



TURUN KAUPPAKORKEAKOULU
Turku School of Economics

PORIN YKSIKKÖ

KUNTATALOUDEN TILAN ARVIOINTI JA MITTARIT
– Sovelluskohteena Satakunnan kuntien talous 1998-2007

Jani-Petri Laamanen
Salla Saari

Julkaisusarja A - Turun kauppa korkeakoulu, Porin yksikkö
Nro A29/2009

ISSN 1459-1332
ISBN 978-951-564-950-8

Copyright © Jani-Petri Laamanen, Salla Saari
Turun kauppakorkeakoulu,
Porin yksikkö

ISSN 1459-1332
ISBN 978-951-564-950-8

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien taloudellisen tilan arviointia ja mittaamista. Kuntatalouden mittareita sovelletaan Satakunnan kuntien taloudellisen tilan kartoittamiseksi käyttäen aineistona tilastotietoja kuntien tilinpäätöksistä ja muista tiedoista vuosilta 1998-2007. Kuntien taloutta ja toimintaa voidaan arvioida monilla eri mittareilla ja monista eri näkökulmista. Suomalaisessa ja kansainvälisessä kunta- ja paikallisten hallintoyksiköiden tutkimuksessa voidaan havaita ainakin neljä toisistaan eroavaa näkökulmaa kuntatalouteen. Näkökulmat eroavat toisistaan sekä menetelmien ja käytettyjen arviointityökalujen osalta että siinä, arvioidaanko kunnan talouden tilaa, perustehtävästä suoriutumista, johdon ja hallinnon suoriutumista vai tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Erilaiset mittarit soveltuvat näiden eri näkökulmien tarkasteluun erilaisten arviointitapojen tuottamia tuloksia tulisi tulkita eri tavoin. Satakunnan kuntien taloutta tarkastellaan kuntatalouden kestävyuden ja kriisiytymisalttiuden näkökulmasta, jolloin monet keskeisistä mittareista ovat yritysten tilinpäätösanalyysieihin alun perin kehitettyjä tunnuslukuja. Lisäksi Satakunnan kuntien taloudellista tilannetta oli tarpeen Valtioneuvoston määrittelemien kriisikuntakriteerien valossa. Satakunnan kuntien talous on kehittynyt tarkasteluajanjaksolla pitkälti samalla tavoin kuin muun Suomen kuntien talous. Satakunnan kuntien ongelmat ovat kuitenkin sekä nykypäivänä että koko tarkasteluajanjaksolla hieman erilaiset kuin Suomen kuntien keskimäärin. Keskeiset heikkoudet maakunnan kunnissa ovat liittyneet tulo-rahoituksen riittävyyteen ja kertyneisiin alijäämiin sekä lyhyen ajan maksuvalmiuteen. Heikkona kohtana voidaan nähdä myös se, että Satakunnan kuntien tuloveroasteet ovat selvästi korkealla tasolla verrattuna muuhun maahan. Satakunnan kunnat ovat kuitenkin verrattain vähän velkaantuneita, joten vakavaraisuuden osalta tilanne on muuta maata parempi. 'Erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan' kriteerit eivät merkittäväällä tavalla uhkaa täytyä Satakunnan kuntien kohdalla. Talouden kestävyuden ja kriisiytymisalttiuden näkökulmasta voidaankin sanoa, että Satakunnan kuntatalous on yleisesti ottaen melko hyvässä kunnossa. On kuitenkin muistettava, että tutkimuksessa tehdyt analyysit eivät koske esimerkiksi kuntapalvelujen tasoa tai kuntien toiminnan tehokkuutta.

Näitä asioita olisikin tutkittava erikseen kattavan kuvan saamiseksi Satakunnan kuntien taloudellisesta suorituskyvystä.

Asiasanat: kunnat, kunnallistalous, julkiset palvelut, arviointi, tilinpäätös, tunnusluvut, Satakunta

ESIPUHE

Kunnat, kuntien talous ja kuntien tarjoamien palvelujen laajuus ja laatu ovat olleet merkittäviä julkisilla foorumeilla käytyjen keskustelujen aiheita. Erityisesti väestön vanheneminen ja elinkeinorakenteen muutos näkyvät kuntakentässä, ja kuntaliitoksia toteutetaan aiempia vuosia enemmän. Useiden kuntapalvelujen rinnalle on ilmestynyt yksityisten toimijoiden tarjoamia vaihtoehtoja ja täydentäviä palveluja, mikä on myös aiheuttanut huolta kuntien kyvystä tuottaa riittävän laadukkaita palveluja ja ylläpitää palvelutarjontaansa. Kuntiin liittyvä tutkimustoiminta on myös vilkasta, ja sitä tehdään useista eri näkökulmista. Sekä julkisen keskustelun että kuntatutkimuksen monipuolisuus viittaavat siihen, että kuntia ja niiden taloutta voidaan tarkastella monella tavalla ja monesta näkökulmasta. Toivottavaa olisi, että erilaiset näkökulmat ja tarkastelutavat kohtaisivat, jolloin kuntien taloudesta ja toiminnasta saataisiin kokonaisvaltainen – ja kokonaisuutta palveleva – kuva. Erityistä vaikeutta kuntasektorin arviointiin tuottaa kuntien rahatalouden ja varsinaisen toiminnan erillisyys, joka näkyy keskustelussa ja tutkimuksessakin: Kuntataloudesta puhutaan ja sitä tutkitaan yhtenä aiheena kun taas kuntien palvelutoimintaa käsitellään usein taloudesta irrallaan. Kuitenkin nämä kaksi asiaa liittyvät vahvasti, joskaan eivät aina aivan itsestään selvällä tavalla, toisiinsa. Monissa tässä raportissa viitatuissa koti- ja ulkomaisissa tutkimuksissa pidetään tärkeänä, että kuntien raha- ja reaalityöväälouden väliset yhteydet otetaan huomioon arvioitaessa kuntien taloutta. Käsillä olevan tutkimuksen puitteissa on voitu tarkastella vain kuntien rahataloutta, mutta pyritty samalla tuomaan selvästi esille se, että rahatalouden hyvä tila ei ole tae kuntien perustehtävän toteutumisen tasosta.

Turun kaupunkorkeakoulun Porin yksikössä on tutkittu ja seurattu Satakunnan aluetaloutta jo useiden vuosien ajan. Pitkän ja lyhyen aikavälin seurannassa on johdonmukaisesti käytetty mittareita joiden on katsottu kuvaavan aluetalouden kokonaisuutta riittäväällä tarkkuudella ja monipuolisesti. Lisäksi on laadittu erillistutkimuksia useista aluetta koskevista aiheista. Tämän tutkimusprojektin tarkoituksena on ollut laajentaa Satakunnan aluetaloutta koskevaa tutkimusta myös kuntien taloutta koskevaksi. Tutkimus-

työ ja osa tässä raportissa esitellyistä analyyseistä toimivat pohjana Satamittari-sivustolla (www.satamittari.fi) aloitettavalle Satakunnan kuntien taloudellisen tilan seurannalle.

Turun kauppakorkeakoulun Porin yksikön Satakunnan aluetalouden tutkimuksen laajentaminen kuntataloutta koskevaksi on ollut mahdollista Satakuntaliiton ja Porin kaupungin rahoittaman ”Kuntapalvelujen fuusio 2”-hankkeen puitteissa. Haluamme kiittää kaikkia projektin onnistumiseen myötävaikuttaneita henkilöitä ja tahoja, erityisesti kehitysjohtaja Pertti Lainetta ja projektitutkija Reeta Hautaniemeä Turun kauppakorkeakoulun Porin yksiköstä. Kiitämme tutkija Saku Vähäsantasta Turun kauppakorkeakoulun Porin yksiköstä aina yhtä hienosti sujuvasta yhteistyöstä. Hyödyllisistä keskusteluista, neuvoista, kommenteista ja muusta tuesta kiitämme Professori Pentti Mekliniä, Lotta-Maria Sinervoa ja Hannele Mäkelää Tampereen yliopiston Taloustieteiden laitokselta.

Tampereella, 29. päivänä toukokuuta 2009.

