

Noora Virtanen

KUNNAN TALOUSJOHDON NÄKEMYKSIÄ KUNNAN TALOUDEN TASAPAINOSTA TALOUSINFORMAATIOON PERUSTUEN

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2022

TIIVISTELMÄ

Noora Virtanen: Kunnan talousjohdon näkemyksiä kunnan talouden tasapainosta talousinformaatioon perustuen
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Huhtikuu 2022

Tämä tutkimus käsittelee kuntien talousjohdon näkemyksiä talouden tasapainosta talousinformaation perustuen. Kuntatalouden heikosta tilanteesta on puhuttu jo pitkään. Kuntien taloustilanteiden väliset erot ovat kasvaneet vuosien saatossa. Valtion korona-avustukset ovat auttaneet monia taloushaasteiden kanssa kamppailevia kuntia yli akuutin kriisin, mutta kuntien talouden rakenteellisia ongelmia tuet eivät ratkaise vaan siirtävät ongelmia tulevaisuuteen. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää kunnan talousjohdon näkemyksiä kunnan talouden tasapainosta ilmiönä ja talousinformaation hyödyntämisestä talouden tasapainoa arvioitaessa. Tutkielman tutkimuskysymyksiä ovat: 1) Miten kunnan talousjohto kuvaa kunnan talouden tasapainoa ilmiönä? ja 2) Miten talousjohto jäsentää kunnan talousinformaatiota?

Tämän tutkimuksen teoriaosuudessa tarkastellaan, millainen on kunnan taloussuunnitteluprosessi ja mitä talousinformaatiota kuntien on velvollisuus tuottaa. Tämän jälkeen käsitellään erilaisia näkemyksiä jäsentää talouden tasapainoa. Tutkimuksen empiriaosuus toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Tutkimukseen haastateltiin kuutta kunnan talousjohtajaa. Aineisto kerättiin teemahaastatteluilta ja analysoitiin osin teoriaohjaavalla ja osin aineistolähtöisellä sisällönanalyysilla.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan kunnan talousjohdon käsitykset talouden tasapainon käsitteestä olivat: 1) tuloslaskelmalähtöinen, 2) rahoituksellinen ja 3) toimeksiantotaloudellinen tasapainon käsite. Aineistosta nousi esille alijäämän kattamisvelvollisuus sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kuluerän ennustamattomuuden tuomat haasteet talouden tasapainotuksessa. Haastateltavien mukaan keskeiseksi talousinformaatioksi nousi kunnan tilinpäätös sekä konsernitilinpäätös. Tutkimuksesta saatujen tulosten pohjalta voidaan todeta talouden tasapainon olevan monitulkintainen ilmiö, jota tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti pitkällä aikavälillä. Talouden tasapainon analysointiin liittyy monenlaisia haasteita. Kunnan talouden analysointi edellyttää talousjohdolta ammattitaitoa, yhteistyötaitoja ja kunnan toimintakentän tuntemusta. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset tuovat kaikille kunnille haasteita talousinformaation ennustettavuuteen liittyen.

Tämän tutkimuksen perusteella mahdolliseksi jatkotutkimusaiheiksi nousivat talouden tasapainon tarkastelu suurissa kunnissa sekä kuntien talouden ennustettavuutta kehittävät tutkimukset. Lisäksi tarvitaan lisää tunnuslukujen analysointiin liittyvää tutkimusta.

Avainsanat: Kunnan talouden tasapaino, monitulkintaisuus, talousinformaation hyödyntäminen, kunnan tilinpäätösinformaatio, kunnan talousjohto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymykset, tutkielman tavoitteet ja rajaukset	2
1.3 Tutkielman rakenne	3
2 TEOREETTINEN VIIITEKEHYS	4
2.1 Kunnan taloussuunnitteluprosessi	4
2.2 Kunnan talousinformaatio	6
2.2.1 Kunnan laskentatoimi	6
2.2.2 Kunnan tilinpäätös	6
2.2.3 Kunnan talouden tunnusluvut	8
2.2.4 Kuntakonsernin lakisääteinen talousinformaatio	9
2.3 Kuntien talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä	10
2.3.1 Tuloslaskelmalähtöinen ja rahoituksellinen talouden tasapaino	10
2.3.2 Toimeksiantotaloudellinen näkökulma	11
2.3.3 Kunnallistalouden raha- ja reaaliprosessi	11
2.3.4 Talouden tasapainon neljä tulkintatyyppiä	12
2.3.5 Sosiaali- ja terveystalouden kuntien talouden näkökulmasta	13
2.3.6 Kuntakonsernin talouden tasapaino	14
2.3.7 Aikaisempi tutkimus	14
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	16
3.1 Haastattelu tutkimusmetodina	16
3.2 Tutkimusaineiston kerääminen	16
3.3 Aineiston analysointi	17
3.4 Haastateltavien kuvaus	19
4 TUTKIMUKSEN TULOKSET	20
4.1. Talouden tasapaino ilmiönä	20
4.1.1 Kolme käsitystä kunnan talouden tasapainosta	20
4.1.2 Näkemykset alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevasta säännöksestä	22
4.1.3 Arviot Sote-uudistuksen vaikutuksista	24
4.2 Talousinformaation hyödyntäminen	25
4.2.1 Keskeinen talousinformaatio talouden tasapainoa arvioitaessa	25
4.2.2 Talousinformaation analysointi	27
4.2.3 Haasteet koskien talousinformaatiota	28
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	30
5.1. Tutkimuksen tulosten tarkastelu	30
5.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusideoita	33
LÄHTEET	35
LIITTEET	39

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman hyväksymisprosessi

Kuvio 2. Yhteenveto muodostetuista kategorioista

Kuvio 3. Keskeinen tilinpäätösinformaatio

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Haastateltavien taustatiedot

Taulukko 2. Haastateltavien käsitykset talouden tasapainosta

Taulukko 3. Talouden tasapainon arvioinnin keskeiset tunnusluvut

LIITELUETTELO

Liite 1. Saatekirje haastateltaville

Liite 2. Haastattelurunko

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Kuntien taloudellista haasteista ja talouden tasapainon ongelmista on puhuttu jo vuosia. Vuoden 2019 ennätysellisen huono kuntatalouden tilanne kääntyi vuosina 2020 ja 2021 varsin hyvään tilanteeseen. Yllättävä tilanteen parantuminen johtui erityisesti valtion maksamista koronatuista kunnille. Valtio lupasi kompensoida koronasta johtuvat menot täysimääräisesti kunnille. Kuntien, joilla oli taseessaan alijäämää, määrä on laskenut vuoden 2019 56 kunnasta 18 kuntaan vuonna 2021 (Kuntaliitto 2022). Kunnilla on ollut suuria ongelmia tulojen ja menojen välisessä tasapainossa. Ministeriössä arvioidaan, että kuntien talouden sopeutus paine on tulevina vuosina kasvussa kaikissa kuntakokoluokissa (Valtiovarainministeriö 2021).

Kunnan toiminnan lähtökohtana on palveluiden tuottaminen kunnan asukkaille. Toimeksiantotaloutena kunnan ei ole tarkoitus tuottaa voittoa, vaan tuloja on kerättävä vain sen verran, että palvelut saadaan tuotettua mahdollisimman tuloksellisesti. Kunnan taloudellisessa tasapainossa on kyse resurssien riittävydestä kunnan velvoitteiden hoitamiseksi. Kunnan ollessa verorahoitteinen yksikkö, resurssien riittävyys tarkoittaa tulo-rahoituksen riittävyttä. Tulorahoituksen tulee olla riittävää sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. (Sinervo 2011.)

Kunta tuottaa kuntalain mukaisesti tietoja toiminnastaan ja taloudestaan. Vuoden 2021 alusta se on raportoinut säännöllisesti toiminnastaan myös Valtionkonttorille. Tämän tavoitteena on varmistaa, että kunnista saadaan yhdenmukaista ja vertailtavaa tietoa. (Valtiokonttori 2022.) Ennen kaikkea kunta tuottaa kuitenkin talousinformaatiota omiin tarpeisiinsa. Viranhaltijat tarvitsevat luotettavaa, laadukasta ja ajantasaista tietoa kunnan toiminnasta sekä toimintaympäristöstä. Päätöksentekotilanteissa valtuutetut nojaavat kunnan talousjohtoon informaation lähteenä (Oulasvirta, Sinervo & Haapala 2019, 16). Tällöin kuntien talousjohdon rooli tiedon käyttäjänä ja analysoijana on merkittävä.

Oulasvirta (2020) kuvaa laskentoimen tutkimusten tuottaman tiedon hyödyntämisen olevan vielä vähäistä niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Tutkimus talousinformaation hyödyntämisestä julkisella sektorilla on painottunut luottamushenkilöiden tutkimiseen. Kunnanvaltuutettujen talousinformaation käyttöön liittyvissä tutkimuksissa korostuu viranhaltijoiden rooli tiedon välittäjänä luottamushenkilöille. Luottamushenkilöt käyttävät virallisia tiedonlähteitä päätöksentekotilanteissa, mutta tiedon esittelijöillä

ja heidän laatimillaan asiakirjoilla on merkittävä rooli päätöksentekotilanteissa. Luottamushenkilöt ovat päätöksenteossaan riippuvaisia esittelijöiden tuottamasta tiedosta ja sen käytettävyydestä ja luotettavuudesta. Tutkimustulokset osoittavat, että valtuutetut luottavat talousjohdon raportoinnin oikeellisuuteen. (Oulasvirta ym. 2019; Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013.) Saman suuntaisia havaintoja ovat tehneet myös tutkijat ter Bogt (2004) sekä van Helden (2016). Tutkimusten mukaan valtuutetut käyttävät eniten päätöksenteon tukena epävirallisia tiedon lähteitä kuten talousjohdolta tai kokouksista saamaansa tietoa. Pohjoismaissa valtuutettujen talousinformaation hyödyntämistä ovat tutkineet esimerkiksi Askim (2009) sekä Johansson-Berg ja Siverbo (2009).

KuntaSuomi 2004-tutkimushankkeessa tutkittiin kunnan talousjohtamisen tilaa sekä kuntien talousjohtajien talousinformaation tiedontarpeita. Tutkimuksesta kävi ilmi, että talousjohtajat pitivät tärkeimpänä sellaista tietoa, jota tarvitaan talousarvion suunnittelussa ja sen toteutumisen seurannassa. Laskentajärjestelmät koettiin riittäviksi tiedon tuottamisessa. Talousjohtajat näkivät eniten puutteita ei-rahamääräisen tiedon saannissa. (Kallio, Martikainen, Meklin & Oulasvirta 2005, 66–75.)

Liguorin, Sicilian ja Streccolinin (2012) viranhaltijoiden talousinformaatioon liittyvässä kansainvälisessä tutkimuksessa havaittiin, että viranhaltijat pitivät ei-rahamääräistä tuloksellisuustietoa tärkeimpänä talousinformaationa rahamääräisten tilinpäätöslaskelmien sijasta. Hall (2010) on tehnyt saman suuntaisia havaintoja tutkimuksessaan, jossa tutkittiin johdon talousinformaation hyödyntämistä. Talousinformaation nähtiin rakentuvan virallisesta ja epävirallisesta informaatiosta. Epävirallisella informaatiolla nähtiin olevan suurempi painoarvo päätöksenteossa. Anderson (2008) tutki johtajien tiedonkeruun tapoja. Tuloksista käy ilmi, että sosiaalisilla verkostoilla oli merkittävä vaikutus johtajien tiedonkeruuseen. Hyvien sosiaalisten verkostojen nähtiin nopeuttavan tiedon keräämistä sekä tuovan monimuotoisempaa tietoa päätöksenteon tueksi.

1.2 Tutkimuskysymykset, tutkielman tavoitteet ja rajaukset

Talouden tasapainon vaatimus on kunnille elinehto eli talouden tasapaino on kunnan itsenäisyyden edellytys. Kunnan talouden tasapaino on se perustus, jolle kunnan palvelut voidaan rakentaa. Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on talousjohdon näkemykset kunnan talouden tasapainosta. Jotta kunnan talouden tasapainoa voidaan arvioida, sen tulee perustua ajanmukaiseen ja laadukkaaseen talousinformaatioon. Siksi on tärkeää selvittää, mihin tietoon talousjohto perustaa käsityksensä kunnan talouden tasapainosta. Lisäksi kuntien heikkenevän taloustilanteen vuoksi on perusteita tarkastella kunnan talouden tasapainoa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa kunnan talousjohdon näkemyksiä talouden tasapainosta kuntien hyödyntämän talousinformaation pohjalta. Aikaisempi tutkimus korostaa viranhaltijoiden roolia kunnanvaltuutettujen talousinformaation tiedonlähteenä. Aikaisempi tutkimus jättää tutkimusaukon viranhaltijoiden roolin tutkimiseen talousinformaation hyödyntäjinä ja talouden tasapainon valmistelijoina. Talousjohto on tärkeässä asiantuntijan roolissa, kun kuntapäätäjät tekevät päätöksiä koskien kuntien talouden hoitoa.

Tutkimuskysymyksiä ovat:

- 1 Miten kunnan talousjohto kuvaa kunnan talouden tasapainoa ilmiönä?
- 2 Miten talousjohto jäsentää kunnan talousinformaatiota?

