisäpuolella, eli näiden lähteiden perusteella Suomen velkataakka olisi hyväksyttävällä tasolla yksinkertaistetussa tarkastelussa. On kuitenkin huomioitava, että molemmissa lähdeartikkeleissa esitetyt väitteet pohjautuvat pääosin Yhdysvaltojen talouteen. (Chatterjee, Gibson & Rioja, 2017; Aiyagari & McGrattan, 1998.)

2.4 Aiemmassa tutkimuksessa löydettyjä perusteita velkaantumiselle

Tässä kappaleessa esitellään tarkemmin sellaisia perusteluita ja taustatekijöitä velkaantumiselle, joita on löydetty aiemmassa kansainvälisessä tutkimuksessa. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi investoinnit, alueiden välinen kilpailu, budjetin alijäämän kattaminen ja julkiset takaukset. Julkisen velkaantumisen syitä, perusteluita ja taustatekijöitä koskevaa suomenkielistä tutkimusta ei ollut saatavissa.

Suurien investointihankkeiden kohdalla velkarahoitus on usein välttämätöntä investoinnin toteutumisen kannalta. Varsinkin vähemmän kehittyneissä maissa investoinnit esimerkiksi infrastruktuuriin vauhdittavat talouskasvua ja kehittymistä, mutta tulojen ja menojen epätasapainon vuoksi ilman velkarahaa niitä ei voida toteuttaa. (Al-Qudah, 2019.) Investointihankkeet ovat usein myös yleishyödyllisiä - julkisten infrastruktuuri-investointien toteuttaminen ei pelkästään palvele alueen asukkaita, vaan toimii myös taloudellisen kasvun stimulanttina (Lewis, 2003). Tästä esimerkkinä voidaan pitää Fenghua Panin, Fengmei Zhangin, Shengjun Zhun ja Dariusz Wojcikin Kiinan investointiorientoitunutta talouskasvumallia käsittelevää artikkelia *Developing by borrowing? Inter-jurisdictional competition, land finance and local debt accumulation in China*, jossa paikallishallintojen velka nähdään kaksiteräisenä miekkana. Artikkelin mukaan velalla on ratkaiseva rooli Kiinan infrastruktuurin kehittämisen rahoitusmuotona ja talouskasvun edistäjänä. Toisaalta taas paikallishallintojen korkea velkaisuusaste aiheuttaa perusteltua huolta taloudellisesta tasapainosta ja korkean velkaantumisasteen tuomista riskeistä. (Pan, Zhang, Zhu & Wojcik, 2015.)

Pan ym. (2015) esittävät tutkimuksensa tuloksena, että Kiinan paikallishallintojen velkataakan nopea kasvu voidaan osin selittää lainkäyttöalueiden välisellä kilpailulla (eng. inter-jurisdictional competition). Kiinassa sovelletaan erikoista palkitsemisjärjestelmää, jossa paikallishallintojen virkamiehiä palkitaan perustuen siihen, kuinka vahvaa lyhyen aikavälin taloudellista kasvua sekä infrastruktuurin kehitystä he ovat pystyneet aikaansaamaan alueellaan. Palkitsemisjärjestelmä on

aiheuttanut Kiinassa sen, että paikallishallinnot ovat harjoittaneet lyhytnäköistä talouspolitiikkaa investoimalla kasvuun velkarahoituksen avulla. (Pan ym., 2015, 902–903, 913.) Suomessa tällaista palkitsemisjärjestelmää ei ole olemassa.

Irina Bilan tutki Romanian valtion julkisen velan kasvuun vuosina 2007–2013 vaikuttaneita tekijöitä artikkelissaan *A Critical Analysis of the Factors Lying Behind Recent Public Debt Accumulation In Romania (2014)*. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että suurin osa tutkimuksen aikakehikossa tapahtuneesta julkisesta velkaantumisesta selittyi mittavilla budjettialijäämillä. Myös Ali Mustafa Al-Qudah ja Stephen J. Bailey löysivät molemmat budjetin alijäämän ja velkaantumisen yhteyden tutkimuksissaan. Al-Qudahin tutkimusartikkelin *Macroeconomic Factors and Public Debt: Empirical Evidence from Jordan (2019)* mukaan julkisten budjettien alijäämät kasvattavat velkaantumista, sillä alijäämän kattamiseksi otetaan usein velkaa. Tutkimuksessa havaittiin myös se, että työttömyyden kasvu lisää velkaantumista sekä se, että bruttokansantuotteen reaalin kasvu vähentää velkaantumista. Stephen J. Bailey taas perustelee kirjassaan *Strategic Public Finance (2004)* julkisen talouden rakenteellisten alijäämien huolestuttavuutta sillä, että alijäämien kattaminen velalla aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia kuten korkojen nousua, inflaatiota ja sukupolvien välistä epätasa-arvoa. (Bailey, 2004, 179–180; Al-Qudah, 2019.)

Bilanin (2014) näkemyksen mukaan ennen kaikkea vuosien 2008–2009 finanssikriisi vaikutti julkisen velan lisääntymiseen Romaniassa, kuten muissakin Euroopan maissa. Hän kiinnitti kuitenkin huomionsa entistä syvemmillä velkaantumiseen tarkastellessaan, millaisia kuluja velkarahalla oli oikeasti katettu budjettialijäämien takana. Julkinen velkaantuminen voidaan hänen mielestään nähdä keinona tavoitella korkeampaa taloudellisen kasvun astetta, jos velkaraaha käytetään kasvua edistävien kulujen kattamiseen kuten investointeihin, tai jos julkinen velkaantuminen aiheutuu muille taloudellisille toimijoille myönnettyjen takausten seurauksena. Problemaattisempaa hän näkee rakenteellisten tekijöiden vaikutukset velkaantumiseen. Tällaisina tekijöinä artikkelissa tunnistetaan muun muassa suhdanteita vahvistava asennoituminen finanssipolitiikkaan, korkean verotuksen välttely ja alhainen veropohja, korkeat hyödyke- ja palvelukustannukset sekä velan korkeat rahoituskustannukset. Problemaattisia nämä tekijät ovat siksi, että ne aiheuttavat tai ovat yleisesti sellaisia kustannuksia, jotka eivät generoi tulevaisuuden kasvua. (Bilan, 2014.)

Bilan käsittelee artikkelissaan (2014) myös julkisten takausten vaikutuksia julkiseen velkaantumiseen. Vaikka Bilanin tutkimuksessa julkiset takaukset eivät näytelleet merkittävää

roolia Romanian valtion julkisen velan määrän kasvussa, hän kuitenkin näkee julkisten takausten myöntämisen olevan yleisesti tärkeä talouskasvun ajuri. Julkisten takausten ansioista julkiset tai yksityiset yritykset voivat saada rahoitusta taloudellista kasvua tukeviin investointeihinsa. Takausten myöntäminen voi kuitenkin kasvattaa velkaantumisen riskiä ja sitä kautta haurastuttaa julkista taloutta, mutta Bilanin mukaan nämä riskit pysyvät hyväksyttävällä tasolla, kun taattavat projektit on valittu tarkkaan.