Jani-Petri Laamanen

Salla Saari

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	2
ESIPUHE.....	4
KUVIOLUETTELO.....	7
1. JOHDANTO	8
2. KUNTIEN TALOUDELLISEN TILAN ARVIOINTI JA MITTARIT.....	10
2.1. Kuntatalouden tilan arvioinnin näkökulmia	10
2.2. Kuntatalouden tilan arviointi tilinpäätöstunnuksilla.....	19
3. SATAKUNNAN KUNTIEN TALOUDELLISEN TILAN ARVIOINTI	24
3.1. Arvioinnin tunnusluvut	24
3.1.1. Tulojen ja menojen tasapaino	24
3.1.2. Vakavaraisuus	26
3.1.3. Maksuvalmius.....	27
3.1.4. Muut tunnusluvut	27
3.2. Satakunnan kuntien taloudellinen tila 1998-2007	28
3.2.1. Tulojen ja menojen tasapaino	28
3.2.2. Vakavaraisuus	35
3.2.3. Maksuvalmius.....	39
3.2.4. Muut tunnusluvut	40
3.2.5. Yhteenveto.....	43
4. YHTEENVETO	46
LÄHTEET	49
LIITE 1. KUNNAN TULOSLASKELMAKAAVA	51
LIITE 2. KUNNAN TASEKAAVA	52

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Vuosikate €/ asukas vuosina 1998-2007	29
Kuvio 2. Vuosikate % poistoista vuosina 1998-2007	30
Kuvio 3. Investointien tulorahoitusprosentti 1998-2007	32
Kuvio 4. Nettoinvestoinnit €/ asukas vuosina 1998-2007	33
Kuvio 5. Kertynyt ali-/ylijäämä €/ asukas vuosina 1998-2007	34
Kuvio 6. Suhteellinen velkaantuneisuus-% vuosina 1998-2007	36
Kuvio 7. Rahoitusvarallisuus €/ asukas vuosina 1998-2007	38
Kuvio 8. Lainakanta €/asukas vuosina 1998-2007	39
Kuvio 9. Kassan riittävyys (pv) vuosina 1998-2007	40
Kuvio 10. Tuloveroprosentti vuosina 1998-2009	41

1. JOHDANTO

Kuntien merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa ja julkisyhteisöjen kentässä on suuri. Kunnat tuottavat merkittävän osan julkisista palveluista ja niiden kautta virtaa merkittävä osa julkisen talouden rahavirroista. Kuntien suhteellisen suuri toiminnallinen ja erityisesti taloudellinen autonomia antaa kunnille vapauksia toteuttaa perustehtävänsä ja hallita talouttaan. Erityisesti väestön ikärakenteen ja elinkeinorakenteen muutoksen sekä kuntien vastuiden kehityksen myötä kunnat ovat myös kohdanneet taloudellisia haasteita. Näistä syistä kuntien talouden ja toiminnan seuranta on koettu tärkeäksi. Seurannalla on pyritty myös varmistamaan se, että kunnat toimivat kestäväällä tavalla ja kuntalaisten edun mukaisesti.

Liikekirjanpitoon siirtymisen myötä kuntien talouden seurannan ja analysoinnin välineiksi on omaksuttu yritysten tilinpäätösanalyysiin perinteisesti kuuluvia menetelmiä. Näillä kyetään kuvaamaan kuntien taloudellista tilaa ja kehitystä. Julkisessa keskustelussa ja aiheeseen liittyvässä tutkimuskirjallisuudessa kuntien taloutta on arvioitu monin kriteerein, jonka lisäksi kuntia koskeva lainsäädäntö on määritellyt kuntien toiminnalle ja taloudelle rajoja ja tavoitteita. Yritystoiminnasta poikkeavan luonteensa vuoksi kuntien toiminnan arviointi on tietystä mielessä monimutkaisempaa ja käsittää useampia näkökulmia kuin yritysten arviointi. Jokaisella yhteiskunnan taholla on oma näkökulmansa ja omat vaatimuksensa kuntien toimintaan ja talouteen liittyen. Kokonaisvaltaisesti oikeellisen kuvan muodostaminen tietyn kunnan toiminnasta on tämän vuoksi laaja ja haasteellinen tehtävä. Useimmiten tutkijat, virkamiehet ja muut kunnista ja niiden taloudesta kiinnostuneet ovatkin tarkastelleet aihetta lähinnä vain yhdestä näkökulmasta. Esimerkiksi kuntalaisen näkökulmasta eri kuntatalouden aspektit ovat tärkeitä kuin kuntia koskevien valtakunnan tason virkamiesten näkökulmasta.

Kuntataloutta koskevassa kotimaisessa ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa sekä hallinnollisissa asiakirjoissa on esitelty runsaasti erilaisia kuntatalouden arviointimenetelmiä ja mittareita. Oikeiden mittareiden valinta on ongelmallista ja riippuu myös siitä, mitä halutaan mitata ja mistä näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa kuntien talouden arvioinnin ja mittaamisen näkökulmia ja menetelmiä. Lisäksi

tavoitteena on hahmottaa sitä, miten erilaisia mittareita tulisi tulkita. Näiden pohdintojen perusteella on tarkoitus soveltaa joukkoa mittareita Satakunnan kuntien taloudellisen tilan ja kehityksen arvioimiseksi. Tämä tehdään kuntien talouden kestävyys- ja kriisiytymisalttiuden näkökulmasta. Satakunnan kuntia verrataan myös Suomen kuntiin yleensä. Tavoitteena on hahmottaa Satakunnan maakuntaan kuuluvien kuntien yleistä taloudellista tilannetta, tarkastelemalla kuitenkin jokaista kuntaa erillisenä yksikkönä.

Satakunnan kuntien taloutta koskevan analyysin perusteella käy ilmi, että kuntien taloudellinen tila on kehittynyt vuosina 1998-2007 samansuuntaisesti kuin Suomen kuntien yleensäkin. Maakunnan kuntatalouden eri ulottuvuudet painottuvat jonkin verran eri tavalla kuin muualla maassa. Myös ongelmat ja uhat kohdistuvat jokseenkin eri talouden osa-alueisiin. Satakunnan kuntien taloudellinen tila on – ja on ollut – muun maan keskimääräistä heikompi tulorahoituksen riittävyyden, kertyneiden yli- tai alijäämien ja kassan riittävyyden osalta. Tämä siitä huolimatta, että alueen kuntien tuloverotus on verrattain ankaraa. Vakavaraisuuden osalta Satakunnan kuntien talous on suhteellisen hyvällä tolalla, sillä velkaantuminen on ollut maltillista. Tulokset osoittavat, että vuoden 2007 tilikauden jälkeisenä aikana Satakunnan kunnilla ei ole välitöntä uhkaa tulla määritellyksi virallisista kriteereistä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviksi kunniksi. Näin ollen maakunnan kuntien taloudellista tilaa ei voi ylipäättään pitää erityisen heikkona.

Tämän tutkimuksen luvussa 2. kartoitetaan kuntien taloudellisen tilan arvioinnin näkökulmia ja tarkastellaan aiheeseen liittyviä mittareita. Luvussa 3. esitellään Satakunnan kuntien taloudellisen tilan analysoimiseksi laskettavat tunnusluvut ja tarkastellaan kuntien tilannetta ja kehitystä vuosina 1998-2007. Luku 4. sisältää yhteenvedon tutkimuksen keskeisistä tuloksista.

2. KUNTIEN TALOUDELLISEN TILAN ARVIOINTI JA MITTARIT

2.1. Kuntatalouden tilan arvioinnin näkökulmia

Kuntien taloudellinen tila on monien yhteiskunnan ryhmien ja toimijoiden kiinnostuksen kohteena. Mitä laajemmaksi ilmiöksi kuntatalous käsitetään, sitä suurempi on siitä kiinnostuneiden ja tavalla tai toisella sen vaikutuspiirissä olevien ryhmien määrä. Jokaisella ryhmällä on myös oma näkökulmansa siihen, millä ehdoin kuntatalouden voidaan katsoa olevan tasapainossa, kestävällä pohjalla tai tyydyttävä. Esimerkiksi kuntalaisen näkökulmasta keskeisiä kriteereitä kuntataloudelle ovat kunnan kyky tarjota laadukkaita peruspalveluja ja kunnallisverojen taso. Valtionhallinnon ja politiikan tasolla taas ollaan edellisten lisäksi kiinnostuneita keskeisesti myös esimerkiksi kuntien kyvystä selviytyä taloudellisista velvoitteistaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Eri ryhmien erilainen rooli suhteessa kuntatalouteen ja erilaiset näkökulmat korostuvat kuntataloutta koskevassa tutkimuskirjallisuudessa. Sekä kotimaisessa että kansainvälisessä kuntatutkimuksessa ja jonkin verran myös hallintoteksteissä voidaan erottaa ainakin neljä erilaista näkökulmaa kuntatalouteen. Nämä lähtökohdat määrittävät pitkälti myös tavat mitata kuntatalouden tilaa ja rajata tutkimusten tarkastelun kohteet. Osittain erillisiä, mutta toisinaan toisiaan sivuavia tutkimushaaroja ovat 1) puhtaasti laskentatoimen näkökulmasta tehdyt *kuntatalouden tilaa ja kestävyyttä* tarkastelevat tutkimukset, 2) *kuntatalouden tilaa ja palvelutehtävistä suoriutumista* käsittelevät tutkimukset, jotka lisäävät edelliseen arvion tuotettujen palvelujen laadusta, 3) *kunnan taloushallinnon tai johdon suorituskyvyn* arvioinnin näkökulmasta tehdyt tutkimukset ja 4) *kunnan tuotanto- ja muun toiminnan taloudellista tehokkuutta* koskevat tutkimukset.