Tutkimuksen aihealue rajataan koskemaan vain talouden tasapainon arviointia kuntien talousjohdon näkökulmasta. Rajauksen perustana on talousjohdon roolin tunnistaminen talouden tasapainotuksessa sekä talousinformaation tuottamisen prosessissa. Kuntien yhtiöitettyä toimintojaan tulisi kunnan taloutta tarkastella kokonaisvaltaisesti konserninäkökulmasta. Tutkimuksessa tunnistetaan tytäryhteisöjen merkitys kunnan talouteen. Kuitenkaan tutkimuksen pääpaino ei ole kuntakonsernin talousinformaation hyödyntämisessä, koska talouden tasapainottamisohjelmat koskevat entiteettinä vain emokuntaa.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta. Johdantokappaleessa käsitellään tutkimuksen taustaa, tavoitteita, tutkimusongelmia, rajauksia sekä keskeisiä tutkielmaa ohjaavia valintoja. Toinen pääluke koostuu kolmesta käsiteltävästä osa-alueesta eli kunnan talouden suunnitteluprosessista, kunnan ja konsernin talousinformaatiosta ja talouden tasapainosta ilmiönä. Nämä osa-alueet muodostavat tutkielman teoreettisen viitekehyksen. Kolmannessa pääluvussa kuvataan tutkielmassa käytettyjä menetelmiä ja tutkimusaineiston keruuta, itse aineistoa ja sen analysointia. Sen jälkeen neljännessä pääluvussa kuvataan saadut tulokset. Pääluvun alussa on yhteenveto tuloksista, jonka jälkeen tuloksia käsitellään yksityiskohtaisesti kahdessa alaluvussa. Tutkielman viimeisessä pääluvussa tutkimuksen tulokset vedetään yhteen ja pohditaan tutkimuksen tuloksia ja esitetään johtopäätökset. Lisäksi luvussa pohditaan tutkimuksen luotettavuutta ja esitetään jatkotutkimusaiheita.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

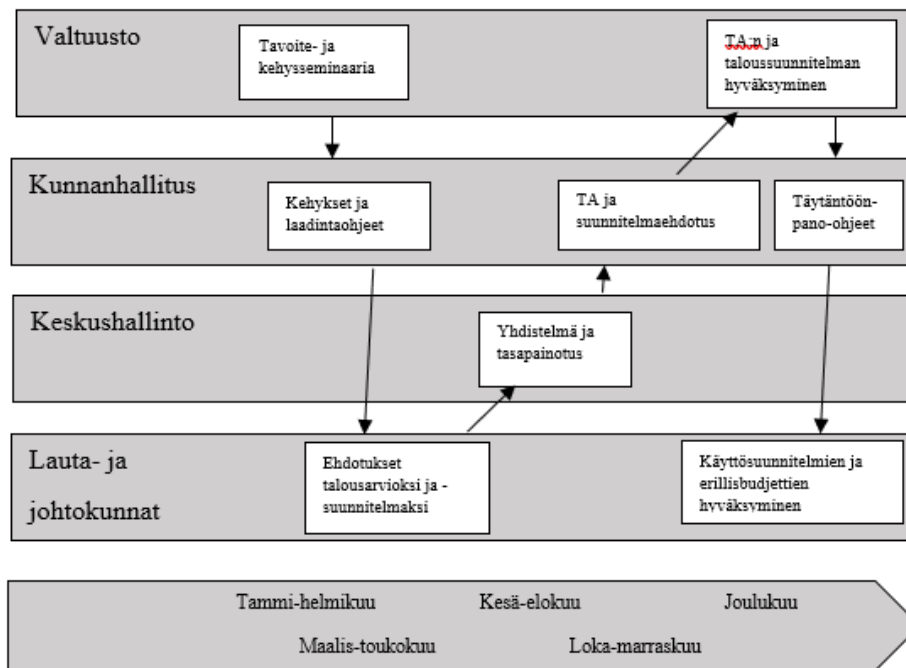
2.1 Kunnan taloussuunnitteluprosessi

Kuntalain 110 §:ssä säädetään kunnanvaltuuston velvollisuudesta hyväksyä kunnalle talousarvio vuosittain. Talousarviossa asetetaan toiminnalle taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä osoitetaan niille rahoitus. Talousarvion yhteydessä kunta hyväksyy itselleen taloussuunnitelman kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Jos kunnalla on taseeseen kertynyttä alijäämää, tulee kunnan kattaa alijäämä neljässä vuodessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta lukien. Taloussuunnitelmassa kunnan tulee päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä saadaan määräajassa katetuksi. Kunnan onnistuessa kattamaan alijäämä määräaika nopeammin katkaisee tämä kattamiskauden. Siitä seuraavana vuonna ilmennyt alijäämä aloittaa taas uuden kattamiskauden ja toimenpideohjelman laatimisvelvollisuuden. Mikäli kunta ei saa katettua alijäämää määräajassa, voidaan kunnan kohdalla käynnistää arviointimenettely. (Harjula & Prättälä 2019.) Alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuuden kannalta on huomioitava, että peruspalvelut tulee turvata kuntalaisille. Kunta on velvollinen järjestämään perustuslaissa säädettyt lakisääteiset palvelut, vaikka tasapainovaatimus joutuisi uhatuksi. (Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008.) Lisäksi kuntalaissa säädetään valtuuston, operatiivisen johdon, viranhaltijoiden, tarkastuslautakunnan kuin tilintarkastajan velvollisuudesta arvioida talouden tasapainottamisohjelmaa (Harjula & Prättälä 2019).

Kunnan talousarviossa tulee olla käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa (Myllyntaus 2002). Taloussuunnitelman, talousarvion ja tilinpäätöksen tulisi olla keskenään vertailtavissa. Taloussuunnittelun tavoitteena on vakaa talous sekä kestävä kehitys. (Säilä ym. 2008.) Tähän myös talousarvio- ja taloussuunnitelmasäännökset ohjaavat. Kunnan talouden suunnittelun lähtökohtana on kuntastrategia, jossa kunnalle on asetettu pitkän aikavälin tavoitteet. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tulisi huomioida koko kuntakonserni, jotta kuntastrategia näkyisi myös tytäryhteisöjen toiminnassa. (JHS 199 2016)

Kunnan talousarvion ja -suunnitelman valmistelu- ja hyväksymisprosessi käynnistyy vuosittain. Prosessiin osallistuu kunnan eri toimielimet ja viranhaltijat. Pääpiirteissään suunnitteluprosessi kunnissa noudattaa JHS 199 (2016) ohjeellista kaaviota talousarvion ja -suunnitelman etenemisestä päätöksenteko-organisaatiossa. Kuviossa 1. on esitetty taloussuunnitelman hyväksymisprosessi.

Laadintaprosessi alkaa tavallisesti tammi-helmikuussa valtuuston tavoite- ja kehysseminaarilla, jossa käsitellään kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja -tavoitteet sekä taloudellinen tilanne. Kunnanhallitus asettaa kehyspäätöksessään bruttomääräiset meno- ja tulokehykset. Lisäksi kunnanhallitus hyväksyy talousarvion laadintaohjeet. Kevään aikana toimielimet valmistelevat ohjeiden mukaisesti talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksensa. Keskushallinnon viranhaltijat yhdistävät esitykset elo-syyskuussa ja valmistelevat tasapainotusehdotuksen kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Kunnanhallitus valmistelee talousarvio- ja taloussuunnitteluehdotuksen kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi yleensä joulukuussa. Tämän jälkeen hallitus toimittaa lautakunnille ja johtokunnille taloussuunnitelman täytäntöönpano-ohjeet ja hallitus, lautakunnat ja johtokunnat hyväksyvät tehtävien käyttö- ja hankesuunnitelmat.



Kuvio 1. Kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymisprosessi (mukaien JHS 199 2016)

Monissa kunnissa laaditaan ohjeellista kaaviota paljon yksityiskohtaisempi kunnan taloussuunnittelun vuosikello, joka sisältää keskeiset taloussuunnittelun ja –seurannan tehtävät aikataulutettuina.

2.2 Kunnan talousinformaatio

2.2.1 Kunnan laskentatoimi

Kuntalain 120 §:n mukaan kunnilla on velvollisuus tuottaa tietoa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Tietoa tuotetaan kunnan toiminnan, hallinnon, talouden ohjaamista, johtamista ja seurantaa varten sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Talousraportoinnin perustiedot kootaan kunnissa laskentatoimen avulla (Oulasvirta 2020). Laskentatoimen tehtävänä on kerätä talousyksikön toiminnasta tietoa talousjohtoa ja kunnan muita sidosryhmiä kiinnostaviksi arvoiksi ja tunnusluvuiksi (Kallio ym. 2005; Myllyntaus 2002). Laskentatoimi on perinteisesti jaettu ulkoiseen ja sisäiseen laskentatoimeen. Ulkoiseen laskentatoimeen kuuluu liikekirjanpito, talousarviokirjanpito sekä maksuvalmius- ja vakavaraisuuslaskelmat. Sisäiseen laskentatoimeen kuuluu kustannuslaskenta ja muu johdon päätöksentekoa tukeva tieto. (Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001)

2.2.2 Kunnan tilinpäätös

Kunnan kirjanpidon tehtävänä on rekisteröidä kunnan ja muiden talousyksiköiden välisiä liiketapahtumia. Kirjanpidosta saatavien tietojen pohjalta laaditaan tilinpäätös, joka kertoo kunnan taloudellisesta tilasta. (Kallio ym. 2005, 42.) Oulasvirta (2020) näkee tilinpäätöksen tuottaman tiedon talousraportoinnin perustietolähteenä. Kuntalain 112 §:n mukaan kunta on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen. Kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kuntalain lisäksi kirjanpitolakia. Kunnanhallituksen tulee laatia tilikaudelta tilinpäätös. Tilinpäätökseen kuuluvat ainakin tuloslaskelma, tase, liitetiedot, rahoituslaskelma, talousarvion toteutumisvertailu sekä toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. (KuntaL 113 §.)

Kunnanhallituksen tulee toimintakertomuksessa tehdä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on annettava sellaista olennaista tietoa, joka ei käy ilmi tuloslaskelmasta ja taseesta. (KuntaL 115.1 §). Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoa kunnan toiminnan kehittymisestä (KPL 3:1 §). Kunnan hallituksen tulee tehdä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. Mikäli kunnalla on taseessa kattamatonta

alijäämää, toimintakertomuksessa tulee esittää selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. (KuntaL 115 §; Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2020) Toimintakertomuksessa raportoidaan olennaiset tapahtumat kunnan taloudesta ja toiminnasta.

Tuloslaskelman tehtävänä on osoittaa riittävätkö toiminnasta saadut tulot palveluiden järjestämisestä aiheutuneiden kulujen kattamiseksi. Toiminnan tuotot ja kulut tulee ryhmitellä tuloslaskelmassa tuotto- ja kululajeittain. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2021.) Tuloslaskelmassa on tilikauden tuloksen lisäksi välituloksia, jotka kertovat tulo- ja kulu-erien riittävydestä eri tavoilla (Myllyntaus 2020, 123). Toimintakate kertoo riittävätkö varsinaisesta toiminnasta saadut tulot kattamaan toiminnasta aiheutuvia kuluja. Toimintakate on tyypillisesti kunnissa negatiivinen, koska toimintaa katetaan suurelta osin verorahoitteisesti. Vastaavasti vuosikate osoittaa investointeihin, lainanottoon ja pääomapalautuksiin jäävän osuuden tulo- ja kulu-eristä (Myllyntaus 2020, 123). Tilikauden tulos osoittaa tilikauden varsinaisen toiminnan vaikutuksen kunnan oman pääoman ja vapaaehtoisten varausten määrään. Tilikauden alijäämä osoittaa summan, joka tulee kattaa seuraavina tilikausina (Myllyntaus 2020, 123).

Taseen tehtävänä on kuvastaa tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa (KPL 3:1.1 §). Taseen vastaavalla puolella tulee esittää kunnan varat ja vastattavaa-puolella velat. Taseen erät tulee esittää likvidisyysjärjestyksessä siten, että alimpana ovat helpoiten rahaksi muutettavat erät. Taseen jatkuvuuden periaate edellyttää, että aloittavan taseen tulee vastata tilikauden päättävää tasetta. Taseen avulla arvioidaan omavaraisuutta ja velkautuneisuutta. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2016.)

Rahoituslaskelman tehtävänä on kertoa kunnan rahan käytön ja rahan lähteet tilikaudella (Säilä ym. 2008). Rahoituslaskelmassa esitetään toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirrat. Toiminnan rahavirta kuvastaa rahavirtojen liikkeitä palveluidensa rahoittamiseksi. Investointien rahavirrat osoittavat rahavarojen käytön, joilla kunta tuottaa palvelut ja kerryttää rahavaroja pitkällä aikavälillä. Rahoituksen rahavirrat osoittavat antolaina- ja muiden saamisten, toimeksiantojen varojen ja pääomien, vaihtomaisuuden sekä oman ja vieraan pääoman muutokset tilikauden aikana. (Kirjanpitolauslaskunnan kuntajaosto 2018.)

Liitetietojen tulee olla selkeitä ja tilinpäätöksen on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus. Liitetiedoilla pyritään täsmentämään ja erittelemään tilinpäätöslaskelmien eriä. Talousarvion toteutumisvertailun tarkoitus on seurata talousarvion noudattamista ja täydentää tilinpäätöksen tietoja. Toteutumisvertailu erittelee tehtävien ja hankkeiden tietoja. (Säilä ym. 2008, 45)

2.2.3 Kunnan talouden tunnusluvut

2.2.3.1 Kunnan tilinpäätöksestä laskettavat tunnusluvut

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2020) on yleisohjeessaan ohjeistanut kuntia keskeisten tunnuslukujen laatimisesta tilinpäätökseen. Seuraavaksi käsitellään tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman tunnuslukuja. Tuloslaskelman tunnuslukujen ovat toimintatuotot prosenttia toimintakuluista, vuosikate prosenttia poistoista, vuosikate euroa/asukas sekä tilikauden tulos. Toimintakate kertoo riittävätkö varsinaisesta toiminnasta saadut tulot kattamaan toiminnasta aiheutuvia kuluja. Loput toimintakulujen kattamiseksi kerätään joko verotuloin tai valtionosuuksin. Vuosikate osoittaa investointeihin, lainanlyhennyksiin ja sijoituksiin jäävän osuuden tulorahoituksesta.

1) Vuosikate prosenttia poistoista = $100 \cdot \text{Vuosikate} / \text{Poistot}$ ja arvonalentumiset

Kallio ym. (2005) KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeessa kuntien talousjohtajat nostivat keskeiseksi talouden ja tuloksen tilan tunnusluvuksi vuosikateen. Vuosikate kertoo kunnan tulorahoituksen riittävydestä. Mikäli vuosikate on negatiivinen, kunnan tulorahoitusta voidaan pitää heikkona. Vastaavasti kunnan talouden voidaan katsoa olevan tasapainossa, jos vuosikate on poistojen suuruinen (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020). Meklin (2019) kyseenalaistaa vuosikatteen riittävyyden investointien tekemiseen. Vuosikatteen tulisi kattaa poistot ja korvausinvestoinnit. Kuitenkaan poistot eivät riitä korvausinvestointien tekemiseen, koska korvausinvestoinnit tyypillisesti maksavat alkuperäistä hankintamenoa enemmän. Toiseksi kunnat tarvitsevat rahaa menneiden ja tulevien investointien maksamiseen. Mikäli vanhat lainat on katettu lainarahalla, vuosikatteen tulisi riittää poistoihin ja lainanlyhennyksiin. Kunnat joutuvat ottamaan lisää lainaa ja uudella lainalla katetaan vanhojen lainojen lyhennyksiä.

Taseen tunnuslukujen tehtävänä on kuvastaa kunnan taloudellista asemaa, rahoitusvarallisuutta sekä velkaisuutta. Taseen tunnuslukuja ovat omavaraisuusaste prosenttia, suhteellinen velkaantuneisuus prosenttia, kertynyt yli/alijäämä, kertynyt yli/alijäämä euroa/asukas, lainakanta, lainakanta euroa/asukas ja lainat ja vastuut sekä laina ja vastuut euroa/asukas. Kunnan omavaraisuusaste kuvastaa kunnan vakavaraisuutta sekä kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Omavaraisuusasteen tulisi olla 70 %. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020.)

Kallion ym. (2005) KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeessa kuntien talousjohtajat nostivat keskeiseksi talouden ja tuloksen tilan tunnusluvuksi lainakannan. Kunnan lainakannalla tarkoitetaan korollista vierasta pääomaa (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020).

2) Lainakanta = Vieras pääoma – (Saadut ennakot + ostovelat + siirtovelat + muut velat)

Rahoituslaskelman tunnuslukuja ovat investointien tulorahoitus prosenttiyksikkönä, pääomamenojen tulorahoitus prosenttiyksikköinä, lainanhoitokanta ja kassan riittävyys päivinä.