Cabral, del Castillo ja Hernandez-Trillo tutkivat artikkelissaan *The sustainability of subnational public debt: Evidence from Mexican states (2021)* julkisen velan kestävyyttä Meksikon osavaltioissa. Tutkimuksensa tuloksena he esittivät, että osavaltion taloudelliseen tilanteeseen ja sitä kautta velkaantumiseen vaikuttavat muun muassa erilaiset bruttokansantuotteen kasvuasteet osavaltioiden välillä, osavaltion pääomavirtojen avoimuus ja osavaltion koko. Elinvoimaisilla (more dynamic) osavaltioilla saattaa olla paremmat mahdollisuudet kerätä itse tarpeeksi vero- tai muita tuottoja kulujen kattamiseen kuin sellaisilla osavaltioilla, jotka ovat vähemmän elinvoimaisia. Avoimien pääomavirtojen vaikutusta julkiseen velkaantumiseen he perustelevat sillä, että ulkoiset kriisit vaikuttavat voimakkaammin avoimien pääomavirtojen talouksiin. Vaikutusten lieventämiseksi tarvitaan julkisia elvytystoimenpiteitä, jotka aiheuttavat kustannuksia ja näin myös yleensä kasvattavat julkista velkaa. Kolmanneksi he esittävät, että osavaltion koolla on vaikutusta velkaantumiseen. Väite perustuu siihen, että suurempien osavaltioiden on helpompi saavuttaa mittakaavaetuja esimerkiksi julkisten palveluiden tarjonnassa, kun taas pienemmissä osavaltioissa se on hankalampaa. Heidän tutkimuksensa mukaan kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olivat pienet, avoimet ja vähemmän elinvoimaiset osavaltiot. (Cabral ym., 2021.)

3. TUTKIMUKSEN MENETELMÄLLISET VALINNAT

3.1 Tutkimusote, tutkimusongelma ja tutkimuskysymys

Tämä tutkimus toteutetaan kvalitatiivisena tutkimuksena. Velkaantumisen kaltaista monisyistä ilmiötä pystytään paremmin kuvaamaan kvalitatiivisen tutkimusotteen avulla, joka antaa tilaa moninäkökulmaiselle pohdinnalle. Yleisesti kvalitatiivisella tutkimusotteella tutkitaan elävää maailmaa, jonka ytimessä ovat erilaisin tavoin ilmenevät merkitykset. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus sisältää yleensä katsauksen aiempaan tutkittavasta ilmiöstä tehtyyn tutkimukseen, empiirisen aineiston analyysin sekä tutkijan omaa päättelyä ja ajattelua. Aineistonkeruumenetelminä laadullisessa tutkimuksessa toimivat esimerkiksi haastattelut, päiväkirjat ja kirjeet. Kvalitatiivinen tutkimus on usein aineistolähtöistä, mutta mukana on aina myös teoriaa sekä joskus myös kvantitatiiviseen eli määrälliseen tutkimukseen liitetyjä ominaispiirteitä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on rakentaa käsitys siitä, miten velkaantuneet kuntakonsernit perustelevat velkaantumista toimintakertomuksissaan. Tarkoituksena on selvittää ennen kaikkea sitä, mihin velkarahaa on tutkimuskunnissa käytetty, mutta myös sitä, millaisilla perusteluilla velkaantumiselle haetaan oikeutusta tutkittavien kuntakonsernien tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa. Tutkimuksen tarkoituksena on luoda lukijalle kuva siitä, millaisia tekijöitä Suomen kuntakentän velkaantumisen taustalla on, eli mitkä tekijät velkaantumiseen ovat vaikuttaneet. Tutkimuksen laajuus huomioon ottaen on kuitenkin todettava, että tämän tutkielman puitteissa ei pystytä pureutumaan jokaiseen paikallishallintojen velkaantumisen taustalla olevaan tekijään. On kuitenkin toivottavaa, että tämä tutkimus rakentaa käsitystä paikallishallintojen velkaantumisen ilmiöstä muun aiheeseen liittyvän tutkimuksen joukossa.

Tutkimuskysymys on seuraava:

Millaisia perusteluita tutkimuksen kohteena olevat kuntakonsernit esittävät velkaantumiselle tilinpäätöksissään ja toimintakertomuksissaan?

Kandidaatintutkielman rajoitteet huomioon ottaen tarkastelu rajataan koskemaan vain asukaslukuun suhteutettuna kaikkein velkaantuneimpia Suomen kuntakonserneja. Tarkasteluun otetaan Tilastokeskuksen 10.9.2021 julkaiseman, rahoituslaskelman ja taseen tunnuslukuihin perustuvan datan mukaisesti sellaiset kuntakonsernit, joilla on asukaslukuun suhteutettuna yli

10 000 € velkaa per asukas. Nämä ovat 15 kuntaa ovat Kajaani, Kyyjärvi, Espoo, Konnevesi, Halsua, Lestijärvi, Kaustinen, Kannonkoski, Utsjoki, Reisjärvi, Keuruu, Raahe, Mikkeli, Nivala ja Pihtipudas. Kunkin kunnan tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia tarkastellaan vuosilta 2015–2020 riittävän kuvan saamiseksi.

Yhtiötetty yksikkö on kunnan tai valtion omistama sekä ohjaama, mutta sillä on kuitenkin oma juridinen statusensa sekä samankaltainen organisaatorakenne kuin markkinatoimijoillakin. Yhtiöittämisellä voidaan tavoitella esimerkiksi parempaa taloudellista läpinäkyvyyttä, vahvempaa tilivelvollisuutta johdolta tai sitä, ettei politiikka vaikuttaisi yhtiötettyihin toimintoihin niin voimakkaasti. (McDonald, 2014, 1–2.) Monissa kunnissa toimintoja on yhtiötetty, ja kunnassakin konsernirakenteen vuoksi lopullinen luotonottaja on usein yhtiö. Kuntalain 126 §:n mukaisesti kunnilla on yhtiöittämisvelvollisuus, eli kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä säädettyä tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on annettava kyseessä oleva tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Näistä syistä peruskuntien sijaan on perusteltua tarkastella kuntakonserneja – laajentamalla tarkastelua kuntakonserneihin löydetään paremmin vastaus tutkimuskysymykseen.