Laskentatoimen näkökulmasta tehtävä *kuntatalouden toimintakyvyn ja kestävyys-* tutkimus- ja selvitystoiminta palvelee tyypillisesti hallinnon ja erityisesti valtion taloudellisen hallinnon tarpeita. Tällaisessa tutkimuksessa aineistolähteinä ovat lähinnä

kuntien tilinpäätösdokumentit ja –aineistot ja käytettävät menetelmät perustuvat yritystalouden analyysitapoihin. Keskeisenä tavoitteena on selvittää, kuinka terveellä pohjalla kunnan talous on (*financial condition, financial health*), ja uhkaako kuntaa taloudellinen kriisiytyminen (*financial distress*). Kunnan tilinpäätöstä analysoidaan tällöin samalla tavoin kuin markkinoilla toimivan yrityksen tilinpäätöstä. Keskeisiä tarkasteltavia taloudellisen tilan ulottuvuuksia ovat kunnan kannattavuus, maksuvalmius ja vakavaraisuus, joskin toisinaan näistä käytetään yritysanalyyseista poikkeavia, paremmin kuntatalouden tutkimukseen soveltuvia käsitteitä¹. Esimerkiksi von Martensin (1999) mukaan taloudeltaan tasapainoinen kunta täyttää seuraavat kolme tunnusmerkkiä: Ensinnäkin kunta pysyy vastaamaan taloudellisista sitoumuksistaan (lainoistaan ja vastuusitoumuksistaan). Toiseksi kunta säilyttää kapasiteettinsa pitkällä aikavälillä talousarvion ja -suunnitelman ollessa tasapainossa. Kolmanneksi kunnan maksuvalmius on riittävä eli sillä on joka hetki käytettävissään riittävästi kassavaroja. Kustakin kunnan talouden ulottuvuudesta laskeetaan useita tunnuslukuja, joiden avulla voidaan mitata kunnan tulosta ja kykyä suoriutua lyhytaikaisista ja pitkäaikaisista taloudellisista velvoitteistaan. Tunnusluvut kuvaavat usein joidenkin tilinpäätöksen erien erotuksen tai joidenkin erien suhteen. Kuten Meklin (1999) huomauttaa, ne eivät anna sellaisenaan kuvaa siitä, onko tunnusluku hyvä vai huono. Tunnuslukujen merkityksen selvittämiseksi tunnuslukuja tulisi siis vertailla joko pitkittäisvertailua, poikittaisvertailua tai tavoite- ja standardivertailua hyödyntäen. Pitkittäistarkastelussa tarkastellaan tunnusluvun kehitystä pidemmän ajanjakson aikana. Poikittaisvertailussa tunnuslukua vertaillaan muiden kuntien vastaaviin lukuihin. Tavoite- ja standardivertailussa tunnuslukuja verrataan niille asetettuihin tavoite- tai ohjearvoihin. Tällaisen analyysin tarkoituksena on usein vain kuvata kunnan taloudellista tilannetta ilman että otetaan kantaa tilanteen taustalla oleviin tekijöihin tai taloudellisen tilanteen merkitykseen kunnan reaali toiminnan tai kuntalaisten kannalta. Monissa tutkimuksissa kuntia tarkastellaan talouden kriisiytymisen näkökulmasta. Tällöin pyritään selvittämään esimerkiksi sitä, kuinka lähellä tai kaukana tietty kunta on tilanteesta, joka voidaan mieltää taloudelliseksi kriisiksi. Kriisitilanteella tarkoitetaan tällöin tilannetta, jossa kunta ei omin avuin tai tavanomaisin menettelyin selviä velvoitteistaan. Joissakin tutkimuksissa

¹ Toisinaan maksuvalmius ja vakavaraisuus nähdään yhtenä kokonaisuutena jota kutsutaan rahoitusasemaksi (Meklin, 1999).

on pyritty kuvaamaan kriisiytymisprosessia kuntatalouden laskentatoimen erien avulla tai selvittämään minkä erien muutokset ovat keskeisiä kriisin kärjistymisen kannalta (esim. Inman 1995 ja Carmeli 2008).

Vaikka edellä mainitut menetelmät muistuttavatkin yritysten talousanalyysin menetelmiä, kuntasektorin luonteessa on kuitenkin keskeisiä eroja yrityssektoriin verrattuna. Markkinasektorilla reaalitaloudellinen (suoritteiden) vaihdanta tapahtuu välitöntä rahavastiketta vastaan, rahatalous kuvaa reaalitaloutta. Tulot syntyvät suoritteiden luovuttamisesta ja menot pääasiassa tuotannontekijöiden hankkimisesta. Näin ollen yrityssektorilla menestyksekkäs reaalitaloudellinen toiminta heijastuu usein, ainakin pidemmällä aikavälillä, hyvinä talouslukuina. Suuri osa kuntien tuloista ei synny suoritteiden luovuttamisesta, vaan ne muodostuvat verotuloista ja valtionosuuksista. Myöskään kaikki kuntien menot eivät synny tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuista menoista, vaan osa syntyy tulonsiirroista kuntalaisille. Koska tuloilla ja suoritteilla ja menoilla ja tuotannontekijöiden käytöllä ei ole suoraa yhteyttä, ei rahaprosessin mittaluvuilla voida kuvata reaaliprosessin tehokkuutta. (Meklin, 1999).

Osin rahaprosessin mittareiden heikkous reaaliprosessin arvioinnissa johtuu myös siitä, että kunnan 'asiakkaiden' eli kuntalaisten mahdollisuudet valita palvelujensa tuottaja ovat rajallisemmat kuin yritysten asiakkaiden. Näin ollen esimerkiksi kunnan heikko palvelutarjonta ei yleensä aiheuta taloudellisesti heikompaa menestystä kuntasektorilla. Kuntien talouden analysointi yritystaloudelle soveltuvien menetelmin edellyttääkin erilaisista tulosten tulkintaa. Nämä analyysitavat ovat käyttökelpoisia kun halutaan arvioida kuntien talouden kestävyyttä, kuntien edellytyksiä selvitä rahallisista velvoitteistaan ja kuntien talouden kriisialtiutta. Groves, Godsey ja Shulman (2003) ovat jakaneet paikallishallinnon taloudellisen suorituskyvyn neljään ulottuvuuteen, jotka voidaan suomentaa maksuvalmiudeksi (*cash-solvency*), kannattavuudeksi tai tulokseksi (*budgetary solvency*), vakavaraisuudeksi (*long-run solvency*) ja palveluihin liittyväksi suorituskyvyksi (*service-level solvency*). Kunnan tilinpäätökseen perustuvien tunnuslukujen avulla voidaan kuvata näistä vain kolmea ensimmäistä. Sekä kuntien taloudenpidon taso että kuntien varsinaisten tehtävien (palvelutuotannon) hoitaminen tulisi arvioida eri menetelmillä.

Useat tutkimukset tarkastelevat sekä edellä mainittua *kuntatalouden tilaa että palvelutehtävästä suoriutumista*. Tällöin talousanalyyseja täydennetään tuotettujen palvelu-