2.2.3.2 Kriisikuntakriteerit

Kunnat voivat tarkastella taloutensa tilaa kuntalaissa määriteltyjen kriisikuntakriteerien kautta. Vuonna 2015 kriisikuntakriteerejä muutettiin ja tarkastelun painopiste siirtyi emokunnan tilinpäätöksen tunnuslukujen tarkastelun sijaan konsernin tilinpäätöksen tunnuslukujen tarkasteluun. Kuntalain 118 §:ssä säädetään arviointikriteereistä. Kunta voi joutua arviointimenettelyyn kolmella eri tavalla. Arviointimenettely voidaan käynnistää, mikäli alijäämä asukasta kohden on viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1000 € ja sitä edeltävässä tilinpäätöksessä 500 € asukasta kohden laskettuna. Toiseksi kunta voi joutua arviointimenettelyyn, mikäli kaikki seuraavat tunnusluvut täyttyvät kahtena vuotena peräkkäin.

1. Kuntakonsernin vuosikate on ilman peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan myönnetty harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen,
2. kunnan tulovero% on 1,0 %:n korkeampi kuin keskimääräinen tulovero%,
3. asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien konsernien keskimääräisen lainamäärän, vähintään yli 50 % ja
4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 %.

Viimeinen arviointikriteeri koskee emokunnan velvollisuutta kattaa taseeseen kertynyt alijäämä määräajassa. Taseen kertynyt alijäämä tulee kattaa neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta lukien (KuntaL 110.3 §).

2.2.4 Kuntakonsernin lakisääteinen talousinformaatio

Kuntien tulee tilinpäätökseensä yhdistää konsernitilinpäätös (KuntaL 114 §). Konsernitilinpäätös tulee laatia niin, että se kuvastaa vain yhtä kirjanpitovelvollista kuitenkin antaen riittävän ja oikean kuvan konsernin toiminnasta ja tuloksesta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017). Konsernitilinpäätöksen laatimisella pyritään erityisesti auttamaan kunnan johtoa saamaan kokonaisvaltainen kuva kunnan toiminnasta ja taloudesta (Säilä ym. 2008). Konsernitilinpäätös parantaa myös kuntien

vertailukelpoisuutta (Averio ym. 2019). Konsernitilinpäätöksessä eliminoituu esimerkiksi yhtiöittämisen kautta syntyneet myyntivoitot, jotka kuntien tilinpäätöksessä vaikuttavat merkittäväällä tavalla kuntien talouteen (Säilä ym. 2008). Konsernitilinpäätös laaditaan tytäryhteisöjen tuloslaskelmien, taseiden ja liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätös tulee laatia selkeästi niin, että muodostuu yksi kirjanpitovelvollinen. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017.) Konsernitilinpäätökseen tulee sisällyttää tuloslaskelma, tase, liitetiedot sekä rahoituslaskelma (Säilä ym. 2008).

2.3 Kuntien talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä

Käsitykset talouden tasapainon määrittelystä ja mittaamisesta ovat monitulkintaisia. March (1987) nostaa intressien konfliktit ja rajoittuneen rationaalisuuden organisaation päätöksentekoon liittyvinä haasteina. Intressien konfliktit johtuvat siitä, että organisaatiot sisältävät eri intressejä omaavia henkilöitä. Kunnissa jako viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on omiaan lisäämään ristiriitojen syntymistä. Organisaatioissa päätöksiä tehdään rajoittuneen rationaalisesti. Rajoittuneen rationaalisuuden takana on ajatus siitä, että ihminen ei voi tietää kaikkea ja hänen päätöksentekonsa perustuu epätäydelliseen tietoon. Päätöksentekijöillä ei ole käytettävissä täydellistä informaatiota, rajatonta määrää aikaa, rajattomia resursseja tai täydellisiä kognitiivisia taitoja. Monitulkintaisuus näkyy päätöksenteossa siten, että viranhaltijoiden käsitykset talouden tilasta ja tasapainosta ovat monella tapaa tulkittavissa ja ymmärrettävissä. Viranhaltijoiden käytettävissä oleva informaatio on myös monitulkintaista. Päätöksenteko tapahtuu erilaisten rajoitteiden vallitessa ja monitulkintaisuudessa pyritään ymmärtämään päätöksentekoa rajoitteiden vallitessa. (March 1987; Sinervo 2011.)

2.3.1 Tuloslaskelmalähtöinen ja rahoituksellinen talouden tasapaino

Kunnan talouden tasapainon käsitteen määrittelyn taustalla voidaan katsoa olevan alijäämän kattamisvelvollisuus. Alijäämän kattamisvelvollisuudesta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2001. Kuntalaki (353/2000) velvoitti valtuutettuja päättämään talousarvion ja -suunnitelman yhteydessä toimenpiteistä, joilla taseeseen kertynyt alijäämä saadaan katetuksi. Vuonna 2006 alijäämän kattamisvelvollisuutta tarkennettiin. Alijäämän kattamisvelvollisuus edellyttää konkreettista toimenpideohjelmaa alijäämän kattamiseksi. (Harjula & Prättälä 2019, 39.)

Kuntalaki ohjaa mittaamaan kunnan talouden tilaa tuloslaskelman osoittaman tilikauden tuloksen perusteella. Tilikauden tulos muodostuu jaksotettujen tulojen ja menojen erotuksena muodostuvana ylijäämänä, alijäämänä tai nollatuloksena. Kunnan talous on tasapainossa, kun tilikauden tulos on nolla

tai ylijäämäinen. (Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri 2012; Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020; Meklin 2019; Meklin & Pukki 2016; Sinervo 2011.)

Tilikauden tuloksen mittaaminen tilikauden yli- tai alijäämän kautta korostaa tuloslaskelman merkitystä talousinformaation lähteenä. Tasapainon mittaaminen tuloslaskelman pohjalta voidaan nähdä antavan harhaanjohtavaa tietoa kunnan talouden tilasta, koska tuloslaskelma ei anna oikeaa kuvaa kunnan rahoitustarpeesta ja se jättää huomiotta tilinpäätöksen muiden osien keskeisiä eriä kuten taseen varallisuusaseman. (Gutrie 1998; Meklin 2019; Sinervo 2014.) Tuloslaskelman osoittaman tuloksen rinnalle on syntynyt käsite rahoituksellinen tasapainon käsite. Rahoituksellisessa talouden tasapainossa on kyse kunnan resurssien riittävydestä pitkällä aikavälillä. Kuntien tulorahoituksen tulisikin riittää investointien maksamiseen. (Kallio ym. 2012; Meklin 2019; Meklin & Pukki 2016; Sinervo 2011.)

2.3.2 Toimeksiantotaloudellinen näkökulma

Kunnat ovat asiallisen ja taloudellisen perustarkoituksensa suhteen toimeksiantotaloutta. Kuntien asialliseen perustarkoitukseen kuuluu tuottaa kuntalaisille palveluita. Taloudellisella perustarkoituksella tarkoitetaan ehtoa, jolla perustarkoitus saadaan taloudellisesta näkökulmasta mahdollistettua. Ajatuksena on, että kunta kerää tuloja sen verran, mitä palveluiden tuottaminen edellyttää. (Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005; Meklin & Pukki 2016.) Talouden voidaan katsoa olevan tasapainossa, kun tulot kattavat menot (Akbulatov, Luk'ianova & Kononova 2019; Lewis 1994).

Kunnan talouden tasapainon määrittelyssä on myös kyse oikeudenmukaisuudesta. Kunnat ovat olemassa ikuisesti. Tällöin kuntalaisten tulisi rahoittaa omat palvelunsa itse eikä sukupolvien välistä rahoitusta tulisi olla. Toimeksiantotalouden keskeisten periaatteiden mukaan tuloja tulisi kerätä sen verran, jotta palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset saadaan katetuksi. Toimeksiantotalouden keskeisen periaatteen pohjalta sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden voidaan nähdä toteutuvan. (Meklin ym. 2005; Sinervo 2011; Sinervo 2014; Vinnari & Näsi 2008.) Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisessa on kuitenkin haasteita. Esimerkiksi muuttoliikkeet synnyttävät tilanteita, joissa palveluiden käyttäjien joukko ja palveluiden rahoittajajoukko eivät ole samat. (Sinervo 2011.) Myös väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa haasteita kuntien talouteen.

2.3.3 Kunnallistalouden raha- ja reaali prosessi

Kuntien tilinpäätökset eivät ole samalla lailla vertailtavissa kuin yritysten tilinpäätökset (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2009). Kunnat ovat toimeksiantotalouden toimijoita, jolloin kunnan

talouden raja- ja reaaliprosesseilla ei ole samanlaista yhteyttä kuin yrityksissä. Yrityksen tulot syntyvät suoritteiden luovuttamisesta ja menot tuotannontekijöiden vastaanottamisesta, jolloin menot ja tulot ovat peilikuvia toisistaan. Rahaprosessissa tuotannontekijöiden hankinnasta aiheutuva rahavirta vastaa yrityksen kassasta maksettua osuutta ja vastaavasti suoritteiden myynnistä aiheutuva rahavirta vastaa yrityksen kassaan tullutta rahavirtaa. (Kaisanlahti, Leppiniemi & Leppiniemi 2017.)

Kunnan toiminnassa reaali- ja rahaprosessit eivät ole peilikuvia toisistaan. Kunnissa tuloja syntyy suoritteiden myynnistä, mutta suoritteen luovuttamisesta saatu maksu ei kata tuotannontekijän valmistumisesta aiheutuvia kustannuksia, jolloin kunnan suurin osa tuloista muodostuu valtionosuuksista ja verotuloista. Lisäksi kunnilla on myös menoja, jotka eivät johdu yksin omaan tuotannontekijöiden hankinnasta, koska osa menoista on tulonsiirtoja yrityksille ja kotitalouksille. Kunnissa tulojen ja menojen välinen suora linkki puuttuu. (Monsen & Näsi 1998; Sinervo 2014.)

2.3.4 Talouden tasapainon neljä tulkintatyyppiä

Sinervo (2011) määrittelee talouden tasapainoa neljän eri tulkintatyyppin kautta haastatteluidensa pohjalta. Tulkintatyyppit ovat tuloslaskelmalähtöinen, resurssilähtöinen, tarvelähtöinen ja vastikelähtöinen tulkintatyyppi. Yleisesti näistä tunnetuin ja käytetyin on tuloslaskelmalähtöinen tulkintatyyppi, jossa talouden tasapaino nähdään tuloslaskelman osoittaman nollatuloksen tai yli- tai alijäämän kautta. Tutkimuksessa haastateltavat kuvailivat tuloslaskelman olevan validi, luotettava sekä relevantti tasapainon mittari. Tutkittavat näkivät liikekirjanpidon osoittaman tuloksen olevan selkeä parannus aikaisempaan hallinnolliseen kirjanpitoon. Haastateltavat näkivät tuloslaskelman olevan helppo tapa tulkita talouden tasapainoa. Tuloslaskelmalähtöisessä tulkintatyyppissä korostui talousjohdon vastuu kunnan talouden tasapainosta. (Sinervo 2011, 204.)

Resurssilähtöisessä tulkintatyyppissä nähdään tasapainon muodostuvan käytössä olevien resurssien ja velvoitteiden välisestä tasapainosta. Tulkintatyyppissä on erityisesti kyse rahan riittävydestä palveluiden tuottamiseen. Resurssilähtöinen tulkintatyyppi asettaa arvoasetelman, jossa eri palveluiden tarpeellisuutta tulee arvioida. Resurssien tarpeeseen vaikuttaa kunnan kontekstuaalinen tilanne kuten se, minkä ikäisille palveluita tuotetaan. Resurssilähtöiseen tulkintatyyppiin vaikuttavat myös ulkopuoliset tekijät kuten valtionosuudet. Tulkintatyyppissä vastuu talouden tasapainosta on henkilöillä, jotka ovat vastuussa resurssien käytöstä. Resurssilähtöisessä talouden tasapainotuksessa on keskeistä tunnistaa kunnan taloudellinen tilanne eli käytettävissä olevat resurssit. (Sinervo 2011.)

Tarvelähtöisessä tulkintatyypissä talouden tasapaino nähdään kuntalaisten tarpeiden tyydyttämisenä. Talouden voidaan katsoa olevan tasapainossa, kun kunta on saanut toteutettua kuntalaisille lakisääteiset palvelut. Tarvelähtöinen tulkintatyyppeeroaa resurssilähtöisestä tulkintatyypistä siten, että palveluita ei aseteta arvojärjestykseen. Palveluiden järjestäminen ei saa olla riippuvainen taloudellista resursseista. Palveluiden järjestämisessä on kyse oikeudenmukaisuudesta. Oikeudenmukaisuuden nähdään olevan ensisijainen periaate kunnan toiminnassa. Tällöin taloutta tasapainotetaan keräämällä lisää tuloja. (Sinervo 2011.)

Vastikelähtöisessä tulkintatyypissä on kyse kuntalaisten kokemasta hyödystä suhteessa maksamiinsa veroihin. Kunta nähdään olevan kuntalaisia varten, jolloin talouden tasapainoa tulisi tulkita kuntalaisen näkökulmasta. Tulkintatyypissä korostuu tehokkuus. Annetut resurssit pyritään käyttämään mahdollisimman tehokkaasti, jotta niistä saadaan mahdollisimman suuri hyöty. Mallissa talouden voidaan katsoa olevan tasapainossa, kun kuntalaisten saama vastike on tasapainossa heidän maksamien verojen ja maksujen suhteen. Talouden tasapainottamiskeinojen tulisi perustua kuntalaisten kokemaan vastikkeeseen. Vastikelähtöinen tulkintatyyppeeroo abstrakti. (Sinervo 2011.)

2.3.5 Sosiaali- ja terveystuudistus kuntien talouden näkökulmasta

Vastuu sosiaali- terveystuveluiden sekä pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Uudistuksessa puolet kuntien käyttötalouden kustannuksista siirtyy maakuntiin ja samalla kunnilta siirtyy myös tuloja maakunnille. Kunnilta vähennetään perustuveluiden valtionosuuksia, kunnallisveroa, osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksesta johtuvaa korvausta (Valtioneuvoston Sote-uudistussivusto 2022; Valtiovarainministeriö 2017). Vielä ei tiedetä tarkkaan kuinka paljon rahoitusta kunnilta hyvinvointialueille tullaan siirtämään, koska tarkat laskelmat valmistuvat keväällä 2022 (Valtiovarainministeriö 2020b).

Kuntataloutta rasittavien rakenteellisten ongelmien nähdään helpottuvan uudistuksen myötä, koska kasvava menoerä siirtyy pois kunnilta ja tämän myötä suuret kasvupaineet poistuvat. Uudistuksen nähdään myös hidastavan kuntien velkaantuneisuutta, kun kuntatalouden lainoista 4,6 miljoonaa siirtyy hyvinvointialueille. (Valtiovarainministeriö 2020b.) Sote-uudistuksen nähdään myös tuovan vakautta kuntatalouteen ennakoimattoman erikoissairaanhoidon siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille (Valtiovarainministeriö 2017).