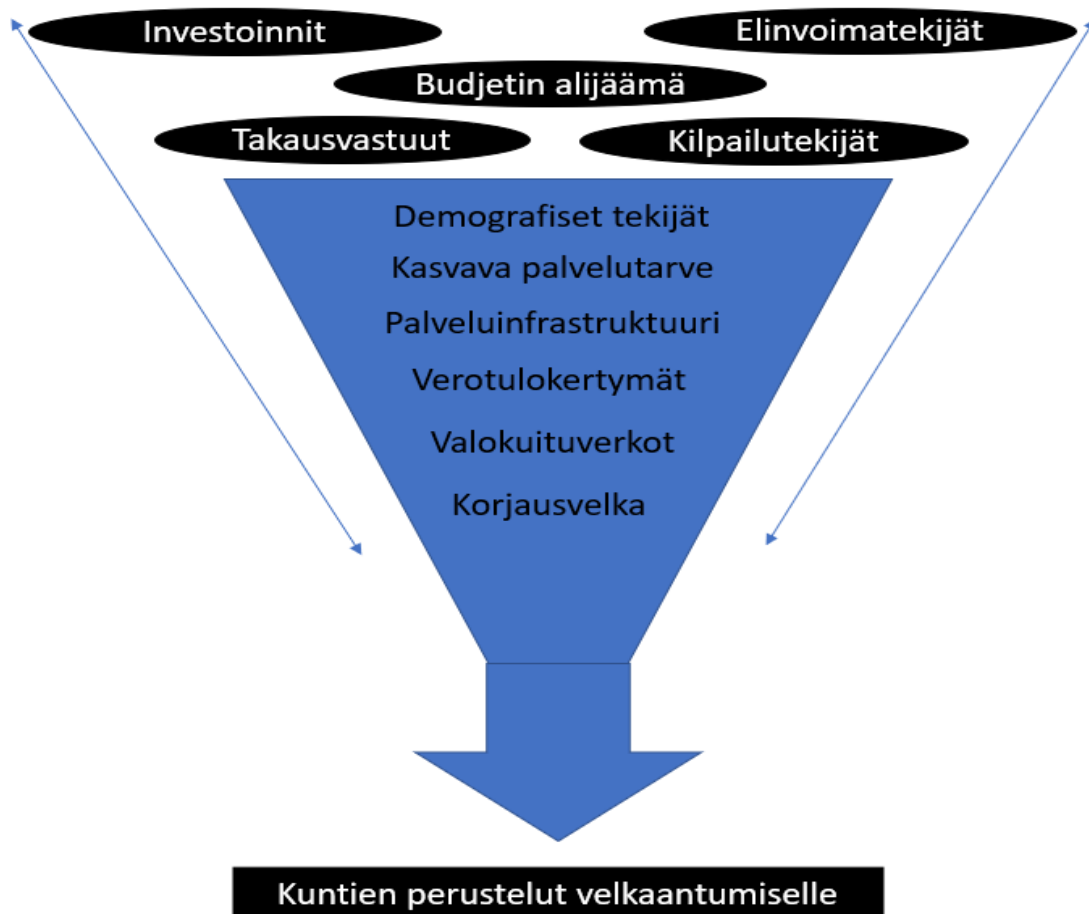
3.2 Tutkimuksen aineisto

Tässä tutkimuksessa käytetään aineistona Suomen 15 velkaantuneimman kuntakonsernin (Tilastokeskus 10.9.2021) toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä. Kuntalain mukaan kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös, johon kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kunnan on myös tytäryhteisöineen sisällytettävä tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös, joka laaditaan yhdistelemällä tytäryhteisöjen taseet, tuloslaskelmat ja niiden liitetiedot. Tämän lisäksi konsernitilinpäätös sisältää rahoituslaskelman. (Kuntalaki 410/2015, 113 § - 114 §.) Toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. (Kuntalaki 410/2015, 115 §.) Tässä tutkimuksessa toimintakertomusten avulla tarkastellaan sitä, millaisia argumentteja niissä esitetään velkaantuneisuudelle ja millaisia perusteluja esitetään uuden velanoton tueksi. Toimintakertomuksissa eniten keskitytään tarkastelemaan kunnan/kaupunginjohtajan katsausta tilikaudelta sekä kunnan/kaupungin toimintaa, taloutta ja rahoitusta koskevia kappaleita. Myös muita tilinpäätöksen osia saatetaan käyttää tutkimuksessa soveltuvin osin analyysin tukena.

Tutkimuksen aineistoksi kerätään viidentoista Suomen eniten velkaantuneen kuntakonsernin tilinpäätökset vuosilta 2015–2020.

Alla olevassa kuvassa tutkimusasetelma sekä osa tutkimustuloksista on kuvattu suppilokuvion kautta. Mustalla pohjalla olevat ympyrät kuvaavat aiemmassa tutkimuksessa löytyneitä perusteluita velkaantumiselle, kun taas sinisellä pohjalla olevat tekijät ovat tutkimuksen aineiston kautta löytyneitä havaintoja. Tutkimuksen tuloksissa yhdistyvät sekä aiemmassa tutkimuksessa löydetyt perustelut sekä puhtaat aineistohavainnot. Aineiston analyysia sekä tutkimuksen tuloksia käsitellään tarkemmin seuraavissa pääkappaleissa 4. ja 5.

Kuva 1. Tutkimusasetelma kuvitettuna.



4. AINEISTON ANALYYSI, TULKINTA SEKÄ TUTKIMUSTULOKSET

4.1 Sisällönanalyysin avulla tärkeimmän tutkimusaineksen löytämiseen

Tutkimuksen aineisto analysoitiin käyttäen aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on perusteltu valinta siksi, että vastaus tutkimuksen ydinkysymykseen löytyy parhaiten aineistosta. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteinä onkin aineistolähtöisyys ja se, että teoriaa usein lähestytään aineistosta käsin. Sisällönanalyysin tavoitteena on tiivistää tutkittava ilmiö sekä kytkeä aiemmissa tutkimuksissa löydetty havainnot tutkimuksen tuloksiin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Tässä tutkimuksessa analyysi alkoi tutkimusaineiston jäsentämisestä, järjestelystä ja pohdinnasta. Analyysia ohjaavana ja rajaavana tekijänä toimivat tutkimusongelma ja tutkimuskysymys: aineiston jäsentämiseksi analyysi aloitettiin poimimalla toimintakertomuksista virkkeitä, lauseita ja kappaleita, joissa esitettiin perusteluita velkaantumiselle. Tällä tavoin pyrittiin kiteyttämään ja tiivistämään aineistoa sekä huomaamaan sellaiset seikat, jotka nousivat aineistosta esiin selkeinä tutkimustehtävään liittyvinä asioina. Eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä etsittiin eri kuntien välillä esimerkiksi seuraavan kysymyksen kautta: onko kyseinen perustelu tullut esiin aiemminkin, vai onko kyseessä ensimmäinen kyseisen perustelun havainto koko aineistossa? Analyysia jalostettiin edelleen eteenpäin pelkistämällä ilmauksia keskeisen aineksen löytämiseksi. Tämä prosessi on ennen kaikkea tarpeen siksi, että kaikkea aineistosta ei voida ottaa mukaan tutkimukseen. Aineistosta tulee analyysin edetessä löytää ja tiivistää juuri kyseiselle tutkimukselle tarpeellinen aines. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

4.2 Analyysi: tulkinta ja tutkimustulokset

Seuraavissa alakappaleissa esitetään tutkimuksen tulokset sekä tulkitaan niitä suhteessa teoriaan ja aiempaan tutkimukseen. Eniten aineistosta esiin nousevat havainnot ja perustelut velkaantumiselle olivat korkea investointitaso, demografiset tekijät ja takausvastuiden realisoituminen. Tämän lisäksi velkaantumista perusteltiin muun muassa budjetin alijäämäisyydellä sekä käyttötalousmenojen kattamisella.