jen laatua koskevilla arvioilla. Usein palvelujen taso ja laatu luetaan osaksi kunnan taloudellista tilannetta, vaikka kyseessä onkin selkeämmin muuhun kuin puhtaasti taloudellisiin seikkoihin liittyvä ilmiö (kts. esim. Zafra-Gomez, Lopez-Hernandez ja Hernandez-Bastida, 2009; Carmeli, 2008; Wang, Dennis ja Tu, 2007; Kloha, Weissert ja Kleine, 2005 ja Hendrick, 2004). Esimerkiksi edellä mainitussa Grovesin *et al.* (2003) luokittelussa palvelujen tuottamiseen liittyvä suorituskyky (*service-level solvency*) on kolmen puhtaasti taloudellisen ulottuvuuden ohella yksi kunnan taloudellisen tilan ulottuvuuksista. Zafra-Gomez *et al.* (2009) tosin toteavat, että tämän ulottuvuuden mittaaminen on vaikeaa ja useimmissa aiemmissä tutkimuksissa tässä ei ole onnistuttu kovin tyydyttävästi. Meklin *et al.* (2005) korostavat palvelutuotannon tärkeyttä kunnan talouden arvioinnissa seuraavasti: ”Kunnan asiallisena perustarkoituksena on järjestää kuntalaisilleen palveluja ja ylläpitää kansalaisvaltaista itsehallintoa. Taloudellinen perustarkoitus on ehto, jolla asiallista perustarkoitusta toteutetaan [...] Toimeksiantotaloudessa se [ehto] on tulojen ja menojen tasapaino [...]”. Tekijät huomauttavat, että kunnan talous voi olla kirjanpitollisesti tasapainossa, vaikka kunnan palvelujen laatu olisi heikko, koska kunnan rahaprosessi ei peilaa reaali prosessia. Vain tuloslaskelman ja taseen tunnuslukuja tarkastelemalla ei voida päätellä, onko kunnan talous hoidettu hyvin vai huonosti suhteessa sen perustarkoitukseen. Kunnan talouden tilaa arvioitaessa tulisi siis kiinnittää huomiota myös rahatalouden ja reaalitalouden vastaavuuteen (Meklin *et al.*, 2005). Meklin *et al.* (2005) tarkastelevatkin kuntataloutta siten, että palvelutuotanto on tarkastelun keskiössä, jolloin tasapainoisen talouden tunnusmerkkeinä mainitaan seuraavat seikat: ”1) kunta kykenee käyttötuloillaan kattamaan sellaisen käyttömenojen määrän, jolla voidaan tarjota riittävät palvelut kuntalaisille, 2) kunta kykenee lisäksi huolehtimaan palvelustrukturistaan korvaus- ja uusinvestoinnein ja 3) kunnalla on riittävä palvelujen tuotantokyvyn mahdollistava käyttöomaisuus, joka on rahoitettu suurimmaksi osaksi omalla pääomalla”. Myös von Martensin (1999) mukaan kuntien tunnuslukuja vertaillen tulisi tilinpäätösinformaation lisäksi hyödyntää muuta reaali prosessia kuvaavaa informaatiota, kuten toimintakertomuksia ja taloussuunnitelmia.

Edellä kuvattu tarkastelutapa, jossa tilinpäätösinformaation lisäksi otetaan huomioon palvelutuotannon taso ja laatua koskeva informaatio, antaa kiistatta kokonaisvaltaisemman kuvan kunnan taloudellisesta tilasta ja tehtävien hoidosta kuin pelkkä talousana-

lyysi. Voidaan ajatella, että tällöin kuntataloudesta saatu kuva vastaa paremmin kuntalais-ten näkökulmaa ja kunnan tehtävien kokonaisuutta. Palvelutuotannon korostaminen kun- nan perustehtävänä paljastaa, että kunnan reaalisen toiminnan ja rahatalouden kohtaamat- tomuus tulisi huomioida kun analysoidaan ja tulkitaan kuntatalouden tunnuslukuja. Voi- daan kuitenkin huomauttaa, että pelkkiin tilinpäätöstietoihin pohjautuvat kuntatalouden tunnusluvut ovat sinällään informatiivisia kun halutaan tietää, miten kestäväällä pohjalla kunnan talous on, ja onko kunta taloudellisessa ahdingossa tai vaarassa ajautua sellaiseen.

Monissa tutkimuksissa (kts. esim. Cohen, 2008) on kritisoitu sitä, että kuntatalou- den ja –palvelujen tilan arvioinnissa ei oteta huomioon tekijöitä, jotka vaikuttavat kunnan kykyyn tai edellytyksiin saada aikaan toivottu taloudellinen tai palveluihin liittyvä loppu- tulos. Esimerkiksi epäedullinen väestörakenne saattaa heikentää kunnan mahdollisuuksia taloudelliseen menestykseen ja laadukkaaseen palvelutuotantoon, jolloin kyseisen kunnan heikko menestyminen ei välttämättä ole seurausta heikosta suorituskyvystä. Kun tällainen ajattelu liitetään kuntatalouden arviointiin, tarkastellaan kuntataloutta *kunnan taloushal- linnon tai -johdon suorituskyvyn (financial performance)* näkökulmasta. Kuntatalouden kestävyuden tai kriisiytymisalttiuden näkökulmasta eikä myöskään kunnan perustehtävi- en hoidon tai kuntalaisen näkökulmasta ole merkitystä sillä, missä olosuhteissa tietty ta- loudellinen tilanne tai palvelutaso saavutetaan. Kuitenkin voidaan olla sitä mieltä, että heikkojen olosuhteiden vallitessa kunnan hallintoa ei voida pitää vastuullisina kunnan talouden tai palvelujen heikosta tilasta. Meklin *et al.* (2005) näkevät että vastuu esimer- kiksi väestökadosta tai epäedullisesta elinkeino- tai työpaikkarakenteesta johtuvista ra- kenteellisista kuntatalouden ongelmista ei ole yksin kunnilla vaan myös valtiolla ja talo- uspolitiikan tekijöillä. Cohen (2008) tarkastelee kuntien ulkopuolisten tai kunnista riip- pumattomien (*exogenous*) tekijöiden – alueellisen kokonaistuotannon, kunnan koon, asuntojen hintojen, turismin ja aseman alueen pääkaupunkina – vaikutusta kuntien tilin- päätöksistä laskettuihin tunnuslukuihin. Analyysi paljastaa, että nämä muuttujat ovat ti- lastollisesti yhteydessä kuntatalouden tunnuslukuihin, mikä tekijän mukaan aiheuttaa on- gelmia tunnuslukujen vertailussa kuntien välillä.

On kiistatonta, että alueelliset tekijät joita kunta ei voi kontrolloida, vaikuttavat kuntatalouden tilaan ja myös kykyyn tarjota laadukkaita palveluja. Se, tulisiko ulkopuo- listen tekijöiden vaikutus 'puhdistaa' tai ottaa huomioon kun kuntia vertaillaan, riippuu

tarkastelun näkökulmasta. Esimerkiksi kuntalaisen näkökulmasta kuntapalvelujen tason merkitys on samankaltainen riippumatta palvelutasoa määrittävistä paikallistekijöistä. Tarkasteltaessa kuntatalouden kestävyyttä tai kriisialttiutta ei paikallistekijöillä ole suurtakaan merkitystä sen lisäksi, kuinka merkittävästi ne vaikuttavat kunnan tuleviin tulo- tai menovirtoihin. Edellä kuvattu olosuhdetekijät huomioon ottava menetelmä kuntatalouden arvioimiseksi onkin hyödyllinen lähinnä silloin, kun halutaan selvittää kunnan hallinnon, johdon tai taloudenpidon suorituskykyä tai pätevyyttä.

Edellisistä osittain erillinen tutkimuskirjallisuuden haara on *kunnan tuotanto- ja muun toiminnan taloudellista tehokkuutta* koskeva kirjallisuus. Laajasti katsottuna tällaisessa tutkimuksessa pyritään selvittämään kuinka tehokkaasti kunta tai kunnan alaisuudessa toimiva palveluntuotantoyksikkö kykenee muuntamaan rahamääräisiä resursseja palvelutoiminnan tavoitteiksi asetetuiksi lopputulemiksi (*Value for Money*).

Tämä prosessi, jota voidaan kutsua tehokkuuden sijasta myös tuloksellisuudeksi, jaetaan usein kolmeen vaiheeseen, joiden toimivuutta voidaan tarkastella erikseen: taloudellisuus (*economy*), tuottavuus/tehokkuus (*efficiency*) ja vaikuttavuus (*effectiveness*) (Meklin, 1999). Taloudellisuudessa on kyse siitä, kuinka pienillä kustannuksilla tuotannossa tarvittavia ei-rahamääräisiä resursseja kyetään hankkimaan. Tehokkuus koskee tällöin näiden resurssien muuntamista kunnan suoritteiksi (palveluiksi). Vaikuttavuus puolestaan liittyy siihen, miten hyvin suoritteet toteuttavat palvelutoiminnan tavoitteita. Esimerkiksi terveydenhuollossa taloudellisuutta heijastaa vaikkapa laitehankintojen edullisuus. Tehokkuus liittyy tällöin kykyyn tuottaa hankituilla laitteilla terveydenhuollon suoritteita, esimerkiksi tutkimuksia. Vaikuttavuus puolestaan mittaa sitä, miten hyvin suoritettut tutkimukset palvelevat kuntalaisten terveyttä esimerkiksi diagnosoinnin oikeellisuuden kautta.