Sosiaali- ja terveystuudistus ei kuitenkaan poista kunnilta rakenteellisia ongelmia kokonaan. Kuntatalouteen tarvitaan lisää tuottavuutta ja tehokkuutta. (Valtiovarainministeriä 2020b.) Uudistusta on

myös kritisoitu sen kannustamattomuudesta ja tehottomuudesta. Uudistuksen ei nähdä palvelevan tasapainoisia ja hyvätuloisia kuntia, koska veroprosentin leikkaukset johtavat pysyvään valtionosuuskompensatioon ja täten kunnan siirtymiseen valtiosta riippuvaiseksi. (Laesterä, Hanhela & Koskinen 2021.) Hyvinvointialueiden rahoitusmallin ei katsota kannustavan kustannusten säästämiseen. Lisäksi ollaan huolissaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävydestä. (Harju-Kolkka, Solin Tyyskä 2020.) Sosiaali- ja terveystalouden ei nähdä merkittäväällä tavalla parantavan tai huonontavan kuntien talouden tilaa. Huonossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien tilanne tulee edelleen pysymään samana. (Laesterä ym. 2021; Valtiovarainministeriö 2017.)

2.3.6 Kuntakonsernin talouden tasapaino

Kunnan talouden tilaa tarkastellaan entistä enemmän taloudellisena kokonaisuutena. Kuntien toimintaa on 1990-luvulta lähtien siirretty emokunnan ulkopuolelle. (Meklin 2019.) Konsernin rakenteiden monimutkaistuessa myös kunnan talouden tilan arvioinnista on tullut entistä monitulkintaisempaa (Sinervo 2011). Konsernilla voi olla suurikin merkitys kunnan talouden tasapainossa (Meklin 2019). Kuntien velvollisuus tasapainottaa talouttaan koskee entiteettinä vain emokuntaa. Kuntakonsernilla ei ole samanlaista velvollisuutta tasapainottaa talouttaan. Kuitenkin kriisikuntakriteereissä arvioidaan ja mitataan myös kuntakonsernin taloudellista tilaa. Kuntalaissa (410/2015) asetetaan kuntakonsernin kertyneelle alijäämälle raja-arvoja. Konsernin merkitys kunnan talouteen arvioidaan kasvavan sosiaali- ja terveystalouden myötä. Kunnilta siirtyy iso kuluerä pois, jolloin peruskunnan menot ja tulot suhteessa konserniin pienentyvät. (Asikainen ym. 2017.)

2.3.7 Aikaisempi tutkimus

Yksi merkittävä talouden tasapainoa tutkinut tutkija Lotta-Maria Sinervo selvitti väitöskirjassaan talouden tasapainoa monitulkintaisena ilmiönä sekä tasapainon mittaamiseen liittyviä ongelmia. Sinervo loi neljä talouden tasapainon tulkintatyyppiä, joita ovat tuloslaskelmalähtöinen, resurssilähtöinen, tarvelähtöinen ja vastikelähtöinen tulkintatyyppi. Tulkintatyyppiä on tarkemmin tarkasteltu luvussa 2.3.4. Sinervo näkee talouden tasapainossa olevan kyse riittävien resurssien turvaamisesta pitkällä aikavälillä. (Sinervo 2011.)

Kansainvälisessä tutkimuksessa Brusca, Manes Rossi & Aversano (2015) tutkivat poliittisten ja sosioekonomisten tekijöiden vaikutusta talouden tasapainoon Italian ja Espanjan suurissa kunnissa. Tutkimuksessa testattiin eri muuttujien välisiä yhteyksiä. Kokoon liittyviä muuttujia olivat asukasluku ja väestötiheys. Poliittisia muuttujia olivat puoluekanta ja sukupuoli ja sosioekonomisia muuttujia

työttömyysaste sekä bruttokansantuote. Tutkimuksen pohjalta ei voida yksiselitteisesti nähdä jonkin tietyn tekijän vaikuttavat tietyllä tavalla, koska tutkimustuloksissa maiden välillä löytyi eroavaisuuksia. Espanjassa puoluekannalla ja työttömyydellä oli vaikutusta talouden tasapainoon, kun taas Italiassa näillä tekijöillä ei ollut vaikutusta. Vastaavasti Italiassa väestötiheyden nähtiin vaikuttavan talouden tasapainoon. Tutkimuksesta havaitaan eri muuttujien vaikuttavan eri maissa eri tavalla, jolloin yhtenäistä taloudellisten kriisien torjuntamallia ei voida muodostaa.

Rivenbark, Roenigk & Allison (2010) tutkivat The Governmental Accounting Standards Boardin (GASB) luomaa taloudellisen raportoinnin mallia sekä mallin vaikutusta kuntien talouden tasapainon tulkitsemiseen. GASB on amerikkalainen kirjanpitostandardien asettaja. Tutkimuksessa pyrittiin rakentamaan viitekehys talouden tasapainon tulkinnan avuksi. Talouden tasapainoa lähestyttiin virtavaranto-teorian kautta. Talous on tasapainossa, jos kunta selviytyy rahoituksen, palveluiden ja pääomien luomista velvoitteista. Mallissa talouden mittaamisessa on erotettavissa virrat ja varannot. Virroilla tarkoitetaan ajanjaksona tapahtuneita vaikutuksia ja varannoilla tievällitseviä tilanteita. Virtaa ja varantoa voidaan mitata erilaisin tunnusluvuin. Virtoja voidaan analysoida oman pääoman, tehokkuuden, omavaraisuuden ja rahoitusvelvoitteiden tunnusluvuin. Varantoa voidaan mitata maksuvalmiuden, vakavaraisuuden, vaikutusvallan ja pääoman tunnusluvuin. Tunnuslukujen nähdään antavan paremman kuvan kunnan talouden tilanteesta kuin pelkän tilinpäätöksen.

Lewis (1994) tutki budjettien tasapainoa Amerikan suurimmissa kaupungeissa. Tutkimuksessa haastateltiin sadan eri kaupungin talousjohtajia ja muita talouden kanssa työskenteleviä viranhaltijoita. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata suurimpien kaupunkien budjettitasapainoa ja tunnistaa malleja sen taustalla. Tutkimustuloksista selviää, että viranhaltijat pitivät talouden tasapainon vaatimusta hyvin vahvana normina kuntataloudessa. Talouden tasapainoon pyritään, vaikka lakisääteistä velvoitetta ei olisi. Tasapainovaatimuksen voidaan katsoa luovan perustan kaupunkien budjetoinnille.

Navarro-Galera, Rodríguez-Bolívar, Alcaide-Munoz & López-Subires (2016) tutkivat rahoituksen kestävyyttä Espanjan kunnissa. Tutkimuksen tarkoituksena on parantaa velkaantuneiden kuntien talouden tilaa. Kansainvälinen kirjanpitoliiitto (IFAC) näkee kestävyuden koostuvan palveluiden, tulojen ja menojen ulottuvuuksista. Tutkimuksessa testattiin tuloslaskelman kykyä kertoa IFAC:n määrittämistä ulottuvuuksista. Tutkimustulosten mukaan tuloslaskelma on hyvä mittari kolmen ulottuvuuden mittaamiseen sekä muiden taloudellisen kestävyteen vaikuttavien tekijöiden tunnistamiseen sekä arviointiin. Tuloslaskelman nähtiin soveltuvan myös sukupolvien välisten tasa-arvon mittaamiseen.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Haastattelu tutkimusmetodina

Tutkimus toteutetaan laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena, koska tarkoituksena on ymmärtää ja kuvata tarkasteltavaa ilmiötä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Saravaara 2008). Laadullisen tutkimuksen voi nähdä parhaana tapana toteuttaa tämä tutkimus, sillä sen avulla on mahdollista saada syvempää ymmärrystä ja tietämystä talousjohdon käsityksistä talouden tasapainosta ja talousinformaation hyödyntämisestä talouden tasapainoa arvioitaessa.

Usein haastattelut jaetaan strukturointiasteen perusteella kolmeen ryhmään eli strukturoituun haastatteluun, teemahaastatteluun ja strukturoimattomaan haastatteluun. Strukturoidussa lomakehaastattelussa kysymysten muoto ja esittämisjärjestys on ennalta täysin määrätty, kun taas strukturoimaton haastattelu edustaa lomakehaastattelun vastakohtaa. Siitä käytetään erilaisia nimityksiä kuten avoin haastattelu ja syvähaastattelu. Avoimessa haastattelussa selvitetään haastateltavan ajatuksia, tunteita ja käsityksiä kuten ne tulevat esiin. Avoin haastattelu on lähellä keskustelua. Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Sitä kutustaan myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi. (Hirsjärvi & Hurme 2009; Hirsjärvi ym. 2009.) Hirsjärven ja Hurmeen (2008) mukaan teemahaastattelussa haastattelun teemat on määritelty, mutta kysymysten tarkka järjestys ja teemojen painoarvo voivat vaihdella. Monissa ensimmäisissä opinnäytetöissä puolistrukturoidussa haastattelussa teemojen lisäksi on valmisteltu kysymyksiä esitettäväksi kaikille haastateltaville (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Tämän tutkimuksen haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna, koska haluttiin tietoa ja haastateltavien ajatuksia ja näkemyksiä tietyistä asioista, jotka on johdettu osin teoreettisesta viitekehyksestä. Näin ollen haastateltaville ei ole tarpeellista antaa kovin suuria vapauksia. Teemahaastattelu tarkennettujen kysymysten avulla antoi myös turvaa ja hallinnan tunnetta kokemattomalle haastattelijalle.

3.2 Tutkimusaineiston kerääminen

Tutkimusaineisto kerättiin kuuden kunnan talousjohtajalta. Tutkimuskunniksi valittiin erikokoisia kuntia, jotta haastatteluaineisto muodostuisi mahdollisimman monimuotoiseksi ja rikkaaksi. Kunnat

jaettiin koon mukaan kuuteen luokkaan mukailten Valtiovarainministeriön julkaisussa (2020a) käytettyä kuntakokoluokitusta. Haastateltaviksi kustakin kunnasta pyydettiin yksi henkilö, joka kuuluu kunnan talousjohtoon eli hänellä on asiantuntemusta tutkimusaiheesta (esim. talousjohtaja, hallintojohtaja, toimialajohtaja). Yhden haastateltavan/kunta katsottiin riittävän, koska tavoitteena ei ollut tarkastella kuntia vaan tutkittavien omia käsityksiä tutkittavasta ilmiöstä. Kuntakokoluokasta 15 001–40 000 asukasta on mukana kaksi kuntaa, koska ensimmäiseksi haastateltavaksi pyydetty ei heti suostunut vaan varasi ajan Doodlessa muutamien päivien päästä. Vaikka tästä kuntakokoluokasta oli saatu jo uusi haastateltava, haluttiin kuitenkin tämä myöhemmin ilmoittautunut ottaa mukaan tutkimukseen.

Haastatteluajat sovittiin puhelimitse tai Doodle-sovelluksessa. Kaikille tutkimukseen suostumuksensa antaneille lähetettiin Teams-kutsu haastatteluun ja sähköpostitse saatekirje (Liite 1.), jossa kuvattiin lyhyesti tutkimuksen tavoitteita ja menetelmiä sekä haastattelurunko (Liite 2.) etukäteen tutustuttavaksi. Haastattelut toteutettiin Teams-sovelluksen avulla 18.-30.3.2022 ja haastattelut tallennettiin haastateltavien suostumuksella.

3.3 Aineiston analysointi

Laadullisen aineiston käsittelyyn soveltuu myös tilastollinen menetelmä, mutta tyypillisimpiä analyysimenetelmiä ovat teemoittelu, tyypittely, sisällönerittely, diskurssianalyysi ja keskusteluanalyysi (Hirsjärvi ym. 2008). Laadullinen sisällönanalyysi on lähellä teemoittelua. Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan sisällönanalyysissa luodaan tutkimusaineiston tarjoama sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Analyysissa aineisto järjestetään selkeään ja tiiviiseen muotoon niin ettei kuitenkaan hukata sen informaatiota. Eli aineiston analyysissa konkreettista ilmauksesta siirrytään abstraktimpiin käsitteisiin. Lopuksi voidaan päätyä tutkintaan, jossa aineistoa kuvaa yksi käsitteellinen ilmaus.

Tyypillisesti laadullinen sisällönanalyysi on jaettu aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriasidonnaiseen analyysiin. Jaon perusteena on se, millainen rooli teorialla on aineiston analyysissa. Teoriasidonnaisessa analyysissa päättelyn logiikka on deduktiivinen eli päättely etenee yleisestä yksittäiseen, kun aineistolähtöisessä se on induktiivinen eli yksittäisestä yleiseen. Puhtaasti aineistolähtöisessä analyysissa aiemmat havainnot, tiedot ja teoriat eivät saa vaikuttaa analyysin tekoon ja tuloksiin vaan pyrkimys on luoda aineistosta teoreettinen kokonaisuus. Puhdas aineistolähtöinen analyysi on haastavaa, sillä usein tutkijalla on ennakkotietoa aiheesta ja käsitteistä. Puhtaimmillaan aineistolähtöistä sisällönanalyysia edustaa Grounded teoriaan pohjaava sisällönanalyysi. Teoriasidonnainen sisällönanalyysi sijoittuu näiden kahdelle välille eli siinä päättely on abduktiivista eli

havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus. Siinä siis teoria auttaa analyysin teossa, mutta aiempaa tietoa tai teoriaa ei pyritä testaamaan kuten teoriasidonnaisessa analyysissä. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Tämän tutkimuksen aineisto on analysoitu pääasiassa aineistolähtöisesti eli induktiivisesti, jolloin analyysi on edennyt mahdollisimman tarkasti tutkimusaineiston pohjalta. Talouden tasapainon käsite on analysoitu teoriasidonnaisesti eli siinä aineistossa on selkeästi käytetty apuna kirjallisuudessa esille tulleita käsitteitä talouden tasapainosta kategorioita muodostettaessa.

Ensiksi tallennettu aineisto litteroitiin Wordilla. Tämän jälkeen tutkija kävi vielä Wordin litteroiman tekstin läpi, korjaili tekstiä ja tarvittaessa tarkisti nauhoitetuista haastatteluista litteroidun tekstin oikeellisuuden. Haastatteluista kertyi litteroitua tekstiä fontilla Calibri (leipäteksti) 11, 1 rivivälillä ja 1.5 cm marginaaleilla 5.5–7.5 sivua/haastattelu eli yhteensä noin 38 sivua.

Ensimmäiseksi analyysissä tulee päättää analyysiyksikkö. Sisällönanalyysissä analyysiyksikkönä voi olla esimerkiksi sana, lause, ajatuksellinen kokonaisuus ja tapahtuma. Analyysiyksikkö valitaan tutkimustehtävän ja aineiston laadun perusteella (Kygäs & Vanhanen 1999). Tässä analyysiyksiköksi valittiin merkityksellinen ajatuskokonaisuus, koska tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita haastateltavien ajatuksista ja käsityksistä. Tämän jälkeen aineisto luettiin useaan kertaan läpi kokonaiskuvan saamiseksi aineistosta.