4.2.1 Kuntakonsernien korkea investointitaso

Lähes kaikissa tarkasteltavissa kuntakonserneissa yleisimpänä perusteluna korkealle velkaantumisen tasolle oli korkea investointitaso, ja tutkimuskunnissa investoinnit kohdistuivat pääosin palveluinfrastruktuurin rakentamiseen. Tämä havainto voidaan nähdä positiivisessa valossa siitä näkökulmasta, että julkiset investoinnit rakentavat pohjaa vahvalle pitkän tähtäimen kasvulle (Kose ym., 2021, 48). Investointien rahoittaminen velkarahalla on perusteltua myös siitä näkökulmasta, että investointihyödykkeitä/rakennuksia voidaan käyttää kansalaisille hyödyksi olevissa toiminnoissa pitkään. Kehittymisen mahdollistavat investoinnit myös vaativat merkittävästi rahoitusta: siksi velan ottamista voidaankin perustella sillä, että on taloudellisesti tehokkaampaa lainata rahat nyt kuin odottaa varojen kertymistä ajan kuluessa rahoitustarpeiden täyttämiseksi. (Lewis, 2003, 1047.)

Investointeja jouduttiin tekemään Espoossa esimerkiksi voimakkaan väestönkasvun aiheuttaman palvelutarpeen kasvun takia sekä kasvavan kaupungin kaupunkirakenteen kehittämiseksi. Tästä esimerkkinä isot infrastruktuurihankkeet kuten Länsimetro ja Espoon sairaala, jotka kasvattivat konsernin lainakantaa. Suurinvestointia Länsimetroon perustellaan Espoon kaupungin vuoden 2017 tilinpäätöksen kaupunginjohtajan katsauksessa seuraavasti:

”Espoon kautta aikojen suurimman investoinnin Länsimetron liikennöinti Ruoholahdesta Matinkylään käynnistyi marraskuussa 2017. Länsimetro ei ole investointi vain metrolinjaan, vaan kaikkeen mitä metro mahdollistaa. Raiteisiin tukeutuva kaupunkirakenne antaa mahdollisuuden rakentaa kestävää monipuolista asumista, kaupunkikeskuksiin tukeutuvaa älykästä palvelujärjestelmää, Espoon parasta innovaatioympäristöä sekä älykästä ketjutettua liikennejärjestelmää.”

Pienemmissä kunnissa jouduttiin ”pakkoinvestoimaan” palveluinfrastruktuuriin, mutta toisaalta sitä perusteltiin sillä, että uusi infrastruktuuri kasvattaa kunnan vetovoimaisuutta, mahdollistaa palveluiden uudenlaisen suunnittelun ja kehittämisen sekä lisää kunnan elinvoimaa. Monissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa investoinnit kohdistuivat nimenomaisesti peruspalveluinfrastruktuuriin, kuten Reisjärvellä uuteen koulu- ja liikuntakeskukseen, Mikkelissä koulu-, päiväkotij- ja sairaalarakennuksiin ja Kajaanissa koulu- ja oppilaitoskiinteistöihin. Mikkelissä investointien rahoittamista velkarahalla perusteltiin yksinkertaisesti sillä, että kunnan tulorahoitus valtionosuusleikkauksista ja heikosta verotulokehityksestä johtuen ei riittänyt kattamaan investointimenoja. Raahessa konsernin lainakantaa kasvattivat investoinnit Pohjois-

Pohjanmaan sairaanhoitopiirin sairaalahankkeeseen. Myös esimerkiksi tieverkon ylläpitäminen ja vesi- ja lämpölaitosten saneeraukset ovat tutkimuskunnissa olleet investointien takana.

Pienissä kunnissa investoinnit infrastruktuuriin näyttäytyvät paljon isompina kunnan taseen kokonaissummaan verrattuna kuin suurissa kunnissa. Esimerkiksi Lestijärvellä jouduttiin vuosina 2019–2020 sisäilmaongelmien takia purkamaan ja rakentamaan uusi koulurakennus, jonka noin 4 miljoonan euron investointikustannukset kasvattivat kunnan taseen loppusummaa 9 566 649,15 eurosta (2019) 13 858 677,99 euroon (2020). Investointi koulurakennukseen oli siis suurin syy sille, että taseen loppusumma kasvoi pyöristettynä noin 45 %.

Myös korjausvelasta puhutaan monien kuntien toimintakertomuksissa. Investointitason laskeminen ja sitä kautta kunnan talouden tasapainottaminen ja tervehdyttäminen on monissa kunnissa haastavaa, sillä kuntien olemassa oleva infrastruktuuri vaatii jatkuvia korjausinvestointeja. Mikkelissä korjausvelka on kasvanut tarkastelujaksolla (2014–2019) 66 miljoonasta eurosta 92,6 miljoonaan euroon, joka kuvaa hyvin olemassa olevan infrastruktuurin korjaustarpeiden kasvua vuosi vuodelta. Nivalan kaupungin toimintakertomuksissa todetaan, että infrastruktuurin korjauskustannukset ovat nousseet ja niiden vaatavuustaso on noussut rakennusten kulumisen ja ikääntymisen takia. Kajaanin vuoden 2016 toimintakertomuksessa todetaan, että peruskorjausinvestoinneilla on yhteys kunnan velkaantumisasteeseen.

Useiden tutkimuskuntien toimintakertomuksissa todettiin, että talouden tasapainottamiseksi investointeja on priorisoitava jatkossa. Investoinnit kuitenkin kuvataan hyvin positiivisesti useiden kuntien toimintakertomuksissa; ne muun muassa tukevat taloutta ja elinvoimaa sekä vähentävät korjausvelkaa. Tätä näkemystä tukevia argumentteja on löydettävissä aiemmasta tutkimuksesta ja kirjallisuudesta (esimerkiksi Kose ym.; Lewis; Cecchetti ym.). Korkealle investointitasolle haetaan legitimaatiota myös muistuttamalla, että velan ottaminen investointeja varten on kuitenkin paljon parempi vaihtoehto niin sanotun ”syömävelan” ottamisen sijaan.

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta Suomen kuntakentän velkaantuminen voidaan nähdä hieman positiivisemmin tilanteessa, jossa suurin osa velkaantumisesta näyttäisi johtuvan investoinneista palveluinfrastruktuuriin tai muihin hyödykkeisiin. Tällaisten investointien voidaan ajatella olevan reilumpia ja toteuttamiskelpoisempia, sillä myös tulevat sukupolvet voivat niistä hyötyä, vaikka kustannusten kattaminen eli velan takaisinmaksu jää osin heidän harteilleen. (Bergmann, 2009, 33.)