Meklin (1999) liittää edellä määritellyt taloudellisuuden ja tehokkuuden käsitteet taloustieteessä käytettyyn teknisen tehokkuuden (myös tuotannollinen tehokkuus) käsitteeseen, jolla tarkoitetaan kykyä tuottaa tietyllä määrällä resursseja maksimimäärä suoritteita. Vaikuttavuuden Meklin (1999) taas liittää nk. allokatiiviseen tehokkuuteen, jolla

tarkoitetaan sitä, että tuotetaan oikeita suoritteita². Usein tehokkuustutkimuksissa³ huomio kiinnittyy tekniseen tehokkuuteen, mutta myös allokatiivinen tehokkuus on kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta tärkeää. Kärjistettynä esimerkkinä kunta, joka käyttää kaikki rahalliset resurssinsa kulttuuripalvelujen tuottamiseen. Tällainen kunta voi tuottaa näitä palveluja hyvinkin edullisesti (tekninen tehokkuus), mutta muiden palvelujen (esim. terveys-, sosiaali- tai koulutuspalvelujen) puuttuminen kunnasta heikentää kuntalaisten hyvinvointia verrattuna tilanteeseen jossa resurssit allokoidaan tehokkaasti eri sektoreille. Sekä teknisen että allokatiivisen tehokkuuden voidaan katsoa olevan merkittäviä useista edellä käsitellyistä kuntatalouden arvioinnin näkökulmista. Ensinnäkin kuntalaiset veronmaksajina haluavat vastinetta verorahoilleen ja palvelumaksuille. Myös kuntatalouden kestävyuden kannalta taloudellinen tehokkuus saattaa joissain tilanteissa olla hyvin tärkeää. Lisäksi tehokkuustarkastelua voidaan pitää osana kunnan hallinnon toimivuuden arviointia. On kuitenkin huomattava, että tehokas toiminta ei riitä takaamaan sitä, että kunnan talous on kunnossa tai että kunnan toiminta voidaan arvioida hyväksi kaikista muiden tutkimuskirjallisuuden haarojen näkökulmista. Tehokkaasta palvelutoiminnasta huolimatta kuntatalous saattaa kriisiytyä ja toiminnan tehokkuuteen saattavat vaikuttaa esimerkiksi alueelliset olosuhdetekijät, jolloin tehokkuuden perusteella ei voida arvioida hallinnon suorituskykyä.

Kuntien toiminnan ja yksittäisten kuntapalvelujen tehokkuutta on tutkittu Suomessa ja ulkomailla erityisesti taloustieteilijöiden toimesta. Tyypillisimmät tutkimustavat ovat kustannusfunktioestimointi, tuotantofunktioestimointi ja DEA-menetelmä. Kustannusfunktioestimoinnissa selitetään palveluntuottajan kustannuksia tuotettujen palvelusuuritteiden määrillä, jolloin selittämättä jäävät kustannukset tulkitaan tehottomuudeksi. Tuotantofunktioestimoinnissa taas selitetään tuotoksen määrää tuotannossa käytettävillä panoksilla, jolloin selittämättä jäänyt tuotoksen määrä ymmärretään osoitukseksi yksikön tehokkuudesta. DEA (*Data Envelopment Analysis*) on samankaltainen menetelmä kuin edelliset, mutta taustaoletukset ja täsmällinen analyysitapa ovat DEA:ssa hieman erilai-

² Toisinaan tuotannon allokatiivisella tehokkuudella tarkoitetaan eri tuotantopanosten käyttöä tehokkaassa suhteessa. Tässä allokatiivinen tehokkuus kuitenkin ymmärretään tuotosten allokaation optimaalisuuteen liittyvänä.

³ Jatkossa tehokkuudella tarkoitetaan kaikkia tuloksellisuuden osa-alueita: taloudellisuutta, tuottavuutta/tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kyse on siis taloustieteen tehokkuus-käsitteestä, joka jakaantuu tekniseen ja allokatiiviseen tehokkuuteen.

set. Loikkasen ja Susiluodon (2006) tutkimus lienee ainoa, jossa Suomen kuntien palvelutuotannon kustannustehokkuutta on tarkasteltu ottaen kaikki palvelut huomioon samanaikaisesti. Loikkanen ja Susiluoto (2006) arvioivat kuntien kustannustehokkuutta vuosina 1994-2002 DEA-menetelmää käyttäen. Esimerkki vastaavanlaisesta tutkimuksesta ulkomaisella aineistolla ovat Belgian kuntien tehokkuutta tarkasteleva De Borger ja Kerstens (1996) ja Espanjan Valencian maakunnan paikallishallinnollisten yksiköiden tehokkuutta tutkiva Balaguer-Coll, Prior ja Tortosa-Ausina (2007), joissa eri tehokkuudenarviointimenetelmien tuottamia tuloksia myös verrataan keskenään. Valtaosa kuntien toiminnan tehokkuutta käsittelevistä tutkimuksista tarkastelee yksittäisen palvelun tai palvelusektorin, kuten terveydenhuollon tai peruskoulutuksen tehokkuutta. Voidaan arvioida, että tällaiset tutkimukset tuottavat tarkempia, informatiivisempia ja ehkä luotettavampiakin tuloksia kuin koko kunnan toimintaa käsittelevät analyysit. Suomalaisina esimerkkeinä tällaisista tutkimuksista mainittakoon terveystieteiden tehokkuutta arvioiva Luoma, Järviö, Suoniemi ja Hjerpe (1996), sairaaloiden tehokkuutta tarkasteleva Linna (1998), Juha Laineen väitöskirjaan (Laine, 2005) sisältyvä vanhusten laitoshoidon tehokkuustutkimus ja lukioiden tehokkuutta koskeva Kirjavainen ja Loikkanen (1998). Tällaiset tutkimukset voivat tuottaa tietoa kuntien palvelutoiminnan tehokkuudesta ja siten kunnan kyvystä suoriutua palvelutehtävästään taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Edellä mainittujen kaltaisten kuntien palvelutoiminnan tehokkuusarviointien tulokinnassa tulisi noudattaa varovaisuutta. Ensinnäkin tutkimukset käsittelevät vain palvelutoiminnan teknistä eli tuotannollista tehokkuutta. Ne eivät arvioi allokatiivista tehokkuutta eli sitä, tuottaako kunta hyvinvointimielessä tuloksellisesti oikean määrän oikeita palveluja. Näin ollen tietty kunta saattaa näyttäytyä esimerkiksi teknisesti tehokkaana sosiaalipalvelujen tuottajana, mutta samaan aikaan tuottaa kyseisiä palveluja liian vähän ja suunnata resurssinsa muihin palveluihin joita vastaavasti tuotetaan yli optimaalisen tason. Toiseksi tehokkuustutkimusten ongelmana on suoritteiden mittaamisen vaikeus. Edellä mainitut tehokkuustutkimuksen menetelmät olettavat, että suoritteet ovat keskenään samanlaisia. Näin ei käytännössä kuitenkaan aina ole, vaan esimerkiksi kunnallisen terveydenhuollon yhtenä suoritelajina pidetty hoitopäivä ei välttämättä hoidon laatueroista johdun ole kaikissa kunnissa samanlainen. Lähes kaikkien kuntapalvelujen tilastoitujen suoritteiden laatu saattaa vaihdella kuntien välillä. Tällöin heikkoa laatua halvalla tuottava

kunta näyttää tehokkuusmittauksissa tehokkaalta, vaikka se ei sitä todellisuudessa olekaan (kts. Kotakorpi ja Laamanen, 2007). Joissakin tehokkuustutkimuksissa tätä ongelmaa on pyritty korjaamaan keräämällä kvantitatiivista tietoa palvelujen laadusta. Esimerkiksi Laineen (2005) tulokset viittaavat siihen, että taloudellisesti tehokkaammin toimivissa vanhusten hoitolaitoksissa hoidon laatu on useilla mittareilla mitattuna heikompi kuin tehottomammassa. Balaguer-Coll, Prior ja Tortosa-Ausina (2007) hyödyntävät aineistoa subjektiivisista palvelujen laatuarvioista ja pyrkivät niiden avulla tuottamaan 'laaturajattuja' tehokkuuslukuja. Palvelujen laatua on useiden palvelujen kohdalla hyvin vaikea mitata kattavasti, ja subjektiiviset laatuarviot tai -kokemukset voivatkin olla yksi potentiaalinen laadun mittari. Esimerkiksi terveyspalveluissa asiakkaan kokema laatu saattaa vaihdella vaikka mitattavissa olevassa laadussa ei olisikaan eroja. Kotakorpi ja Laamanen (2009) tutkivat Suomen kuntien perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon teknisen kustannustehokkuuden yhteyttä kuntalaisten kokemaan yleiseen hyvinvointiin. Heidän tulostensa mukaan kunnissa, joissa terveydenhuoltoon käytetään suoritettua määrää suhteutettuna enemmän rahaa, on kuntalaisten hyvinvointi myös korkeampi. Näin ollen voidaan arvioida, että mitattu tekninen tehokkuus terveyspalvelujen tuotannossa heijastuu negatiivisesti suoritteiden laatuun. Koska tehokkuusmittaukset eivät huomioi allokatiivista tehokkuutta eivätkä palvelujen laatueroja, tehokkuuden rinnalla tulisi aina arvioida myös näitä seikkoja. Tehokkuusmittaukset ovatkin hyödyllisiä lähinnä puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta, mutta arvioitaessa kunnan suoriutumista tehtävistään olisi käytettävä täydentäviä arviointimenetelmiä.