Aineistolähtöinen analyysin vaiheita ovat pelkistäminen eli redusointi, ryhmittely eli klusterointi sekä teoreettisten käsitteiden luominen eli abstrahointi. Teorialähtöinen sisällönanalyysi etenee samojen vaiheiden mukaan kuin aineistolähtöinen, mutta ero syntyy abstrahoinnissa eli siinä, miten aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Aineiston alkuperäisilmaukset koottiin Word-tiedostoon ja sen jälkeen niitä pelkistettiin siten, että alkuperäinen ajatus jäi, mutta se esitettiin tiivistetyssä muodossa. Aineistoa pelkistettäessä voi kysyä aineistolta tutkimustehtävän mukaista kysymystä. (Kygäs & Vanhanen 1999). Aineiston pelkistämisessä on tärkeää olennaisen sisällön säilyttäminen, jonka jälkeen sisällöllisesti samankaltaiset pelkistykset ryhmitellään, yhdistetään luokiksi ja nimetään luokat sisältöä kuvaavalla nimikkeellä. Aineiston pelkistämisen- ja ryhmittelyvaiheessa on mukana abstrahointia. Varsinaisessa abstrahoinnissa yhdistetään samansisältöisiä luokkia ja muodostetaan yläluokkia ja edelleen pääluokkia (Tuomi & Sarajärvi 2018). Pelkistystä tarkasteltiin etsien niiden eroja ja yhtäläisyyksiä sekä niitä ryhmiteltiin. Sen jälkeen muodostettiin alakategorioita, nimettiin niitä ja yhdistettiin samansisältöisiä alakategorioita yläkategorioiksi. Yläkategorioille annettiin

nimi, joka kuvaa niitä alakategorioita, joista se muodostettiin. Nimeämiset tehtiin pääasiassa induktiivisesti, mutta osin myös deduktiivisesti käyttäen ennalta tuttuja käsitteitä.

3.4 Haastateltavien kuvaus

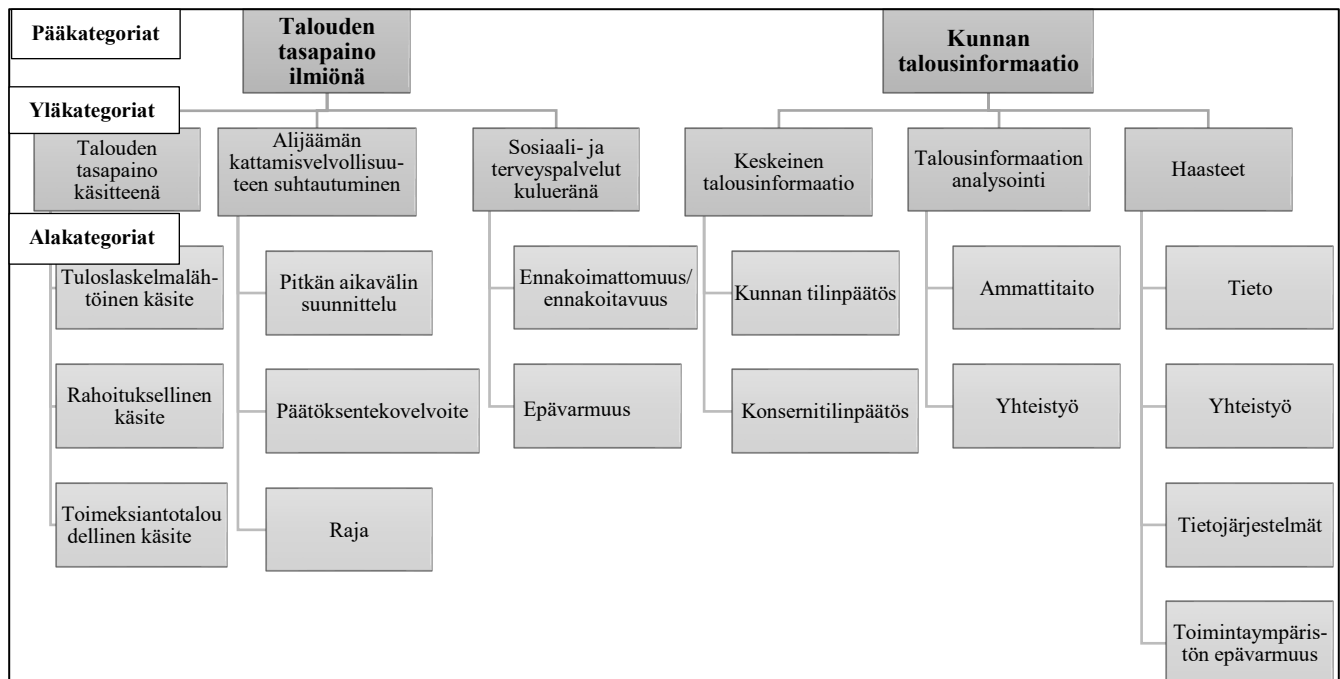
Tuloksia raportoitaessa haastateltavista käytetään lyhennettä H1, H2 ja jne. Taulukossa 1. on esitetty haastateltavien taustatietoja. Kaikki haastateltavat olivat talousjohtajia lukuun ottamatta yhtä haastateltavaa, joka oli hallintopäällikkö eli hänellä oli vastuullaan sekä hallinto- että talousosasto. Monet haastateltavat olivat nykyisessä tehtävässään melko uusia, mutta heillä oli taustallaan vuosien työkokemus johtavissa taloustehtävissä. Kaikki haastateltavat kuvasivat kuntansa taloudellista tilannetta vähintäänkin hyväksi. Tosin arvioihin liittyi epävarmuuksia varsinkin tulevasta, kun korona-avustukset loppuvat ja rakenteelliset talousongelmat ovat ratkaisematta. Muutamissa kunnissa oli haastateltavien mukaan tehty talouden tasapainotusohjelmia.

Taulukko 1. Haastateltavien taustatiedot

Haastateltavat	Kunnan kokoluokka (asukasmäärä)	Virkanimike	Työkokemus nykyisessä tehtävässä/ taloustehtävissä yhteensä (vuosina)	Kunnan talouden tila ja elinvoimaisuus	Talouden tasapainottamisohjelma(t)
H1	Yli 100 000	Talousjohtaja	Alle 1/5	Verrattain hyvä, mutta on rakenteellista alijäämää. Ennätyksellinen muuttovoitto.	On tehty 2020–2025.
H2	40 001–100 000	Talousjohtaja	7/16	Hyviä molemmat. Kulkevat käsikädessä.	On tehty 2020–2024.
H3	15 001–40 000	Talousjohtaja	Alle 1/ 15	Kohtuullisen hyvä ja vahva. Kehittyvä kunta.	-
H4	15 001–40 000	Talousjohtaja	Alle 1/ 2	Tosi hyvä Koronatu- tukien ansiosta.	On tehty, jota päivitetty.
H5	5 000–15 000	Talousjohtaja	1/12	Aika hyvä tilanne. Talous terveellä ja vakaalla pohjalla. Hallitun kasvun kunta.	On tehty 2015.
H6	Alle 5 000	Hallintojohtaja	Alle 1/10	Suhteellisen hyvä. Hyvin elinvoimainen.	On tehty 2020–2023.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimusaineiston analysoinnin pohjalta muodostui kaksi pääkategoriaa: talouden tasapaino ja talousinformaatio. Talouden tasapainon alle muodostui kolme yläkategoriaa ja niistä kunkin alle 2–3 alakategoriaa. Talousinformaatio-pääkategorian alle muodostui myös kolme yläkategoriaa. Kunkin yläkategorian alla on 2–4 alakategoriaa. Seuraavassa kuviossa 2. on esitetty yhteenveto muodostuneista kategorioista. Seuraavissa alaluvuissa tutkimustuloksia käsitellään tarkemmin.



Kuvio 2. Yhteenveto muodostuneista kategorioista

4.1. Talouden tasapaino ilmiönä

4.1.1 Kolme käsitystä kunnan talouden tasapainosta

Monien haastateltavien mielestä kunnan talouden tasapainon käsite oli haastava ja moniulotteinen, jota tuli tarkastella useammasta näkökulmasta. Lisäksi haastateltavat korostivat, että yhden vuoden tilanne ei juurikaan kuvaa kunnan talouden tasapainoa, vaan tasapainoa tulee tarkastella useampien vuosien aikajänteellä.

Haastateltavien käsityksistä kunnan talouden tasapainosta muodostui kolme alakategoriaa: 1) tuloslaskelmalähtöinen, 2) rahoituksellinen ja 3) toimeksiantotaloudellinen tasapainon käsitys. Tuloslaskelmalähtöisessä tasapainokäsityksessä tasapaino määritellään tilikauden tuloksen osoittaman yli- tai alijäämän kautta. Rahoituksellisessa tasapainokäsityksessä kunnan tilikauden tulee tuottaa ylijäämää, jotta poistot ja investoinnit saadaan katettua. Siinä tarkastellaan miten tulo-rahoitus riittää sekä käyttötalousmenoihin että investointeihin. Toimeksiantotaloudellisessa näkökulmassa käsitettä lähestytään kunnan toiminnan luonteen kautta. Tasapainokäsitteeseen kuuluu tulojen ja menojen tasapaino eli nollatulos sekä palvelutuotannon järjestäminen mahdollisimman tehokkaasti ja laadukkaasti. Siinä talouden tasapainoa tulisi tarkastella pidemmällä aikajänteellä.

Useat haastateltavat kuvasivat kunnan talouden tasapainoa tuloslaskelmalähtöisesti. Tämän kategorian käsityksissä korostui vuosikatteen riittävyys poistojen kattamiseksi.

”Tuloksellinen tasapaino tarkoittaa sitä, että tulos on ylijäämäinen eli vuosikate riittävällä tasolla kattamaan pääoman kulumisen eli poistot” H2

Toinen alakategoria oli rahoituksellisen tasapainon käsite. Haastateltavat korostivat rahoitukselliseen tasapainoon liittyen, että tuloslaskelmaylijäämää tulee syntyä, että investoinnit saadaan katettua ilman jatkuvaa velkaantumista.

”Tietysti investointitaso pitää olla sitä luokkaa, että se pystytään rahoituksellisesti vuosikatteella kattamaan.” H5

” ... vuosikate on riittävän vahva rahoittaa investointeja sitä kehitystä, että se ei pyöri pelkästään vieraalla pääomarahoituksella. ” H3

Toimeksiantotaloudellisen tasapainon kategoriassa painottui tulojen ja menojen tasapaino eli nollatulos. Tuloja tulee kerätä sen verran kuin tehtävien hoitaminen edellyttää. Useat haastateltavat korostivat sitä, että tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa pitkällä tähtäimellä. Lisäksi erään haastateltavan mukaan tasapainoon kului kunnan palvelutuotannon laadukkuus ja tehokkuus sekä talouden tasapainon kuntariippuvuus. Näin ollen kasvavassa kunnassa talouden tasapaino on eri asia kuin asukkaita menettävässä kunnassa.

”Mun mielestä talous on silloin tasapainossa, jos menot ja tulot on tasapainossa ja palvelut pystytään tuottamaan laadukkaasti. Se tarkoittaa myös hyvin tehokasta palvelujen tuottamista.” H6

”Toimintakatteen kasvuvauhti pitää olla tuota, jos lähdetään normaalista tilanteesta niin samalla tasolla kuin verotulojen kasvuvauhti. Siinä on se tietenkin, että tavallaan nettomenot ei kasva nopeampaa kuin sitten se tulopohja eli verotulot.” H5

Monet haastateltavat määrittivät talouden tasapainon koostuvan useammista elementeistä eli heidän määrittelyssään se sisälsi elementtejä kahdesta tai kaikista kolmesta muodostetuista kategorioista kuten seuraavista katkelmista on pääteltävissä.

”Meillä on kaksi tasapainokäsitettä, että meillä on tuloslaskelmatasapaino ja rahoituksellinen tasapaino. Tuloksellinen tasapaino tarkoittaa sitä, että tulos on ylijäämäinen... Rahoituslaskelmatasapaino on, että vuosikate on niin riittävä, että pystytään investoimaan elinvoiman kehittämiseen ja sitten taas siihen ettei synny peruskorjausvelkaa... Sen verran me on määritelty strategiassa tasapainoon liittyviä ankkureita niin siellä lukee..... kaupungin menot eivät ylitä kaupungin tuloja, ...” H2

”Ensimmäisenä tulee mieleen menojen ja tulojen tasapaino. Kunnan ei tarvitse tehdä varsinaisesti niin hyvää tulosta. Nyt pitäisi kuitenkin tehdä vähintään nolla tulos. Riippuu myös vähän kunnasta. Jos on kasvava kunta, niin mä näkisin, että sen talous on tasapainossa silloin kun se tekee ylijäämäistä tulosta.” H6

Ainoastaan yksi haastateltava kuvasi kunnan talouden tasapainoa yhden kategorian käsittein eli toimeksiantotaloudellisena tasapainona eli kun tilikauden tulos on nolla.

Taulukossa 2. on esitetty yhteenveto haastateltavien käsityksistä talouden tasapainosta. Jos haastateltava on kuvannut tasapaino kahden tai useamman tasapainokäsityksen kautta ja hän on painottanut jotain/joitakin tasapainon käsitettä/käsitteitä verrattuna muihin, se on merkitty kahdella +-merkillä.

Taulukko 2. Haastateltavien käsitykset talouden tasapainosta

	Tuloslaskelmalähtöinen tasapaino	Rahoituksellinen tasapaino	Toimeksiantotaloudellinen tasapaino
H1		+	++
H2	++	++	+
H3		++	+
H4			+
H5	+	+	+
H6		+	++

4.1.2 Näkemykset alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevasta säännöksestä

Kaikki haastateltavat suhtautuivat kattamisvelvollisuuteen myönteisesti tai neutraalisti. Haastateltavat näkivät kuntalain 110 §:n tärkeänä säädöksenä.

”... kyllä se ihan paikallaan se pykälä on siellä laissa, ...” H6

Haastateltavien vastausten perusteella pystyttiin muodostamaan kolme kategoriaa eli 1) pitkän aikavälin suunnittelu, 2) päätöksentekovelvoite ja 3) raja.

Osa haastateltavista yhdisti kattamisvelvollisuuden pitkän aikavälin suunnitteluun. Haastateltavat näkivät kattamisvelvollisuuden ohjaavan kuntia suunnittelemaan talouttaan vuosia eteenpäin. Suunnittelun nähtiin auttavan kuntia tasapainottamaan talouttaan sekä ehkäisevän alijäämän syntymistä.

”Tuota kyllähän se varmaan kunnan talouden suunnitelmallisuutta nyt ohjaa, että ei synny peräkkäin alijäämää.” H1

Toisessa alakategoriassa viranhaltijat tarkastelivat kattamisvelvollisuutta päätöksentekoon velvoittavana. Haastateltavat toivat esille kattamisvelvoitteen poliittista näkökulmaa. Yksi haastateltavista toi esille, että valtuutetut ovat aika hyvin perillä kuntalain kattamisvelvollisuudesta. Kuitenkin toinen haastateltavista koki, että valtuutetuilla on erityisesti ongelmia ymmärtää tasapainottamistoimenpiteiden sitovuutta, mikä tuo haasteita tasapainottamisohjelmista päättämiseen sekä toimenpiteiden toimeenpanemiseen. Kattamisvelvollisuutta koskeva säädös kuitenkin koettiin erittäin tärkeäksi siitä näkökulmassa, että se pakottaa valtuutettuja päättämään toimenpiteistä. Haastateltava toi esille, että valtuutetut eivät halua tehdä kuntalaisten kannalta epämieluisia päätöksiä, jolloin pakon on tultava laista.