4.2.2 Väestörakenteen aiheuttama taloudellinen ahdinko

Velkaantumista perusteltiin myös yleisen taloudellisen tilanteen heikkenemisellä ja demografisten tekijöiden aiheuttamilla lisäkustannuksilla. Tätä havaintoa pohdittaessa on otettava huomioon, että demografiset tekijät voivat aineiston analyysin perusteella aiheuttaa taloudellista ahdinkoa sekä pienissä että suurissa kunnissa. Esimerkiksi Espoon kaupungin tilinpäätöksissä todetaan, että palvelutarpeet ovat kasvaneet Espoossa maahanmuuttajien, työttömien ja ikääntyvien määrän noustessa, mutta myös lasten määrän kasvaessa. Vaikka Espoossa väestönkasvu on jatkunut voimakkaana, ei verotulojen kehitys ole seurannut samassa tahdissa väestönkasvun kanssa. Tämä on johtunut pitkälti väestörakenteen muutoksesta lasten, iäkkäiden, maahanmuuttajien ja työttömien määrän lisääntyessä verrattuna työikäiseen väestöön. Tämän kaltainen väestörakenteen muutos kasvattaa kunnan palvelutarvetta, sillä kyseiset väestöryhmät tarvitsevat paljon palveluita, mutta eivät pääasiallisesti osallistu niiden rahoittamiseen. Tällainen kehitys on problemaattista, sillä se aiheuttaa suuren haasteen kunnille lainamäärien vähentämisessä. Ikääntyvä väestö voi aiheuttaa taloudellisen kasvun hidastumista, joka taas vaikeuttaa kuntien taistelua velkaantumista vastaan. (Cecchetti ym., 2011.)

4.2.3 Kunnat takaajina

Julkisten takausten myöntämiseen liittyvä riski ja yhteys kuntakonsernin velkaantumiseen realisoitui Kannonkoskella, Kyyjärvellä, Pihtiputaalla sekä Konnevedellä, kun omavelkaiseen takaukseen perustuva takausvastuu realisoitui valokuituverkkoyrityksen hakeuduttua velkasaneeraukseen. Julkisten takausten yhteyden velkaantumiseen tunnusti myös Irina Bilan artikkelissaan (2014). Aineistosta havaitussa tapauksessa kyseessä oli Keski-Suomessa toimiva valokuituverkkoyritys Keski-Suomen Verkkoholding Oy, jonka kunnat omistivat yhdessä. Kyseinen valokuituverkkoyritys hakeutui velkasaneeraukseen keväällä 2020, takausvastuut realisoituivat omistajakunnille vuosien 2020 ja 2021 aikana, ja syyskuussa 2021 neljä omistajakuntaa oli Suomen 15 velkaantuneimman (lainakanta/asukas) kuntakonsernin joukossa (Tilastokeskus 10.9.2021).

4.2.4 Kuntien moninaiset taloustilanteet

Aiemmin käsiteltyjen perusteluiden lisäksi aineistosta nousi esiin myös muita, aiemmin käsiteltyihin tekijöihin verrattuna marginaalisempia ja harvemmin esiin tulleita perusteluita. Näitä olivat esimerkiksi budjetin alijäämäisyys ja käyttötalousmenojen sekä lainanhoitokulujen

rahoittaminen velkarahalla. Näiden lisäksi tässä kappaleessa käsitellään myös muutaman kunnan taloustilannetta sen havainnollistamiseksi, miten moninaisia Suomen kuntien taloudelliset tilanteet ovat.

Käyttötalousmenoihin otetusta velasta eli niin sanotusta syömävelasta oli tilinpäätöksissä mainintoja hyvin vähän, vaikka 2000-luvulla kuntien velkaantumisesta noin 5 % (noin 750 miljoonaa euroa) on ollut käyttötalousmenoihin otettua velkaa (Kuntaliitto 2020). Kiinnostava havainto syömävelkaan liittyen on se, että maininnat siitä tuntuvat olevan piilotettuina toimintakertomuksiin. Esimerkiksi Keuruun kaupungin vuoden 2019 tilinpäätöksessä todetaan seuraavaa:

”Lainamäärä kasvoi 3.885.022 €. Keskeinen syy tähän oli verotulojen heikko kehitys. Sairaanhoidopiirin laskutusrytmin muutoksen vaikutus lainamäärän kasvusta oli 1,7 milj. €.”

Yllä olevan perusteella voidaan kuitenkin tulkita, että sairaanhoidopiirin laskujen maksamiseksi on jouduttu ottamaan velkaa 1,7 miljoonaa euroa, sillä verotuloilla ei ole pystytty kyseisiä kuluja kattamaan. Raahen kaupungin toimintakertomuksessa syömävelan ottaminen on ilmaistu jokseenkin ymmärrettävämmin - tilinpäätöksessä mainitaan vuoden 2012 olleen Raahen kaupungilla niin heikko, että silloin myös käyttötalousmenojen kattamiseen on jouduttu ottamaan lainaa. Myös vuonna 2019 Raahen kaupungin tilinpäätöksessä konsernin taloudesta ja toiminnasta kertovassa luvussa mainitaan, että sosiaali- ja terveystennojen suuren kasvun vuoksi niitä jouduttiin rahoittamaan lainarahalla. Yleisesti ottaen käyttötalousmenojen rahoittaminen velalla ei ole järkevää, mutta jos se on joissakin tilanteissa tarpeellista, rahoituksen tulisi olla lyhytaikaista ja kattaa vain kulujen ja tuottojen erotus (Bailey, 2004, 145).

Kun kunnan tai kaupungin velkarasite kasvaa liian suureksi, saatetaan lainarahaan turvautua myös olemassa olevien lainojen hoitokulujen kattamiseksi. Raahen kaupungin vuoden 2019 tilinpäätöksessä mainitaan kaupungin lainanhoitokyvyn heikentyneen merkittävästi, jonka takia lainojen hoitoon on jouduttu ottamaan lisää velkaa. Myös Kyyjärvellä lainarahalla rahoitettiin lainanlyhennyksiä ja antolainoja.

Kyyjärven taloudellinen tilanne on ollut viimeisinä vuosina niin heikko, että Valtiovarainministeriö on joutunut toimittamaan kunnassa vuosina 2019–2020 kuntalain mukaisen talouden arviointimenettelyn eli niin sanotun kriisikuntamenettelyn. Sen myötä Valtiovarainministeriö esitti ensin Kyyjärven, Kannonkosken, Kivijärjen ja Karstulan kuntien yhdistymistä ja ehdotuksen kaaduttua kuntien vastustukseen vielä Kyyjärven ja Karstulan kuntien yhdistämistä. Tämäkin ehdotus kuitenkin kaatui Kyyjärven kunnan vastustukseen. Valtiovarainministeriö teki päätöksen

olla käynnistämättä toimenpiteitä pakkoliitoksen toteuttamiseksi, sillä Kyyjärven kunnan talouden kehitysnäkymät olivat muuttuneet viimeisimmän arvioinnin jälkeen. Kyyjärvellä onnistuttiin talouden tasapainottamistoimenpiteissä niin, että käyttötalousmenoja saatiin pienennettyä. Koska Kyyjärvi täyttää edelleen kriisikuntakriteerit, Valtiovarainministeriö jatkaa Kyyjärven kunnan talouden tasapainottumisen seurantaan. (Valtiovarainministeriö, tiedote 25.5.2021.)