Edellä esitetyn valossa voidaan todeta, että kuntien taloudellisen tilan arviointiin on olemassa useita erilaisia menetelmiä, mutta myös useita näkökulmia. Valitusta näkökulmasta riippuu, mikä menetelmä kulloinkin on sopivin. Mikäli kuntataloutta halutaan tutkia talouden kestävyuden ja kriisiytymisuhan näkökulmasta, antaa tilinpäätösinformaation perustuva tunnuslukuanalyysi jo kohtalaisen hyvän kuvan tilanteesta. Mikäli taas huomio halutaan kiinnittää erityisesti kunnan 'reaalitaloudellisen' perustehtävän eli palvelutuotannon hoitamiseen, on käytettävä palvelujen laajuutta ja laatua koskevaa aineistoa. Mikäli taas halutaan tuottaa tietoa kunnan talous- ja muun hallinnon suoriutumiskyvystä ja tehokkuudesta, on alueelliset ja muut kunnasta riippumattomat olosuhdetekijät otettava huomioon ja tehokkuusmittaukset tehtävä palvelusuoritteiden laatueroja huomioi-

den. Kattavin mahdollinen kuva kunnan taloudesta ja suorituskyvystä voidaan saada vain käyttämällä kaikkia edellä mainittuja lähestymistapoja. Toisaalta mikäli tällaista kokonaisvaltaista analyysia ei tehdä, tulisi tulosten tulkintaan kiinnittää erityistä huomiota.

Tässä tutkimuksessa keskitytään kunnan talouden kestävyys- ja kriisiytymisalttiuden arviointiin ja sen välineisiin. Tavoitteena on selvittää kotimaisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa, miten kuntien taloutta voidaan parhaiten kuvata tilinpäätösinformaation avulla. Keskeisessä roolissa ovat tällöin kuntien taloudellisen tuloksen ('kannattavuuden'), lyhyen aikavälin maksuvalmiuden ja pitkän aikavälin vakavaraisuuden ulottuvuudet. Aiempi tutkimuskirjallisuus antaa runsaasti viitteitä siitä, millaisilla tunnusluvuilla näitä ulottuvuuksia voidaan kuvata ja miten tunnuslukuja tulisi tulkita. Kuten edellä olevasta keskustelusta käy ilmi, tällainen analyysi antaa vain rajallisen kuvan kuntien taloudellisesta ja hallinnollisesta suorituskyvystä. Tarkastelun ulkopuolelle jää kuntien palvelutehtävästä suoriutuminen, kuntien hallinnon tai johdon suorituskyky ja kuntien tuotanto- ja muun toiminnan taloudellinen tehokkuus. Toisaalta kuntien talouden tilasta, kestävydestä ja kriisiytymisuhasta pyritään antamaan mahdollisimman kattava ja informatiivinen kuva.

2.2. Kuntatalouden tilan arviointi tilinpäätöstunnuksilla

Suomen kunnissa siirryttiin liikekirjanpitokäytäntöön vuonna 1997. Myös kansainvälisesti suuntaus on ollut tämä, ja liikekirjanpito on nykyisin käytössä useissa maissa eri maanosissa. Kirjanpitokäytäntöjen ja säädösten mukana yrityssectorilta kuntasektorille ovat siirtyneet myös tilinpäätösinformaatioon ja siitä laskettuihin tunnuslukuihin perustuvat talouden arviointikäytännöt. Nykyään yleisimmin käytetyt kuntatalouden mittarit ovat monilta osin identtisiä yritystalouden mittareiden kanssa. Kuitenkin mittareiden ja tunnuslukujen tulkinta ja erityisesti merkitys on kuntasektorilla usein erilainen kuin yritystaloudessa. Myös taloudelle ja toiminnalle asetetut tavoitteet ovat kuntien kohdalla erilaiset kuin yrityksissä. Tästä huolimatta kuntatalouden ja yritystalouden tilinpäätösinformaatioon perustuvat mittarit ovat hyvin samankaltaisia.

Kuntatalouden, kuten yritystaloudenkin, tila jaetaan yleensä kolmeen ulottuvuuteen tai ominaisuuteen. Yritystaloudessa näistä käytetään nimityksiä *kannattavuus* (*profi-*

tability), *vakavaraisuus (long-term solvency)* ja *maksuvalmius (liquidity)*. Kuntataloudesta puhuttaessa ei suomenkielisessä kirjallisuudessa yleensä käytetä kannattavuuden käsitettä vaan puhutaan tulojen ja menojen tasapainosta (Meklin, 1999) tai tuloksesta. Tämä johtuu siitä, että kunnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa tai ylijäämää vaan saada menot katetuiksi tuloilla. Maksuvalmius- ja vakavaraisuusvaatimuksen suhteen kuntien voidaan katsoa olevan enemmän samankaltaisia yritysten kanssa kuin kannattavuusvaatimuksen suhteen. Jatkossa kuntatalouden analysoinnissa käytettyjä tilinpäätöksen tunnuslukuja käsitellään edellä mainittujen kolmen ulottuvuuden mittareina. Suomessa tilinpäätöksen tunnuslukuja on keskeisimmin luetteloitu Suomen kuntaliiton (2001) ohjeessa Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmalli, joka sisältää yleisimmät käytössä olevat mittarit. Lisäksi Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) mainitsee joitakin muita tunnuslukuja. Jälkimmäisten tunnuslukujen merkitys on suuri, koska Lain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007, 9 §) mukaan kunnan voidaan katsoa niiden perusteella olevan eräänlaisessa kriisitilanteessa joka aiheuttaa toimenpiteitä:

Jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommät ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Ulkomaisessa tutkimuskirjallisuudessa kuntatalouden ulottuvuudet ovat yleensä myös edellä mainitut kannattavuus, vakavaraisuus ja maksuvalmius. Kirjallisuus kuitenkin sisältää joitakin tunnuslukuja ja lukujen tulkintoja joita suomalaisessa kirjallisuudessa ei ole käsitelty, joten jatkossa on tarpeen käydä läpi myös alan kansainvälistä tutkimusta.

Tulojen ja menojen tasapaino

Meklinin (1999) mukaan kunnan tulojen ja menojen tasapainon arvioinnissa voidaan periaatteessa erottaa lyhyt (yksi vuosi) ja pitkä (enemmän kuin yksi vuosi) aikaväli. Lyhyellä aikavälillä tulojen on riitettävä juokseviin menoihin, pidemmällä aikavälillä lisäksi

myös korvaus- ja uusinvestointien rahoittamiseen sekä niitä varten otettujen lainojen hoitamiseen. Suomen kuntaliiton (2001) julkaisemassa Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmalli -ohjeessa mainitaan yhteensä kuusi tunnuslukua, jotka mittaavat tulojen (tulorahoituksen) riittävyttä eri näkökulmista. Nämä tunnusluvut ovat⁴:

- Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista
- Vuosikate €/ asukas
- Vuosikate prosenttia poistoista
- Investointien tulorahoitus-%
- Pääomamenojen tulorahoitus-%
- Lainanhoitokate

Toimintatuottojen osuus toimintakuluista kertoo, mikä osa kuluista saadaan katettua toiminnasta tulevilla tuloilla kuten asiakasmaksuilla. Tämän luvun merkitys on melko vähäinen kuntatalouden kestävyuden kannalta, koska muut tuloerät, verotulot ja valtionosuudet, muodostavat suuren osan tuloista ja valtionosuudet lisäksi tasaavat kuntien välisiä tuloeroja. Kalchheimin ja Rozevitchin (1990) mukaan tällainen tunnusluku on kuitenkin hyödyllinen kunnan autonomian mittarina, kunhan kunnan keräämät verotulot lasketaan osaksi tuloja. Tämä näkökulma on hyödyllinen suomalaisessa kontekstissa silloin, kun halutaan tarkastella yleisesti kuntien taloudellisen autonomian muutosta ajassa.

Muut edellä mainitut tulojen ja menojen tasapainoa kuvaavat tunnusluvut mittaavat vuosikatteen, eli karkeasti määriteltynä ”[...] tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin” (Suomen kuntaliitto, 2006; kts. vuosikatteen laskentakaava liitteenä olevassa tuloslaskelmakaavassa), riittävyttä suhteessa erilaisiin kuntien menoihin. Vuosikate €/ asukas mittaa ylipäättään kuntien tulojen ja menojen tasapainoa, mutta ei huomioi korvaus- tai uusinvestointitarvetta. Kun vuosikate suhteutetaan poistoihin, ajatellaan poistojen edustavan korvausinvestointeihin tarvittavia varoja. Kun vuosikate kattaa 100 % poistoista, voidaan tulorahoituksen ajatella riittävän. Investointien tulorahoitus-% -tunnusluvussa taas suhteutetaan vuosikate investointime-

⁴ Tässä luvussa keskitytään tunnuslukujen tulkintaan, joten kaikkien tunnuslukujen täsmällisiä kaavoja ei esitetä. Täsmälliset laskentakaavat löytyvät tekstissä mainituista lähdeeteoksista.

noihin, jolloin tulorahoitustarpeeseen luetaan myös uusinvestoinnit eikä poistojen oleteta edustavan todellista korvausinvestointitarvetta. Pääomamenojen tulorahoitus-% puolestaan huomioi myös rahoitusmenot, jolloin tulorahoitustarpeeseen luetaan investointimenojen lisäksi myös lainanlyhennykset ja antolainojen nettolisäys. Lainanhoitokatteessa tarkastellaan tulorahoituksen riittävyyttä vain lainanhoitoon. Karkeasti tulkiten tämä tarkoittaa sitä, että lainanhoitokyky on kunnossa, jos tulorahoitus ylittää selvästi lainanlyhennykset (Suomen kuntaliitto, 2001).