”... ilman velvollisuutta ei saatais päätettyä tai toteutettua ohjelmia...” H2

”..., eikä poliittinen päätöksenteko tavallaan pysty sitoutumaan niihin toimenpiteisiin, jotka olisivat pakko tehdä.” H5

Kolmannessa alakategoriassa kuvattiin kattamisvelvollisuutta rajana. Haastateltavat toivat esille suhtautumistaan kattamisvelvollisuuden asettamaan rajaan, milloin valtio tulee puuttua kunnan huononevaan taloudelliseen tilanteeseen. Haastattelussa nousi esille, että kattamisvelvollisuus on oikeudenmukainen, koska se asettaa kaikki kunnat samalle viivalle. Valtion velvollisuus puuttua kuntien tilanteeseen nähtiin toimivana ratkaisuna. Haastateltavien näkemysten välillä on kuitenkin eroa sen suhteen, milloin valtion olisi hyvä puuttua kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Yksi haastateltavista koki, että valtion tulisi puuttua kunnan talouden tilaan aikaisemmin kuin kriisikuntakriteerien täytyessä. Vastaavasti toinen haastateltavista koki, että kunnan talouden tilan arvioinnin tulisi olla tapauskohtaisempaa.

”... sitten siihen tuli vielä korona vuodet niin ehkä niitä (kriisikuntakriteerejä) pitäis ajatella vähän tapauskohtaisesti...” H4

” Kattamisvelvollisuus on mun mielestä semmonen, että ollaan jo tosi kriittisellä tasolla sen kattamisvelvoitteen kohdalla siinä vaiheessa, kun valtion väliintulo on sallittu. Voisi olla matalampi se puuttumistaso.” H5

4.1.3 Arviot Sote-uudistuksen vaikutuksista

Aineistosta nousi esille sosiaali- ja terveystalouden kustannukset merkittävinä kuluerinä. Laissa säädetään kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveystaloudet kunnan asukkaille. Kunnat voivat järjestää sosiaali- ja terveyshuollon palvelut joko itse, yhteistyössä toisten kuntien kanssa, ostamalla palvelut toisilta toimijoilta tai kuntayhtymän kautta. Kunnat voivat pääsääntöisesti päättää itse sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, mutta erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan tulee olla kuntayhtymän jäsen. Aineistosta muodostettiin kaksi alakategoriaa: 1) ennakoimattomuus/ennakoitavuus ja 2) epävarmuus. Haastateltavat kertoivat nykyisten sosiaali- ja terveystalouden ennakoimattomuudesta kuluerinä. Aineistosta nousi esille, että sairaanhoitopiireiltä saattoi tulla suuria ja yllättäviä kulueriä, joihin kunnissa ei osattu varautua.

”Niissä on se sote, mikä aina yllättää ja tietysti kun eihän siellä sote organisaatiossa niin niillähän on ihan eri intressit kuin mitä taas meillä on täällä. Niiden on helppo lähettää sieltä lisää laskuja ja keksiä lisää kuluja, kun ne ei taas katso sitä, miten se vaikuttaa tänne meidän kuntien tulokseen ja toimintaan...” H6

”... toi sairaanhoitopiiri, mitkä sitten taas aika isoja tuota kuluerä ollut. Niitten ennakoitavuus on välillä vähän haasteellista.” H4

” Suurimmat heilahtelut, jos taloutta katsoo niin tapahtuu siellä perusterveyshuollon ja erikoissairaanhoidon puolella.” H5

Sote-uudistuksen nähtiin lisäävän sosiaali- ja terveystalouden kuluerän ennakoitavuutta. Sote-uudistuksessa pelastustoimi sekä sosiaali- ja terveystaloudet siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestettäväksi vuoden 2023 alusta. Haastateltavat toivat sote-uudistuksen vaikutuksia kulujen ennakoitavuuteen seuraavalla tavalla esille.

”... tietysti tuo lisää ennakoitavuutta, koska sote menojen, jossa on erityisesti ollut sitä niin kuin menojen kasvu painetta elää eri tavalla kuin muualla.” H2

”Kyllähän se sote on niinku vakaan tae. Kyllähän se parantaa ennustettavuutta ja tavallaan tuota vakauttaa sitä talouden toteumaa” H5

”Hyvin paljon, ainakin se lisää sitä ennakoitavuutta, kun me tiedetään tasan tarkkaan meidän kulut. Silloin lähtee tavallaan juuri nämä kuluerät pois, jotka ei ollut silleen pelkästään meidän omassa kontrollissa niin aivan varmasti vaikuttaa todella paljon...” H6

Toiseen alakategoriaan epävarmuuteen liittyen haastateltavat toivat esille myös muita sote-uudistuksen mahdollisia vaikutuksia kunnan talouteen. Sote-uudistus tulee vaikuttamaan kuntien toiminnan rahoitukseen, verotukseen, valtionosuusjärjestelmään, velkoihin ja henkilöstöön. Lopullisia laskelmia valtionosuuksista ja verotuksen muutoksista ei ole vielä saatu. Mahdolliset vaikutukset kuntien talouteen

eivät siis ole vielä tiedossa. Haastateltavat toivat esille mahdollisia muutoksia kunnan taloudellisessa liikkumavarassa.

”Meillähän lainat ja vastuut jää sitten kun tässä käyttötalous puolittuu niin kyllä talouden liikkumavara pienenee.” H1

”...se kaventaa kaupungin taloudellista liikkumavaraa, lisää riskejä, kun lainat ja investointitarpeet meille jää niin lisää lainakantaan liittyviä riskejä..” H2

Aineistosta nousi esille myös huoli hyvinvointialueille myönnetystä rahoituksen riittävydestä. Sen mahdollisista vaikutuksista palveluiden saatavuuteen sekä laatuun. Erityisesti pienissä kunnissa pelätään palveluiden määrän vähentymistä.

”Hyvinvointialueet ei tule selviämään sillä rahoituksella, ainakaan mikä meille on annettu, jos ei lisää saa ne alkaa karsia palveluita. Niin alkaako siitä jollain tavalla tulee painetta taloudellisessa mielessä kunnille järjestää asioita, jollain tavalla kompensoida palveluiden puutteita siellä terveydenhuollon palveluissa” H2

”Itse näin tällaisen kuntaliitoksen pienessä mittakaavassa, niin tällainen organisaatioiden yhdistyminen niin taloudelliset vaikutukset tahtoo kyllä ensimmäisen 10 vuoden aikana enemmän kustannuksia aiheuttaa kun kustannuksia säästää. Jos ei tehdä radikaaleja liikkeitä palveluverkoston suhteen, mikä tarkoittaa, että palveluverkoston suhteen tosi raalla kädellä lähetään lakkauttaa terveyskeskuksia ja terveydenhuollon palvelupisteitä. Kyllä se haasteellinen yhtälö tulee olemaan, ja sitten se miten se heijastuu kuntapuolen talouteen.” H4

Aineistosta nousi esille haastateltavan näkemykset kustannusten lisääntymisestä sote-uudistuksen myötä. Sote-uudistus ei hyödytä kaikkia kuntia samalla lailla, vaan tulee kohtelemaan kuntia taloudellisesti eri tavalla.

”Me tullaan maksimäärä ottamaan takkiin. Voidaan puhua työlukuna noin 3 miljoonaa euroa, mikä me arvioidaan ottavamme takkiin tässä, kun veroprosenttia leikataan. Sitten siinä suhteessa, kun meidän sote oli tosi tehokkaasti hoidettu niin me tavallaan hävitään tässä uudistuksessa, että meillä se ei ole mikään nollasummapeliä tai mitenkään tää(sote) olisi kauhean kannustava taloudellisesti.” H3

4.2 Talousinformaation hyödyntäminen

4.2.1 Keskeinen talousinformaatio talouden tasapainoa arvioitaessa

Aineiston pohjalta muodostettiin kaksi alakategoriaa: 1) kunnan tilinpäätös ja 2) konsernitilinpäätös. Tilinpäätöstä kuvailtiin loistavaksi asiakirjaksi kuvaamaan kunnan talouden tilaa. Haastateltavat kokivat, että tunnuslukuja on riittävästi kunnan talouden tilan arvioimiseksi.

*” Kyllähän tunnuslukuja on sen verran, että niistä pystytään sanomaan, että missä mennään...”
H4*

Taulukossa 3. on kuvattuna keskeisimmät tunnusluvut tilinpäätöksestä sekä konsernitilinpäätöksestä. Haastateltavien välillä oli havaittavissa eroavaisuuksia sen suhteen, mitä tunnuslukuja haastateltavat nostivat esille. Suurin osa haastateltavista kuitenkin nosti tuloslaskelman, taseen, rahoituslaskelman sekä liitetiedoista löytyviä keskeisiä tunnuslukuja. Muutama haastateltavista nosti esille tunnuslukuja talousarvion toteutumisvertailusta. Yksi haastateltavista lähestyi keskeistä talousinformaatiota muutosten kautta. Esille nousivat mahdolliset muutokset väestössä ja työllisyystilanteessa.

Taulukko 3. Talouden tasapainon arvioinnin keskeisimmät tunnusluvut

Kunnan tilinpäätös	Konsernin tilinpäätös
Toimintakertomus <ul style="list-style-type: none"> • väestönmuutos, alueellinen tarkastelu • työllisyystilanne 	
Tuloslaskelma <ul style="list-style-type: none"> • vuosikate • tilikauden tulos • tulorahoitus ja valtionosuudet • toimintamenot 	Tuloslaskelma <ul style="list-style-type: none"> • tilikauden tulos • toimintakate • vuosikate
Tase <ul style="list-style-type: none"> • lainakanta • lainakanta/asukas • kertynyt yli-/alijäämä 	Tase <ul style="list-style-type: none"> • lainakanta
Rahoituslaskelma <ul style="list-style-type: none"> • rahoituksen rahavirrat • lainakannan muutokset • investointien kokonaismäärä 	Rahoituslaskelma <ul style="list-style-type: none"> • investoinnit
Liitetiedot <ul style="list-style-type: none"> • leasingvastuut, muut vastuut ja takaukset 	Liitetiedot <ul style="list-style-type: none"> • vastuut ja takaukset
Talousarvion toteutumisvertailut <ul style="list-style-type: none"> • rahoitus, tulot • investointien toteutuminen 	

Kunnan tilinpäätöksen tunnusluvuista korostuivat erityisesti vuosikate, lainakanta sekä lainakanta suhteutettuna asukaslukuun. Konsernin tilinpäätöksestä nousivat esille tilikauden tulos sekä lainakanta. Aineistosta nousi myös esille kriisikuntakriteerit, joiden täyttymistä osa kunnista seuraa. Haastateltavat korostivat kunnan talouden tilan arvioimista kokonaisvaltaisesti. Yksittäisten laskelmien ei katsottu kertovan tarpeeksi kunnan talouden tilasta. Samanlaisia havaintoja nousi esille konsernin taloudellisista tunnusluvuista puhuttaessa. Muutamat haastateltavat toivat esille, että tunnusluvut eivät anna riittävää kuvaa konsernin talouden tilasta.

” Pelkillä tunnusluvuilla ei voi konsernin tilaa selvittää, sitä tarvitsee kokonaisvaltaisesti tarkastella.” H2

” Kun analysoidaan niin tunnusluvut ei riitä kyllä, sitä tarvii aika paljon enemmän siitä konserniyhtiöiden tilanteesta tietää. ” H1

4.2.2 Talousinformaation analysointi

Haastattelujen pohjalta muodostui kaksi talousinformaation analysoinnin alakategoriaa: 1) ammattitaito ja 2) yhteistyö. Kuten edellä on tullut esille, tilinpäätös antaa haastateltavien mielestä varsin hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tilinpäätös on kuitenkin varsin laaja asiakirja, joka toisaalta tulee lukea läpikotaisin, mutta toisaalta sieltä on osattava poimia ne keskeisimmät taloustiedot ja tunnusluvut. Useat haastateltavat korostivat, että talousjärjestelmät tuottavat todella paljon, aivan liikaakin talousinformaatiota. Haastateltavat toivat esille, että talouden tunnusluvut eivät kuitenkaan sinällään kerro mitään, vaan talousammattilaisten on analysoitava, tulkittava ja jatkojalostettava raportoitua tietoa ja tunnuslukuja. Muutamat haastateltavat nostivat lisäksi esille, että on tärkeää osata erottaa olennainen, relevantti tieto epärelevantista tiedosta runsaassa informaatiotulvassa. Tässä vaaditaan ammattitaitoa ja osaamista. Eräs haastateltava kuvailee sitä seuraavasti:

”on ammattitaitoa, että pystyy löytämään siitä taloustiedosta tavallaan niitä kysymyksiä, jotka vaatii lisäselvityksiä ” H3

Useimmat haastateltavat nostivat esille poikkeamat ja muutokset tunnusluvuissa, joiden taustoja tuli analysoida ja jatkoselvittää. Lisäksi haastateltavat mainitsivat muun muassa tuloksen ja verotulojen kertymän, jotka vaativat jatkoselvityksiä.

”no tuota talouden tilassa yleensä keskitytään niihin muutoksiin, mikä on muuttunut. ” H5

Muutamat haastateltavat nostivat lisäksi esille, että tunnuslukuihin ja tuotettuun tietoon tulee myös osata suhtautua kriittisesti. Lisäksi haastateltavat toivat esille, että pienemmissä kunnissa analysointi on helpompaa kuin suurissa kunnissa.

”Meidän kokoisessa kunnassa ne tavallaan suhteet on aika helposti löydettävissä, mutta isommassa kaupungissa niin huomattavasti haasteellisempaa ” H5

Toiseksi alakategoriaksi muodostui yhteistyö. Kaikki haastateltavat kuvasivat talousinformaation analysoinnin olevan yhteistyötä. Analysointityötä tehdään konsernihallinnossa ja palvelualueilla sekä organisaation eri tasoilla. Talousinformaation analysointia tekevät haastateltavien mukaan johtoryhmän jäsenet, talousjohto, eri palvelualueiden johto ja taloushenkilöstö.

”mut sit kun täytyy lähteä miettimään mitä niiden lukujen takana on, niin se kyllä aika usein sitten johtoryhmään kuuluvien henkilöiden hommaa. Sitähän se meidän työ on hyvin pitkälle ymmärtää, mitä niiden lukujen taustalla on” H6

Erityisesti siinä vaiheessa, kun selvitetään mitä tiettyjen lukujen tai poikkeamien taustalla on, tarvitaan monialaista osaamista ja usein palvelualueiden asiantuntemusta. Palvelualueilla tunnetaan itse toiminta paremmin kuin konsernin talousjohdossa ja talousosastolla.

”Lukuja saadaan järjestelmistä, mutta tosiaan ne ihmiset, jotka siellä kentällä tekee sitä työtä niin osaa paljon paremmin sitten selittää mistä ne (muutokset ja poikkeamat) johtuu.” H4

4.2.3 Haasteet koskien talousinformaatiota

Haastateltavat kuvasivat monipuolisesti talousinformaation analysointiin liittyviä haasteita. Monet haasteet olivat yksittäisen haastateltavan esiin nostamia. Haastattelujen pohjalta muodostettiin neljä alakategoriaa: 1) tietoon, 2) yhteistyöhön, 3) tietojärjestelmiin ja 4) toimintaympäristön epävarmuuteen liittyvät haasteet.