Utsjoen kunta poikkeaa muista tarkasteltavista kunnista siinä, että se teki tarkastelujakson jokaisena vuonna (2015–2020) konsernitasolla ylijäämäisen tuloksen. Utsjoella jouduttiin kuitenkin tarkastelujaksolla investoimaan uusiin koulu- ja monitoimitiloihin, joiden kustannukset olivat monia miljoonia euroja. Kunnan hyvästä taloustilanteesta ja kertyneistä ylijäämistä huolimatta osa investoinneista rahoitettiin lainarahalla, joka vaikuttaa merkittävästi lainakanta/asukas -tunnuslukuun kunnassa, jossa oli 31.12.2020 tilanteessa vain 1220 asukasta.

4.3 Tutkimustulokset tiivistetysti

Keskeisin aineistosta esiin nouseva havainto on se, että Suomen velkaantuneimpien kuntakonsernien velanoton taustalla on usein investointitarve. Vaikka kaikki tarkasteltavat kuntakonsernit perustelivat velkaantumistaan investoinneilla, investointeja tehtiin kuntakonserneissa kuitenkin erilaisista tarpeista johtuen. Yhteistä tutkimuskunnille oli se, että kaikki tutkimuskunnat joutuivat investoimaan palveluinfrastruktuuriin, kuten koulu- päiväkotij- ja sairaalarakennuksiin. Kunnan kokoluokka ei analyysin mukaan vaikuta itse investointitarpeeseen merkittävästi – suuremmissa kunnissa investointitarve kumpusi palvelutarpeen kasvusta, kun taas pienet kunnat joutuivat investoimaan ylläpitääkseen käyttökelpoista palveluinfrastruktuuria.

Aineiston analyysin perusteella voidaan havaita, että tutkimuskunnissa velkaantumista perusteltiin myös demografisilla tekijöillä eli väestörakenteen muutoksilla. Useissa tutkimuskunnissa heikon taloustilanteen, tilinpäätöksen alijäämäisyyden ja sitä kautta velkaantumisen taustalla oli esimerkiksi huoltosuhteen heikkenemisestä johtuva verotulojen lasku ja samanaikainen palvelutarpeen kasvu. Kunnissa, joissa entistä suurempi osa väestöstä on eläkeläisiä, lapsia tai työttömiä, verotuloja kertyy niukemmin. Toisaalta taas näillä väestöryhmillä palvelutarve on yleensä suurin, joka entisestään syventää taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien tilannetta.

Aineistossa mainitaan perusteluina velkaantumiselle myös takausvastuiden realisoituminen sekä yleisesti budjetin alijäämäisyys, joiden takia kunnat ovat joutuneet ottamaan velkaa jopa yli niiden taloudellisen kantokyvyn. Budjetin alijäämäisyys taas johtui tutkimuskunnissa esimerkiksi aiemmin mainitusta demografisten muutosten aiheuttamasta verotulojen laskusta. Muutamissa

tilanteissa budjetin ja tilinpäätöksen alijäämäisyys on pakottanut jotkut tutkimuskunnat ottamaan velkaa myös käyttötalousmenojen ja lainanhoitokustannusten kattamiseksi. Positiivisena havaintona voidaan kuitenkin nähdä se, että melko vähän tutkittavien kuntakonsernien velkaantumisen kohdistuu käyttötalousmenojen eli juoksevien kustannusten kattamiseen. Havainto lainanhoitokustannusten kattamisesta velkarahalla on taas huolestuttavampi, sillä vallitsevan nollakorkotason päättyessä lainojen hoitokustannukset tulevat entisestään nousemaan ja koettelemaan kuntien taloutta.

Kokonaisuudessaan tutkittavien kuntakonsernien toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä esitetään melko vähän perusteluita velkaantumiselle. Useiden kuntakonsernien toimintakertomuksissa kuvaillaan kuntatalouden sekä valtiontalouden hankalaa taloudellista tilannetta, mutta käsittely jätetään melko yleiselle tasolle. Kuntatalouden heikentymistä ja kiristynyttä tilannetta perustellaan muun muassa kuntien tehtävien lisääntymisellä, väestön ikääntymisellä, huonolla suhdannetilanteella sekä verotulojen hidastuneella kasvulla. Esimerkiksi Kajaanin kaupungin toimintakertomuksissa kuvailtiin velkaantumista koko kuntakentän osalta numeraalisesti, mutta investointien lisäksi muita selkeitä perusteita kaupungin omalle velkaantumiselle ei esitetty. Monien kuntien kohdalla toimintakertomuksessa kuitenkin käsitellään ja avataan velkaantumisen aiheuttamia riskejä, hyväksyttävää velkaantumisen tasoa ja optimaalista rahoitusrakennetta. Tämä saattaa johtua osin siitä, että kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa tulee antaa tietoja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joihin kuuluvat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä ja tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Vaikka velkaantumisen voidaan ajatella kuuluvan kunnan talouteen liittyviin olennaisiin asioihin, laissa ei kuitenkaan edellytetä raportoinnilta tiettyä sisältöä lukuun ottamatta yllä mainittuja seikkoja.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN TIIVISTELMÄ

5.1 Tiivistelmä tutkimuksesta – mitä on tutkittu?

Tässä tutkimuksessa tutkittiin Suomen kuntakentän velkaantumista ja sitä, miten Suomen velkaantuneimmat kuntakonsernit perustelevat velkaantumista tilinpäätöksissään ja toimintakertomuksissaan. Tutkimuksen tavoitteena oli löytää vastauksia siihen, millaisia tekijöitä Suomen velkaantuneimpien kuntakonsernien velkaantumisen taustalla on. Kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän avulla kuntakonsernien velkaantumisen ilmiötä tutkittiin tarkastelemalla Suomen 15 velkaantuneimman kuntakonsernin toimintakertomuksia vuosilta 2015–2020. Myös tilinpäätösten muita osia käytettiin tutkimuskysymys huomioon ottaen soveltuvin osin analyysin tukena.

5.2 Vastaus tutkimuskysymykseen: johtopäätökset

Tutkimuksen alussa kysyttiin, miten Suomen 15 velkaantuneinta kuntakonsernia perustelevat velkaantumista toimintakertomuksissaan. Analyysin jälkeen voidaan todeta, että tutkimuskunnissa yleisimmät perustelut velanotolle olivat investoinnit, takausvastuiden realisoituminen ja demografiset tekijät. Yksittäisempiä perusteluita olivat muun muassa tarve kattaa lainanhoitokulut, tarve kattaa muita kunnan käyttötalousmenoja sekä yleinen kuntatalouden huono tilanne.

Aineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että yksi tekijä Suomen kuntakentän velkaantumisen taustalla on korkea investointitaso. Pienten ja keskisuurten kuntien on investoitava esimerkiksi koulu-, päiväkotij- ja sairaalarakennuksiin palveluinfrastruktuuria ylläpitääkseen, suurempien kuntien taas on investoitava palveluinfrastruktuuriin esimerkiksi kasvavan palvelutarpeen takia. Investointien lisäksi Suomen kuntakentän velkaantumiseen ovat vaikuttaneet myös demografiset muutokset väestörakenteessa sekä yleinen huono kuntatalouden tilanne, jonka taustalla ovat muun muassa verotulojen heikko kehitys, kuntien tehtävien lisääntyminen ja huono suhdannetilanne. Nämä perustelut toisaalta muodostavat jatkumon – väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen lasku aiheuttaa kustannusten nousua, verotulojen laskua ja palvelutarpeen kasvua, joka taas vaikeuttaa yleisesti kuntatalouden tilannetta ja voi kasvattaa investointitarvetta. Huono taloudellinen tilanne ja paine vastata muuttuvan väestörakenteen aiheuttamiin tarpeisiin taas voi pakottaa kunnat kattamaan myös käyttötalousmenoja velkarahalla.