Myös Valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) viitataan tulorahoituksen riittävyyttä kuvaavaan vuosikatteeseen. Vuosikatteesta vähennetään asetuksen määritelmän mukaan harkinnanvarainen rahoitusavustus, jolloin selviää kunnan tavanomaisen tulorahoituksen riittävyys. Asetuksessa keskeisessä roolissa oleva tunnusluku on kunnan taseeseen kertynyt yli- / alijäämä, joka mittaa kunnan tulojen ja menojen tasapainoa tilikautta pidemmällä aikavälillä.

Vakavaraisuus

Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa (Suomen kuntaliitto, 2001) kunnan vakavaraisuuden mittareina esitetään seuraavat tunnusluvut:

- Omavaraisuusaste
- Suhteellinen velkaantuneisuus
- Rahoitusvarallisuus €/ asukas
- Lainat €/ asukas

Omavaraisuusaste mittaa kunnan pääomarakennetta, erityisesti oman pääoman suhdetta koko pääomaan. Kääntäen omavaraisuusaste voidaan nähdä myös velkaantuneisuuden mittarina. Suhteellinen velkaantuneisuus taas vertaa kunnan vieraan pääoman (velan) määrää kunnan käyttötuloihin (toimintatulot + verotulot + valtionosuudet), jolloin saadaan mittari sille, kuinka suuri osa tilikauden käyttötuloista hupenisi velkojen takaisinmaksuun. Asukaskohtainen rahoitusvarallisuus mittaa kunnan likvidejä varoja kun

niistä on vähennetty velat (vieras pääoma). Asukaskohtaiset lainat kuvaavat nimensä mukaisesti lainamäärää asukasta kohti.

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) määrittelee raja-arvot kolmelle vakavaraisuutta mittaavalle tunnusluvulle. Nämä ovat omavaraisuusaste, suhteellinen velkaantuminen ja lainakanta asukasta kohden. Taseeseen kertynyt alijäämä per asukas, jolle asetuksessa myös määrätään raja-arvo, voidaan myös tulkita vakavaraisuuteen liittyväksi, koska alijäämällä on taseen oman pääoman erää vähentävä vaikutus.

Maksuvalmius

Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa (Suomen kuntaliitto, 2001) maksuvalmiutta mitataan kassan riittävyydellä. Tämä mittari kuvaa sitä, kuinka monen päivän kassasta maksuihin vuoden lopussa kassassa olleet varat riittäisivät.

Zafra-Gomez *et al.* (2009) käyttävät maksuvalmiuden (*cash solvency*) mittarina lyhytaikaisia saamisia ja rahavaroja joista on vähennetty lyhytaikaiset velat. Tämä mittari voidaan nähdä eräänlaisena lyhytaikaisena muunnoksena vakavaraisuusmittareihin kuuluvasta rahoitusvarallisuudesta, jossa mukana ovat myös pitkäaikaiset saamiset ja velat.

Muita mittareita

Valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) määritellään raja-arvo edellä mainittujen tunnuslukujen ohella myös kunnan tuloveroprosentille. Muihin kuntiin verrattuna matala veroprosentti voi antaa kunnalle taloudellista liikkumavaraa antamalla mahdollisuuden veroasteen nostoon. Vastaavasti jo ennestään korkea veroprosentti kaventaa mahdollisuuksia tehdä veronkorotuksia tarpeen vaatiessa. Tähän liittyen esimerkiksi Van Helden (2000) laskee vähäisen 'veropotentialin' yhdeksi kunnan heikon taloudellisen tilanteen tunnusmerkiksi. Canadian Institute of Chartered Accountants (1997) ottaa yhtenä taloudellisen joustovaran (*flexibility*) osatekijänä huomioon myös rahoituksen saatavuuden ja velan kustannukset.

3. SATAKUNNAN KUNTIEN TALOUDELLISEN TILAN ARVIOINTI

3.1. Arvioinnin tunnusluvut

3.1.1. Tulojen ja menojen tasapaino

Vuosikate €/ asukas

Vuosikate on yksi kunnan tuloslaskelman nk. välituloksista, joka kuvaa tulojen ja menojen tasapainoa. Tilikauden ylijäämästä vuosikate eroaa siten, että siihen ei lasketa mukaan poistoja, arvonalentumisia, satunnaisia eriä eikä poistoeron, varausten ja rahastojen muutoksia. Vuosikate käsittää näin ollen kunnan toimintaan liittyvät tuotot ja kulut (eli toimintakatteen) sekä verotulot, valtionosuudet ja rahoitustuotot ja kulut. Negatiivinen vuosikate merkitsee, että kunnan säännönmukainen toiminta tuottaa negatiivisen tuloksen, kun taas positiivisella vuosikatteella voidaan kattaa esimerkiksi (ja erityisesti) korvaus- ja uusinvestointikuluja. Yksi vuosikatteen eduista mittarina esimerkiksi tilikauden ylijäämään verrattuna on se, että se ei sisällä osittain kunnan omassa harkinnassa olevia poistoja eikä satunnaisia tuottoja ja kuluja.

Vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta

Osalle kunnista myönnetään harkinnanvaraista rahoitusavustusta Kuntien valtionosuuslain (1147/1996) nojalla. Tämä valtionosuus ei perustu kunnan säännönmukaiseen toimintaan vaan taloudellisen tuen tarpeeseen, mutta se näkyy kuitenkin vuosikatteessa tulorahoituksena. Kun harkinnanvaraisen avustuksen vaikutus poistetaan vuosikatteesta, saadaan luku joka paremmin kuvaa kunnan kykyä tulla toimeen säännönmukaisella tulorahoituksellaan.

Vuosikate prosenttia poistoista

100 * Vuosikate / Poistot ja arvonalentumiset

Kuten edellä mainittu, vuosikatteen mittaamalla tulorahoituksella rahoitetaan erityisesti investointeja. Kun vuosikate suhteutetaan poistoihin, ajatellaan poistojen kuvaavan investointitarvetta. Toisaalta, kuten Meklin *et al.* (2005) huomauttavat, kuntien on tehtävä poistojen kuvaamien korvausinvestointien lisäksi myös uusinvestointeja. Tällöin vuosikatteen riittävyys poistoihin ei takaa tulorahoituksen riittävyyttä investointeihin. Kunnilla on melko paljon liikkumavaraa vuotuisten poistojen määrittämisessä, joten poistot eivät välttämättä aina kovin hyvin kuvaa korvausinvestointejakaan.

Investointien tulorahoitusprosentti

100 * Vuosikate/ Investointien omahankintameno

Investointien tulorahoitusprosentti mittaa sitä, mikä osa investointimenoista kyetään kattamaan tulorahoituksella. Myllyntaus (2002) toteaa, että Investointien tulorahoitusprosentti ”[...]vähennettynä sadasta osoittaa prosenttiosuuden, mikä on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli käyttöomaisuuden myynnillä, lainalla tai kassavarojen määrää vähentämällä.”. Tunnusluvun avulla voidaan pyrkiä korjaamaan edellä mainittuja ongelmia, jotka sisältyvät Vuosikate prosenttia poistoista –tunnuslukuun. Investointien omahankintameno (kunnan oma maksuosuus investoinneista) katsotaan tällöin kuvaavan uus- ja korvausinvestointeja. Käytännössä investointien tulorahoitusprosentti saattaa heilahdella voimakkaasti vuodesta toiseen mikäli investoinnit ajoittuvat epätasaisesti eri tilikausille.

Kertynyt yli- tai alijäämä €/ asukas

Tuloslaskelman yli- / alijäämä on kuntatalouden vastine yrityksen tulokselle. Yli- tai alijäämä kirjataan kunnan taseeseen, ja se vaikuttaa oman pääoman määrään. Kuten edellä jo mainittu, mm. poistojen määrä vaikuttaa kunnan tulokseen. Taseeseen kertynyt yli- tai alijäämä koostuu edellisten tilikausien yli- / alijäämästä ja viimeisimmän tilikauden yli- / alijäämästä.