Tietoon liittyvät haasteet liittyivät tiedonsaantiin konsernin tilanteesta ja tiedon riittävyteen. Eräs haastateltava kuvasi, että tytäryhtiöt toimittivat vain peruslaskelmia, kun hän olisi toivonut lisäksi sanallista kuvausta siitä, mitä lukujen taustalla on. Yksi haastateltava toi myös esille, ettei hän saanut talousjohtajana riittävästi tietoa palvelualueilta, jossa tietoa analysoidaan.

Muutamit haastateltavat nostivat esille taloustoimijoiden yhteistyöhön liittyviä haasteita. Yhteistyöhön liittyvät haasteita oli sekä ulkopuolisiin palveluntuottajiin että myös organisaation sisäisiin toimijoihin liittyen. Monissa kunnissa kirjanpito ja palkanlaskenta oli ulkoistettu. Muutamit haastateltavat nostivat esille, että siinä yhteistyössä oli haasteita. Ongelmia oli paitsi tiedon saannissa ylipäänsä myös siinä, että tieto ei tullut palveluntuottajalta riittävän ajoissa.

”Meillä on ollut vähän ongelmaa taloustiedon kanssa, kun meillä on tuo ulkopuolinen palveluntuottaja, jolle on jossain vaiheessa vähän roolia meidän talouden raportointipuolen kehittämisessä ja se ei ole meidän tarpeita pystynyt täyttämään. ... Me ollaan omia järjestelmiä ottamassa käyttöön ja tuota kehittämissä tietovarastoa. Tekemässä töitä sen eteen, että saataisiin tuo taloudellisen tiedon tuottaminen niin paremmin omiin käsiin.” H5

Haastateltavat toivat esille myös tietojärjestelmiin liittyviä haasteita. Muutamit haastateltavat toivat esille ongelmia moninaisesti järjestelmiin liittyen, jolloin tieto on hajallaan eri järjestelmissä. Eräs haastateltava toi esille, että kunnan tytäryhtiöt käyttävät eri tietojärjestelmiä, josta aiheutuu hankaluuksia

tietojen yhdistämisessä. Useammat talousjohtajat mainitsivat, että raportointijärjestelmät ovat toimivia, mutta laskennallisen ennustamisen järjestelmät ovat heikompia.

Haastateltavat kertoivat, että kunnan toimintaympäristössä on ollut ja tulee jatkossakin olemaan epävarmuutta ja ennakoimattomuutta aiheuttavia tekijöitä, joiden vuoksi kunnan taloustilanteen arviointi ja tulevaisuuden ennakointi on vaikeaa. Näinä tekijöinä haastateltavat nostivat esille muun muassa korona-avustukset, Ukrainan sodan ja Sote-uudistuksen. Talousjohtajat painottivat, että tällä hetkellä on vaikeaa arvioida, talouden normaalia tilaa eli esimerkki millä tasolla kunnan tulorahoitus on.

”tällä hetkellä näyttää ennakoitavuus ja ennusteiden epävarmuus ja semmonen normaalin nykytilan selkeä tunnistaminen niin siinä on varmaan vähän hankaluuksia. Esimerkiksi just se, että kun on pitkään eletty korona-aikaa ja muuta, niin sitten kun nämä kaikki vitsaukset ja muut on ohi, niin mille tasolle tämä tulorahoitus oikeasti asettuu.” H2

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tasapainoinen talous on kunnan laadukkaan ja vaikuttavan toiminnan perusedellytys. Kun kunnan talous on tasapainossa, kunnalla on mahdollisuus keskittyä laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen tuottamiseen. Jotta kunnissa olisi riittävästi tietoa kunnan talouden tilasta, siihen tarvitaan laadukasta ja ajantasaista talousinformaatiota. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kunnan talousjohdon näkemyksiä kunnan talouden tasapainosta ilmiönä ja talouden tasapainon arvioinnissa hyödynnettävää talousinformaatiota.

5.1. Tutkimuksen tulosten tarkastelu

Kunnan talousjohdon näkemyksiä kunnan talouden tasapainosta selvitettiin tutkimuskysymyksellä:

1 Miten kunnan talousjohto kuvaa kunnan talouden tasapainoa ilmiönä?

Kunnan talouden tasapainoa kuvaa käsite monitulkintaisuus. Monitulkintaisuus tarkoittaa, että ilmiö ei ole määriteltävissä tai tulkittavissa vain yhdellä tavalla (Sinervo 2011). Haastateltavat jäsensivät talouden tasapainoa kolmen teoreettisessa viitekehyksessäkin esiintyneen talouden tasapainon käsitteen kautta: tuloslaskelmalähtöinen, rahoituksellinen ja toimeksiantotaloudellinen tasapainon käsite. Tutkimusaineistosta muodostetuissa käsitteissä oli osittain samoja piirteitä Sinervon (2011) muodostaman neljän tulkintatyyppin suhteen. Sinervon tuloslaskelmalähtöinen tulkintatyyppi esiintyi myös tämän tutkimuksen aineistossa. Toimeksiantotaloudellisen käsitteen voidaan nähdä sisältävän piirteitä muista Sinervon kolmesta tulkintatyyppistä. Tässä tutkimuksessa korostui toimeksiantotaloudellinen tasapainon käsite. Tämän käsitteen voidaan nähdä linkittyvän kunnan olemassaolon perusajatukseen, jossa kunta on olemassa kuntalaisia varten. Talouden voidaankin katsoa olevan tasapainossa, kun tulot kattavat menot. Käsitteiden soveltuvuutta eri taloudellisissa tilanteissa olevien kuntien kohdalle voidaan kuitenkin kyseenalaistaa. Kasvavien kuntien kohdalla ylijäämäinen tulos on looginen ja järkevä huomioitaessa tulevaisuuden investointitarpeet. Näin ollen kuntien erilaisuus heijastuu tapoihin määritellä kuntien talouden tasapainoa.

Talouden tasapainoon voidaan yhdistää myös ajallinen ulottuvuus. Haastateltavista kunnan talouden tasapainoa tulee tarkastella useamman vuoden ajanjaksolla. Aikaisemmissa tutkimuksissa talouden tasapainon tarkastelu pidemmällä aikavälillä on myös korostunut (Kallio ym. 2012; Sinervo 2011). Myös kuntalaki ohjaa kuntia suunnittelemaan talouttaan useammaksi vuodeksi eteenpäin. Bruscan ym. (2015)

tutkimuksessa havaittiin myös, että talouden tasapainoa tulisi tarkastella lyhyellä ja pitkällä aikavälillä erikseen. Italiassa lyhyen ja pitkänaikavälin tasapainon tarkastelu eivät korreloineet toisiaan. Yllättävillä yhteiskunnallisilla muutoksilla voi olla suurikin vaikutus yksittäisen tilikauden tulokseen, etenkin pienemmissä kunnissa.

Alijäämän kattamisvelvollisuus on hyvin keskeinen säädös talouden tasapainottamisessa. Haastateltavat suhtautuivat säädökseen myönteisesti ja valtion asettama pakko korjata menojen ja tulojen välistä tasapainoa nähtiin kunnissa tärkeänä. Myös Lewisin (1994) tutkimuksessa tuli esille, että viranhaltijat näkivät talouden tasapainon vaatimuksen erittäin tärkeänä normina. Sen sijaan Kallion ym. (2005) tutkimuksen mukaan viranhaltijat suhtautuivat kattamisvelvollisuuteen vaihtelevasti. Alijäämän kattamisvelvollisuus nähtiin ongelmallisena erityisesti pienissä kunnissa. Vuonna 2006 kattamisvelvollisuutta koskevaa säädöstä on päivitetty ja nykyisin kunnilta vaaditaan konkreettinen toimenpidesuunnitelma tasapainottamisesta. Tämän tutkimuksen aineistosta nousi lisäksi esille talouden tasapainottamiseen liittyviä haasteita. Ajatukset siitä pitäisikö talouden tasapainottamisessa huomioida kuntien erilaisuutta kuitenkin jakoi mielipiteitä. Averion ym. (2019) mukaan talouden tasapainotus tulisi aloittaa heti kun ensimmäiset merkit tulojen ja menojen välisestä rakenteellisesta epätasapainosta ilmenevät eli ennen kriisikuntakriteerien täyttymistä.

Tutkimuksen tuloksena nousi esille talouden ennustettavuuteen liittyviä haasteita. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut kulueränä nähtiin erityisen ennakoimattomana. Kuntatalouden ennustettavuus on erityisesti kuluvina vuosina ollut poikkeuksellisen haastavaa (Valtiovarainministeriö 2020b). Moision, Pursiaisen & Saarimaan (2013) tekemässä Valtioneuvoston teettämässä selvityksessä tutkittiin kuntien kykyä sopeutua yllättäviin meno- ja tulomuutoksiin. Selvityksen mukaan kunnat osaavat arvioida menonsa ja tulonsa hyvin. Lyhyellä aikavälillä kunta voi sopeutua yllättäviin tulojen vähenemiseen esimerkiksi nostamalla maksuja tai leikkaamalla palveluita. Kunnat pystyvät sopeuttamaan menojaan tilikauden aikana, mikä tuo joustavuutta arviointiin, mutta joka vuosi on kuntia, jotka ali- tai yliarvioivat tulojaan ja menojaan. Erityisesti terveydenhuollon menoihin liittyy epävarmuutta. Sosiaali- ja terveyspalvelu uudistuksen tulisi parantaa tulojen ja menojen ennakoitavuutta kunnissa.

Kunnan talouden tasapainon arvioinnissa hyödynnettävää talousinformaatiota selvitettiin tutkimuskysymyksellä:

2 Miten talousjohto jäsentää kunnan talousinformaatiota?

Tämän tutkimuksen mukaan kunnan talousjohto hyödyntää talouden tasapainoa arvioitaessa kunnan ja kuntakonsernin tilinpäätösinformaatiota. Myös Navarro-Galeran ym. (2016) tutkimuksessa nousi esille

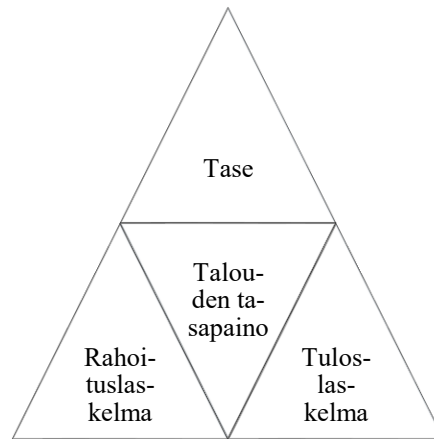
tuloslaskelman kyky kertoa kunnan talouden tilasta. Sen sijaan Näsi (2020) kritisoi talouden tasapainon arvioimista tilinpäätösinformaation pohjalta. Hänen mukaansa tilinpäätösinformaation tarkastelu johtaa ristiriitaisiin päätelmiin talouden tasapainosta. Kuitenkin tilinpäätöksen merkitys talousinformaation lähteenä on looginen, koska jo lainsäädäntö velvoittaa kuntia tuottaman massiivisesti taloustietoa tilinpäätökseen liittyen sekä toimittamaan sitä eteenpäin Valtiokonttorille. Konsernin ja kunnan tilinpäätöksen merkitys vaihtelee kunnan koosta riippuen. Suurissa kunnissa konsernitalinpäätöksen merkitys on korostuneempi kuin pienemmissä kunnissa. Tätä selittänee suurien kuntien monimutkaiset organisaatorakenteet.

Liguorin ym. (2012) tutkimuksessa viranhaltijat pitivät ei-rahamääräistä tietoa tärkeimpänä talousinformaationa rahamääräisten tilinpäätöslaskelmien sijasta. Sen sijaan tässä tutkimuksessa korostui tilinpäätöslaskelmien tuottama informaatio. Haastateltavat nostivat esiin keskeisimpinä tunnuslukuina laajan kirjon tilinpäätöksen eri tunnuslukuja. Haastateltavien mainitsemat tunnusluvut olivat samoja, joita Kallio yms. (2005) on tutkimuksessaan nostanut esille. Yksittäisen tunnusluvun ei katsottu kertovan tarpeeksi kunnan talouden tilasta vaan tunnuslukuja tulee käsitellä kokonaisvaltaisesti.

Tämän tutkimuksen tuloksissa nousi esille tunnuslukujen analysointiin tarvittava ammattitaito ja osaaminen sekä yhteistyön tärkeys analyysija tehtäessä. Talousammattilaiset ovat koulutettuja talousanalyysien tekemiseen, mutta aina ei ole helppoa löytää suuresta määrästä informaatiota olennaisinta sekä tunnistaa tunnuslukujen taustalla vaikuttavia tekijöitä. Rationaalisuus on rajoittunutta, koska ihmisillä on rajatusti informaatiota, rajalliset kognitiiviset tiedot ja taidot sekä rajallisesti aikaa ja muita resursseja. (March 1987.) Rajoitetun rationaalisuuden asettamiin rajoitteisiin voidaan ainakin osittain vasta tiimityöllä.

Kuntien talousinformaatioon liittyvät haasteet kuten tietojärjestelmien yhteensopimattomuus ja tiedonkulun ongelmat olivat kuntakohtaisia ja niiden taustalla oli useimmiten kunnan toiminnallisia ja organisatorisia erityispiirteitä. Toimintaympäristön epävarmuuteen liittyvät tiedon haasteet kuitenkin koskevat varmasti kaikkia kuntia. Äkilliset toimintaympäristön muutokset kuten koronaepidemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sitä kautta globaalien jännitteiden kasvaminen kasvattavat talouteen liittyvää epävarmuutta. Kunnissa varaudutaan kasvaviin pakolaisvirtoihin ja kyberhyökkäyksiin. Kuntien toimintaympäristöön vaikuttavat myös vähitellen etenevät muutokset kuten väestön ikääntyminen ja sitä kautta heikkenevä kunnan veropohja ja työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet. (Valtiovarainministeriö 2022.) Kunnat ovat tulevana vuosina isojen haasteiden edessä ja taloustilanteen ennakoiminen tulee olemaan entistäkin haastavampaa.

Yhteenvedona kuviossa 3. on esitetty keskeinen talousinformaatio kunnan talouden tasapainon arvioinnissa. Talousjohtajien näkemysten mukaan kunnan talouden tasapaino nojaa keskeisesti taseen, rahoituslaskelman ja tuloslaskelman antamaan talousinformaatioon.