Voidaan myös sanoa, että suuret investoinnit vaikuttavat pienten kuntakonsernien velkaantumiseen huomattavasti. Tässä tutkimuksessa aineistona käytettiin Suomen viidentoista velkaantuneimman kuntakonsernin toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä vuosilta 2015–2020 Tilastokeskuksen 10.9.2021 julkaistujen tilastojen mukaisesti, joissa velkaantumista mitattiin jakamalla kuntakonsernin lainamäärä kunnan asukkailla. Onkin ymmärrettävää, että esimerkiksi monien miljoonien arvoisilla rakennusinvestoinneilla on merkittävä vaikutus kyseiseen tunnuslukuun kunnissa, joissa väkiluku on hyvin pieni. Myös aiemmassa kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu, että julkisen talouden koolla ja velkaantumisella on yhteys. Cabralin ym. (2021) Meksikon osavaltioiden velkaantumista koskevan tutkimuksen mukaan pienemmät osavaltiot eivät voi hyötyä mittakaavaeduista esimerkiksi julkisten palveluiden tarjonnassa. Tämän voidaan sanoa pitävän paikkansa myös Suomen paikallishallintojen kontekstissa – esimerkiksi monitoimihallin rakennuskustannukset pienellä paikkakunnalla jäävät paljon pienemmän veromaksajajoukon maksettaviksi verrattuna suureen kuntaan, jossa kustannuksiin osallistujia on enemmän.

Kymmenien tai jopa satojen miljoonien eurojen arvoiset suurinvestoinnit, esimerkiksi valokuituverkkojen rakennusurakat, vahingoittavat merkittävästi pienten kuntien taloutta epäonnistuessaan. Tämä voidaan todeta Keski-Suomen Verkkoholding Oy:n tapauksessa, jossa takausvastuiden realisoituessa omistajakunnille vuosina 2019–2020, neljä omistajakuntaa oli Suomen 15 velkaantuneimman kuntakonsernin joukossa syyskuussa 2021. Keski-Suomen Verkkoholding Oy ei ollut ainoa epäonnistunut valokuituverkkohanke, vaan samankaltainen tapaus oli myös Verkko-osuuskunta Kuuskaista, joka hakeutui maksuvaikeuksien vuoksi yrityssaneeraukseen vuonna 2016 epäonnistuneen valokuituverkon rakennusurakan jälkeen. Tapauksessa Osuuskunta tuomittiin käräjäoikeuden päätöksellä isoihin korvauksiin Jyväskylän, Viitasaaren ja Saarijärven kaupungeille, sillä se oli rikkonut osapuolten välistä sopimusta ajautumalla rahoitusvaikeuksiin ja sen takia epäonnistunut valokuituverkkohankkeen läpiviennissä. Valokuituverkkoa rakennettiin tuolloin 18 kunnan alueelle, joista jotkut joutuivat maksuvaikeuksien kohdatessa takausvastuuseen. (Yle Uutiset, 30.3.2016.)

5.3 Tutkimuksen onnistuminen ja laadun arviointi

Kokonaisuudessaan tutkimus onnistui hyvin, sillä aineiston analyysin perusteella oli mahdollista vastata tutkimuskysymykseen. On kuitenkin huomattava, että tämän kaltaisessa lyhyessä tutkimuksessa pystytään luomaan vain yksinkertainen katsaus tutkittavaan ilmiöön, eivätkä tässä tutkimuksessa löydetty perustelut velkaantumiselle muodosta tyhjentävää listausta tai kuvaa

velkaantumisen perusteluista. Kuntakonsernien velkaantumisen taustalta voidaan löytää seuraavissa tutkimuksissa lisää vaikuttavia tekijöitä sekä syy-seuraussuhteita.

Tutkimuskysymyksen kannalta rikkaampi aineisto olisi parantanut tutkimuksen laatua. Monet tutkimuskunnat perustelivat velkaantumista varsin ohuesti toimintakertomuksissaan, ja jotkut eivät jopa perustelleet sitä lainkaan. Muutamat kunnat totesivat toimintakertomuksessaan kuntakonsernin lainamäärän kasvaneen tilikauden aikana, mutta eivät esittäneet kasvulle perusteluita. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka merkityksellisenä kunnat näkevät heikon taloudellisen tilanteen ja velkaantumisen perustelemisen kuntalaisille tilinpäätöksissään. Tähän kysymykseen ei ole mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa vastata.

5.4 Tutkielman rajoitteita

Tutkimusasetelmaan sekä tutkimuskysymykseen suoraan yhteydessä olevaa aiempaa tutkimusta oli määrällisesti vähän, ja se oli täysin kansainvälistä. Tästä syystä tutkielman teoreettiseen viitekehykseen valittuja tutkimuksia velkaantumisen perusteluista ei ollut mahdollista merkittävästi valikoida. Esimerkiksi Irina Bilanin tutkimus julkaistiin romanialaisen yliopiston omassa lehdessä, ja vertaisarviointi oli suoritettu yliopiston omien professorien kesken. Myös muihin tutkielmassa viitattuihin, suoraan velkaantumisen perusteluista ja taustatekijöistä tehtyihin tutkimuksiin, on suhtauduttava kriittisesti, sillä kansainvälinen tutkimus paikallishallintojen velkaantumisesta ei ole välttämättä aina täysin verrattavissa Suomen paikallishallintojen velkaantumiseen.

Tässä tutkielmassa teoreettisen viitekehyksen rakentamista rajoitti myös se, että useissa tutkimuksissa velkaantumiseen vaikuttavista tekijöistä tätä ilmiötä oli tutkittu kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien avulla. Jos tässä tutkimuksessa olisi tutkittu kvantitatiivisella tutkimusotteella esimerkiksi logistisen regressioanalyysin avulla sitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet velkaantuneimpien kuntien velkaantumiseen, olisi suoraan tutkimusasetelmaan yhteydessä olevaa aiempaan tutkimusta löytynyt enemmän.

Tutkielman aineistoon liittyy myös rajoitteita. Kuten mainittu tutkimustuloksissa ja johtopäätöskappaleessa, monien kuntakonsernien tilinpäätöksissä ja toimintakertomuksissa perustelut velkaantumiselle jäivät suhteellisen suppeiksi. Jos aineisto olisi ollut tutkimuskysymyksen kannalta rikkaampi, ja kuntakonsernit olisivat laajemmin käsitelleet velkaantumisen perusteita toimintakertomuksissaan, olisi ollut mahdollista rakentaa parempaa

korrelaatiota aiemmassa tutkimuksessa löydettyjen velkaantumisen perusteiden ja tämän tutkimuksen löydöksiä välillä.

5.5 Jatkotutkimusideoita

Suomen kuntakentän velkaantuminen on ajankohtainen aihe, josta on melko vähän viimeaikaista tutkimusta. Tämän tutkimuksen tutkimusasetelmaa olisi mahdollista jalostaa eteenpäin pro gradu -tutkielmassa esimerkiksi siten, että tarkasteluun otettaisiin mukaan poliittinen näkökulma. Kvantitatiivisella tutkimusotteella voitaisiin tutkia esimerkiksi sitä, onko kunnanvaltuuston poliittisilla voimasuhteilla vaikutusta kunnan velkaantumisasteeseen. Myös tiettyjen taustavaikuttajien tilastollista merkitsevyyttä kunnan velkaantumiseen voitaisiin tutkia lähes identtisellä tutkimusasetelmalla, mutta kvantitatiivisella tutkimusotteella logistisen regressioanalyysin avulla.

Kuntatalouden tilaa ja velkaantumista olisi mahdollista myös tutkia ottamalla kriisikuntakriteerit ja kriisikuntamenettely mukaan tutkimusasetelmaan. Kuntataloutta voitaisiin tarkastella kriisikuntakriteerien kontekstissa esimerkiksi tutkimalla kriisikuntamenettelyn vaikuttavuutta erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien talouteen.

Tämän tutkimuksen tutkimusasetelmaa olisi myös mahdollista kehittää eteenpäin tutkimalla aiemmin mainittua ongelmaa siitä, kuinka merkityksellisenä kunnat näkevät velkaantumisen ja heikon taloudellisen tilanteen perustelemisen kuntalaisille tilinpäätöksissään. Tätä voitaisiin tutkia kvalitatiivisella tutkimusotteella esimerkiksi teemahaastattelujen tai puolistrukturoidun haastattelun avulla haastatteleamalla kuntajohtajia tai muita päättävässä asemassa olevia kuntien virkamiehiä. Tällä tavoin voitaisiin pyrkiä selvittämään, näkevätkö kunnat tilinpäätöskokonaisuuden olevan vaikuttava tapa viestiä kuntalaisille kunnan taloudellisesta tilanteesta, vai hyödyntävätkö kunnat muita mahdollisesti vaikuttavampia keinoja taloudellisesta tilanteesta viestimiseen.

6. LÄHTEET

Aiyagari, R. & McGrattan, E. (1998). *The optimum quantity of debt*. Journal of monetary economics, vol. 42, 447–469.

Al-Qudah, A-M. (2019). *Macroeconomic Factors and Public Debt: Empirical Evidence from Jordan*. International journal of business and social science, vol.10.

Bailey, S. (2004). *Strategic Public Finance*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Bergmann, A. (2009). *Public Sector Financial Management*. Harlow, England: Prentice Hall Financial Times.

Bilan, I. (2014). *A Critical Analysis of The Factors Lying Behind Recent Public Debt Accumulation in Romania*. Journal of Public Administration, Finance and Law 3.6, 93–105.

Bostan, I., Toderăşcu C. & Gavriluţă (Vatamanu) A. (2018). *Challenges and Vulnerabilities on Public Finance Sustainability. A Romanian Case Study*. Journal of risk and financial management, vol 11, 55.

Cabral, R., del Castillo, E. & Hernández-Trillo, F. (2021). *The Sustainability of Subnational Public Debt: Evidence from Mexican States*. Regional & federal studies. Routledge. 1-23.

Cecchetti, S., Mohanty, M. & Zampolli, F. (2011). *The Real Effects of Debt*. BIS Working Paper 352, Bank for International Settlements, Basel.

Chatterjee, S., Gibson J. & Rioja, F. (2017). *Optimal Public Debt Redux*. Journal of Economic Dynamics and Control, vol. 83, 162-174.

Dornbusch, R. & Draghi, M. (1990). *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dumitrescu, BA. (2014). *The Public Debt in Romania – Factors of Influence, Scenarios for the Future and a Sustainability Analysis Considering Both a Finite and Infinite Time Horizon*. Procedia economics and finance, vol. 8, 283–292.

Greiner, A. & Fincke, B. (2009). *Public Debt and Economic Growth*. 1st edition 2009. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

Kose, MA., Nagle, P., Ohnsorge, F. & Sugawara, N. (2021). *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank.

Kuntalaki 410/2015

Kuntaliitto (2020). *Velkaantuminen ja investoinnit*. Haettu osoitteesta: [Velkaantuminen ja investoinnit | Kuntaliitto.fi](#). Viitattu 25.9.2021.

Kuntaliitto (2021). *Kuntien ja kuntakonsernien taloudellisia tunnuslukuja vuodelta 2020*. Muodostettu Tilastokeskuksen 10.9.2021 julkaistun datan pohjalta. Haettu osoitteesta: [tunnus 2020 lopullinen netti.xlsx \(live.com\)](#). Viitattu 25.9.2021.

Kuntaliitto (2021), Minna Punakallio. *Kuntatalouden näkymät vuodelle 2022*. Pääekonomistin katsaus 17.6.2021. Haettu osoitteesta [Kuntatalouden näkymät vuodelle 2022 | Kuntaliitto.fi](#). Viitattu 12.12.2021.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704

Lewis, BD. (2003). *Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia: Does Fiscal Capacity Matter?* World development, vol 31, 1047–1063.

McDonald, DA. (2014). *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London: NBN International.

Mehtonen, M. (2020). *Velkaantuminen: Tietoja kuntien ja kuntayhtymien velkaantumisesta sekä investoinneista*. Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: [Microsoft Power BI](#). Viitattu 25.9.2021.

Pan, F., Zhang, F., Zhu, S. & Wojcik, D. (2017). *Developing by Borrowing? Inter-Jurisdictional Competition, Land Finance and Local Debt Accumulation in China*. Urban studies (Edinburgh, Scotland), vol. 54, 897–916.

Reinhart CM., Rogoff KS. & Savastano, MA. (2003). *Debt intolerance*. Brookings papers on economic activity, vol.2003, 1-62.

Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Haettu osoitteesta: <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 10.10.2021.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Tilastokeskus (2021). *Bruttokansantuote markkinahintaan*. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu osoitteesta: [Kansantalous | Tilastokeskus](#). Viitattu 28.10.2021.

Valtiokonttori (2021). *Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2020*. Haettu osoitteesta: [Valtiokonttorin-ehdotus-valtion-tilinpaatokseksi-2020-korjaus-09042021-FI.pdf \(windows.net\)](#) Viitattu 9.10.2021.

Valtiovarainministeriö (2021). *Valtiovarainministeriö ei esitä Kyyjärven kunnan pakkoliitosta*. Tiedote 25.5.2021. Haettu osoitteesta: [Valtiovarainministeriö ei esitä pakkoliitosta Kyyjärvelle | Kyyjärvi \(kyyjarvi.fi\)](#). Viitattu 3.11.2021.

Vuorikoski, S. (2016). *Laajakaista oraville? Poliitikkojen lempihankkeessa netti yhteen taloon on maksanut jopa kymmeniätuhansia*. Yle Uutiset, 30.3.2016. Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-8775816>. Viitattu 1.11.2021.