Kuvio 3. Kunnan tasapainon arvioinnissa keskeinen talousinformaatio

Talouden tasapaino on monitulkintainen ilmiö, jota tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti pitkällä ajanjaksolla. Kunnan talouden tasapainoa tarkasteltaessa tulee huomata, että kunnat ovat erilaisia ja talousjohtajien pitää tuntea kunnan talouden taustatekijöitä ja toimintakenttää. Rajoitetun rationaalisuuden teorian asettamien rajoitteiden pohjalta voidaankin todeta ettei työtä tehdä yksin vaan yhteistyössä organisaation eri tasoilla toimivien henkilöiden kanssa.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusideoita

Tutkimuksen tekeminen edellyttää aina tutkimuksen luotettavuuden arviointia. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida kahden käsitteen avulla: validiteetti ja reliabiliteetti. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi kytkeytyy validiteetti käsitteen ympärille. Validiteetti tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä tutkijan on tarkoitus mitata. (Anttila 2014; Hirsjärvi ym. 2008.) Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta parantaa yksityiskohtainen selostus tutkimuksen kulusta ja toteutustavasta (Hirsjärvi ym. 2008). Pyrin varmistamaan alusta alkaen tutkimuksen luotettavuutta keräämällä kirjallisuutta luotettavista lähteistä sekä suhtautumalla eri lähteisiin kriittisesti. Pyrin kuvaamaan aineistonkeruuta, aineistoa sekä analyysiprosessia mahdollisimman yksityiskohtaisesti, jotta lukijalle muodostuu looginen jatkumo havainnoista johtopäätöksiin. Erityisesti kategorioiden muodostuminen on pyritty lukijalle selittämään mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Lisäksi alkuperäisilmauksilla pyritään osoittamaan haastatteluaineiston ja tutkimustulosten yhteensopivuus.

Tutkimukseen liittyvissä rajoitukset on myös hyvä huomioida arvioitaessa tehtyjä päätelmiä. Talouden tasapainoa tarkasteltiin yksinomaan kunnan talousjohdon näkökulmasta, jolloin toimialajohtajat, tytäryhtiöiden talousjohtajat, valtuutettujen ja monien muiden tahojen näkemykset jäivät huomiotta. Tutkimus kuvastaa vain yhden ryhmän näkemyksiä. Lisäksi konserninäkökulma jäi tässä tutkimuksessa taka-alalle, koska haastateltavat talousjohtajat olivat pienemmistä kunnista. Suuria yli 100 000 asukkaan kuntia on Suomessa melko vähän.

Jatkotutkimusaiheina voisi tarkastella talouden tasapainoa suurissa kunnissa. Saman tutkimuksen voisi toteuttaa tarkastelemalla pelkästään yli 100 000 asukkaan kuntia, koska tämän tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että konsernin merkitys suurissa kunnissa on paljon merkittävämpi kuin pienissä kunnissa. Muina jatkotutkimusaiheina voisi tutkia eri toimijoiden välisiä näkemyseroja talouden tasapainosta esimerkiksi haastatteleamalla toimialajohtajia, kontrollereita, tytäryhtiöiden talousjohtajia sekä avainhenkilöitä liikelaitoksista. Tutkimuksella voitaisiin tuoda uusia näkökulmia kuntien talouden tasapainoon ja parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä. Kolmas tärkeä tutkimusaihe voisi olla tilinpäätöslaskelmien tunnuslukujen analysointi. Tunnuslukujen taustalla vaikuttavien tekijöiden tunnistamisesta ja vaikuttavien tekijöiden välisistä yhteyksistä saataisiin mielenkiintoista tutkimusta. Lisäksi kuntatalouden ennustettavuudesta ja kuntien kyvystä varautua yllättäviin muutoksiin tarvitaan lisätutkimusta. Sosiaali- ja terveystalouden siirryttyä hyvinvointialueille, tulisi tutkia uudistuksen vaikutuksia kuntien talouden tasapainoon.

LÄHTEET

- Akbulatov, E., Luk`ianova, A. & Konova, E. (2019). Regional and municipal budget balance as a tool of facilitating economic security based on the example of the Krasnoyarsk territory (Krai). *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 4(12), 515-529.
- Anderson, M-H. (2008). Social networks and the cognitive motivation to realize network opportunities: a study of managers' information gathering behaviors. *Journal of Organizational Behavior*, 29(1), 51–78.
- Anttila, P. (2014). Tutkimuksen taito ja tiedonhankinta. Metodix. Haettu osoitteesta <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/>, 22.4.2022.
- Asikainen, J., Huikko, K., Krakau, T., Sorento, S., Lebedeff, P-P. & Mononen, K. (2017). *Kunnan konserniohje*. Kuntaliitto. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1854-kunnan-konserniohje>, 21.4.2022.
- Askim, J. (2009). The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. *International Public Management Journal*, 12(1), 24-47.
- Averio, P., Koskinen, A, & Laesterä, E. (2019). *Kunnan talous ja rahoitus*. Kunnallisan alan kehittämissäätiön erillisjulkaisu. Haettu osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/04/averio-koskinen-ja-laestera-kuntien-talous-ja-rahoitus_julkaisu-1.pdf, 21.4.2022
- Brusca, I., Manes Rossi, F. & Aversano, N. (2015). Drivers for the financial condition off local government: a comparative study between Italy and Spain. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 13(2), 161- 184.
- Guthrie, J. (1998) Application of accrual accounting in the Australian public sector – Rhetoric or reality? *Financial Accountability & Management*, 14(1), 1-19.
- Hall, M. (2010). Accounting information and managerial work. *Accounting, Organizations and Society*, 35(3), 301-315.
- Harju-Kolkka, K., Solin, H. & Tyyskä, S. (2020). *Sosiaali- ja terveystuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistaminen sekä maakuntien perustaminen*. Lausuntoyhteenveto. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:32. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6877-6>, 21.4.2022.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2009). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2008). *Tutki ja kirjoita*. Keuruu: Otava.
- JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja –suunnitelma. Liite 1. JUHTA- Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. Käsikirja. Versio 1. Julkaistu 26.10.2016

- Johansson- Berg, T. & Siverbo, S. (2009). Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi theoretical study using data from Sweden. *Financial Accountability & Management*, 25(2), 197–224.
- Kaisanlahti, T., Leppiniemi, J. & Leppiniemi, R. *Tilinpäätöksen tulkinta*. Helsinki: Alma.
- Kallio, O., Meklin, P., Tammi, J. & Vakkuri, J. (2012). *Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 24*. Kuntaliitto.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. (2005). *Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 53. Suomen Kuntaliitto.
- Kirjanpitolaki 1336/1997
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. (2017). Työ ja elinkeinoministeriö. 2017. *Yleisohje konsernitilinpäätöksen laatimisesta*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. (2018). Työ- ja elinkeinoministeriö. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. (2016). Työ- ja elinkeinoministeriö. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. (2020). Työ ja elinkeinoministeriö. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Helsinki: Kuntaliitto
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. (2021). Työ- ja elinkeinoministeriö. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kuntalaki 410/2015
- Kuntaliitto (2022). Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot 2021. Tiedotustilaisuus 7.2.2022. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20ja%20kuntayhtymien%20tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sarviot%202021%2C%207.2.2022.pdf>, 21.4.2022.
- Kyngäs, H. & Vanhanen, L. (1999) Sisällön analyysi. *Hoitotiede*, 11(1), 3–12.
- Laesterä, E., Hanhela, T. & Koskinen, J. (2021) *Kuntien talouden muutokset 2021–25, tulevat näkymät sote-uudistuksen vaikutus – Varsinais-Suomi*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Haettu osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/03/kuntien-talouden-muutokset-2021-25_tulevat-nakymat-ja-sote-uudistuksen-vaikutus_varsinais-suomi.pdf, 22.4.2022.
- Lewis, C W. (1994) Budgetary balance: The norm, concept and practices in large U.S cities. *Public Administration Review*, 54(6), 515-524.
- Liguori, M., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2012). Some like non-financial... Politicians' and managers' views on the importance of performance information. *Public Management Review*, 14(7), 1-20.
- March, J. G. (1987) Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making. *Accounting, Organization and Society*, 12(2), 153–168.
- Meklin, P. & Pukki, H. (2016). Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa 1. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1743-kuntien-kirjanpidollinen-ja-rahoituksellinen-tasapaino-osa-i-arttu2>

- Meklin, P. (2019). Puheenvuoro: Kunnan talous tunnuslukujen takana: näkyvä ja näkymätön osa. *Focus Localis*, 47(4), 62–69.
- Meklin, P. Oulasvirta, L. & Kärki, L-M. (2005) Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja*, 33(3), 172–187.
- Moisio, A., Pursiainen, H. & Saarenmaa, T. (2013). *Kuntatalouden ennustettavuus ja sopeutuminen talousarvion ja tilinpäätöksen valossa*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2013. Haettu osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704066000>, 21.4.2022.
- Monsen, N. & Näsi, S. (1998). The contingency model of governmental accounting innovations: a discussion. *European Accounting Review*, 7(2), 275–288.
- Myllyntaus, O. (2002). *Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Navarro-Galera, A., Rodríguez-Bolívar, M.P., Alcaide-Munoz, L. & López-Subires, M. (2016). measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. *Applied Economics*, 48(41), 3961–3975.
- Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. (2013). *Millä tiedolla kuntia johdetaan?* Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74.
- Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen J. (2001). *Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä*. Jyväskylän yliopisto.
- Näsi, S. (2020). Kuntatalouden tasapaino ja luova laskentatoimi ulkoisen tarkastuksen raportoinnissa – Case tutkimus. *Focus Localis*, 48(2), 26–43.
- Oulasvirta, L. (2020). Katsaus: talousinformaation ihanne ja todellisuus kunnissa – kyselytutkimuksen tuloksia neljännesvuosisadalta. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja* 48(2), 81–90.
- Oulasvirta, L, Sinervo, L-M. & Haapala, P. (2019). *Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 109.
- Rivenbark, W.C. Roenigk, D.J. & Allison, G.S. (2010) Conceptualizing financial condition in local government. *Accounting & Financial Management*, 22(2), 149–177.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu osoitteesta https://www.fsd.tuni/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html, 6.3.2022.
- Sinervo, L-M. (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampereen yliopisto Acta Universitatis Tampereensis 1628.
- Sinervo, L-M. (2014) Interpreting financial balance in local government: a case study from Finland. *Public Money & Management*, 34(2), 123–130.
- Säilä, E., Hellén-Toivonen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A. & Urrila A. (2008). *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. Helsinki: Edita.
- Ter Bogt, H.J. (2004). Politicians in search of performance information? – survey research on dutch aldermen’s use of performance information. *Financial Accountability & Management*. 20(3), 221–52.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A, (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

- Valtiokonttori (2022). Taloustietojen raportointi. Haettu osoitteesta <https://www.valtiokonttori.fi/kuntatalouden-palvelut>, 21.4.2022.
- Valtioneuvoston Sote-uudistussivusto. (2022). Haettu sivulta <https://soteuudistus.fi/>, 21.4.2022.
- Valtiovarainministeriö. (2017). *Tulevaisuuden kunta – asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin*. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 11a/2017. Haettu sivulta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-837-8>, 21.4.2022.
- Valtiovarainministeriö. (2020a). *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:13. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>, 21.4.2022.
- Valtiovarainministeriö. (2020b). *Kuntatalousohjelma 2021–2024, kevät 2020*. Kunta-asiat. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:30. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-332-8>, 21.4.2022.
- Valtiovarainministeriö (2021). *Kuntatalousohjelma vuodelle 2022, syksy 2021*. Valtiovarainministeriön julkaisuja - 2021:49. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-522-3>, 21.4.2022.
- Valtiovarainministeriö. (2022). *Kuntatalousohjelma 2023–2026, kevät 2022*. Kunta-asiat. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:26. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-203-1>, 22.4.2022.
- Van Helden. J. (2016). Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money and Management* 36(7),531-37.
- Vinnari. E M. & Näsi. S. (2008) Creative accrual accounting in the public sector: 'Milking' water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management*, 24(2), 97–116.

LIITTEET

Liite 1. Saatekirje haastateltaville



14.03.2022

Tutkimuksen nimi

Kunnan talousjohdon näkemykset kunnan talouden tilasta talousinformaation pohjalta

Tutkimusaihe

Tämä tutkimus on kandidaatintutkielma, jossa tutkitaan viranhaltijoiden talousinformaation käyttöä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää viranhaltijoiden kokemuksia taloustiedon käytettävyydestä ja riittävydestä arvioitaessa kunnan talouden tilaa ja sen tasapainoa.

Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutetaan **puolistrukturoidulla yksilöhaastattelulla**. Haastateltavat saavat haastattelun teemat ja kysymykset etukäteen nähtäväksi. Haastattelu ei vaadi etukäteisvalmistautumista haastateltavilta. Haastattelut toteutetaan videoyhteyksillä Zoom- tai Teams- sovellusten kautta. Haastattelun kesto on noin 30–45 minuuttia. Haastateltaviksi valitaan 4–6 eri kunnan talousjohdon viranhaltijaa.

Osallistumisen vapaaehtoisuus

Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista. Haastatteluaineisto käsitellään luottamuksellisesti ja anonyymisti niin, että yksittäistä kuntaa eikä henkilöä ole tunnistettavissa tutkimusraportista. Tutkimuksessa noudatetaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeita hyvästä tieteellisestä käytännöstä.

Lisätietoa

Voit olla minuun yhteydessä puhelimitse tai sähköpostilla.

Ystävällisesti

Noora Virtanen

Opiskelija

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Mika Luhtala

Yliopisto-opettaja, ohjaaja

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Liite 2. Haastattelurunko

Haastattelurunko

Taustatiedot

1. Mikä on nykyinen virkanimikkeesi?
2. Koska olet aloittanut kunnan palveluksessa /entä nykyisessä tehtävässä?
3. Kuvaile rooliasi/tehtäviäsi/vastuitasi kunnan taloustehtävissä?
4. Kuvaile kunnan talouden tilaa ja kunnan elinvoimaisuutta?

Talouden tasapaino

5. Miten ymmärrät käsitteellä kunnan talouden tasapainon?
6. Kuntalaissa 410/2015 kuntien talouden tasapainoa mitataan tilikauden tuloksen pohjalta. Miten tilikauden osoittama alijäämä mielestäni kuvaa kunnan talouden tilaa? Mitä mieltä olet alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevista säännöksistä?
7. Alijäämän kattamisvelvollisuus tuli pakolliseksi vuonna 2001. Onko kunnassanne tehty tasapainottamishojelmia? Jos on, niin montako kertaa? Mikä on viimeisin?
8. Kuinka merkittävässä roolissa konserni on talouden tasapainottamisessa kunnassanne?

Talousinformaatio

9. Mitä ymmärrät kunnan talousinformaatiolla? Mistä tiedoista talousinformaatio koostuu tai mitä tietoa se sisältää?
10. Miten kunnassanne taloutta koskeva tieto tuotetaan? Kuka tietoa tuottaa? Miten tietoa analysoidaan? Kuka tietoa analysoi?
11. Mikä tieto on keskeistä arvioitaessa kunnan talouden tilaa? Mitkä tunnusluvut ovat mielestäsi keskeisiä?
12. Onko tieto relevanttia/riittävää arvioitaessa talouden tasapainoa? Onko tieto helposti hyödynnettävissä? Onko tiedonsaannissa puutteita? Millaista tietoa pitäisi olla enemmän?
13. Miten hyvin mielestäsi saatavilla oleva/hyödynnetty tieto kertoo kunnan talouden tilasta?
14. Kerro kuntakonsernin talousinformaation tuottamisesta sekä talousinformaation hyödynnettävyydestä. Mitkä ovat keskeisiä tunnuslukuja arvioitaessa konsernin talouden tilaa?
15. Onko jotain muuta, mitä haluaisit aiheeseen liittyen kertoa?