3.1.2. Vakavaraisuus

Omavaraisuusaste

$100 * (\text{Oma pääoma} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot})$

Omavaraisuusastetta laskettaessa suhteutetaan kunnan oma pääoma kunnan koko pääomaan. Esimerkiksi runsas velan määrä (sisältyy koko pääomaan) suhteessa kunnan pääoman yhteismäärään näyttäytyy alhaisena omavaraisuusasteena. Edellä mainittu kertynyt yli- / alijäämä vaikuttaa omavaraisuusasteeseen lisäämällä / vähentämällä oman pääoman määrää. Myllyntauksen (2002) mukaan ”Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää [...] 70 % omavaraisuutta.” ja ”50 % tai sitä alempi omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta.”.

Suhteellinen velkaantuneisuus-%

$100 * (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$

Suhteellisen velkaantuneisuusprosentin laskemisessa jakajana käytettävät käyttötulot koostuvat toimintatuloista, verotuloista ja valtionosuuksista. Näin ollen tunnusluku kuvaa sitä, kuinka suuri osa kunnan tilikauden tuloista kuluisi vieraan pääoman (kuten lainojen) pois maksamiseen. Myllyntaus (2002) pitää suhteellista velkaantuneisuusprosenttia omavaraisuutta parempana vakavaraisuuden mittarina, koska ”käyttöomaisuuden ikä, käyttöomaisuuden arvostus tai poistomenetelmä eivät vaikuta tunnusluvun arvoon”. On kuitenkin huomattava, että tunnusluku riippuu sekä velkaantuneisuudesta että tulojen tasosta tilikaudella.

Rahoitusvarallisuus € / asukas

$[(\text{Saamiset} + \text{Rahoitusarvopaperit} + \text{Rahat ja pankkisaamiset}) - (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot})] / \text{Asukasmäärä}$

Rahoitusvarallisuus lasketaan vähentämällä saamisista ja helposti realisoitavissa olevista varallisuuseristä vieras pääoma (kuten lainat). Tunnusluku kertoo, kuinka paljon näistä varallisuuseristä jäisi asukasta kohden jäljelle, jos velat maksettaisiin kokonaisu-

nessaan (huomaa, että tunnusluku voi olla myös negatiivinen). Kuten von Martens (1999) toteaa, rahoitusvarallisuus-tunnuslukua voidaan perustellusti vertailla kuntien välillä, koska (kuten suhteellisen velkaantuneisuudenkin kohdalla) poisto- ja arvostusmenetelmät eivät vaikuta tunnusluvun arvoon.

Lainakanta €/ asukas

(Vieras pääoma – Saadut ennakot - Ostovelat - Siirtovelat - Muut velat) / Asukasmäärä

Lainakanta €/ asukas mittaa kunnan velkaantuneisuutta, mutta ei huomioi kunnan tuloja kuten suhteellinen velkaantuneisuusprosentti. Lainakantaa mittaava luku osoittajassa kuvaa kunnan korollista velkaa (Myllyntaus, 2002).

3.1.3. Maksuvalmius

Kassan riittävyys (pv)

$365 \text{ pv} * \text{Kassavarat} / \text{Kassasta maksut tilikaudella}$

Kassan riittävyys päivissä mitattuna on kunnan maksuvalmiuden mittari, eli se mittaa kunnan lyhytaikaista varojen riittävyyttä. Tarkasti ottaen tunnusluku kuvaa sitä, kuinka moneksi päiväksi tilikauden lopun kassavarat riittäisivät, jos kassasta maksuja olisi päivittäin saman verran kuin (päätyneellä) tilikaudella keskimäärin.

3.1.4. Muut tunnusluvut

Tuloveroprosentti

Kunnan tuloveroprosentti vaikuttaa kunnan tulorahoituksen tasoon. Veroprosentin tason voidaan myös ajatella mittaavan kunnan mahdollisuuksia hankkia lisätuloja verotusta kiristämällä: Entuudestaan korkea veroprosentti antaa vähemmän mahdollisuuksia veronkorotuksiin kuin verrattain matala prosentti.

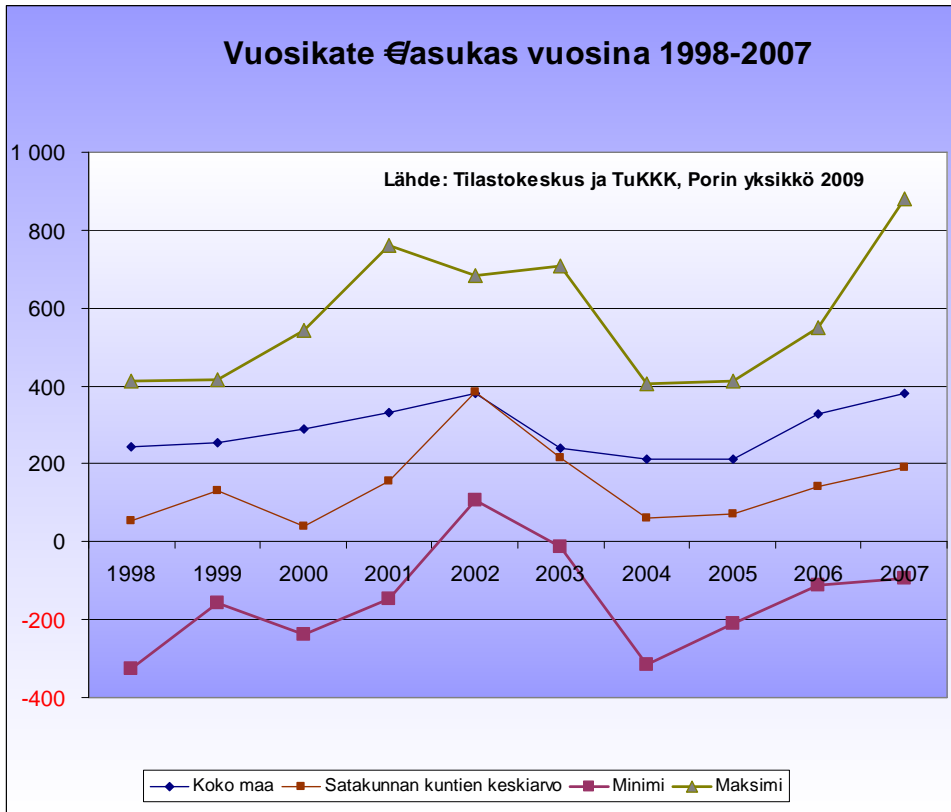
3.2. Satakunnan kuntien taloudellinen tila 1998-2007

Tässä kappaleessa tarkastellaan Satakunnan kuntien taloudellista tilaa kuntien tulojen ja menojen tasapainon, vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden kannalta. Tunnuslukuja ja niiden kehitystä tarkastellaan kuntien keskiarvon ja minimi- ja maksimiarvojen avulla sekä 'erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien' kriteereitä vasten. Kriteerien osalta mainitaan kunnat, jotka ovat vuonna 2007 ylittäneet asetuksessa mainitut raja-arvot sekä kunnat jotka ovat ylittäneet nämä raja-arvot sekä vuonna 2006 että vuonna 2007 (poikkeuksena tuloveroprosentti, jonka tarkastelu päättyy vuoteen 2009). Tarkasteluajanjakso (paitsi tuloveroprosentin osalta) päättyy vuoteen 2007, koska vuoden 2008 tilikauden tilinpäätöstietoja ei ole kootusti saatavilla.

3.2.1. Tulojen ja menojen tasapaino

Vuosikate €/ asukas

Kuviossa 1. on esitetty Satakunnan kuntien keskimääräinen asukaskohtainen vuosikate vuosina 1998–2007. Se on ollut tarkasteluajanjaksolla vuotta 2002 lukuun ottamatta koko maan kuntien keskiarvoa heikompi. Satakunnan kuntien heikoin vuosikate on ollut koko maan keskiarvoa heikompi yli 400 eurolla per asukas lukuun ottamatta vuosia 2002 ja 2003, jolloin ero on ollut pienempi. Vastaavasti kunnista paras vuosikate on ollut tarkasteluajanjaksolla 160–500 euroa koko maan kuntien keskimääräistä asukaskohtaista vuosikatetta parempi. Tarkasteluajanjakson aikana keskimäärin 5,6 kunnalla on ollut negatiivinen vuosikate. Vuonna 2002 kaikkien kuntien vuosikate oli positiivinen, kun taas vuonna 1998 yhdentoista kunnan vuosikate oli negatiivinen. Vuonna 2007 kahdeksalla kunnalla oli negatiivinen vuosikate. Useamman peräkkäisen vuoden vuosikatteen negatiivisuudesta ovat kärsineet Kokemäki (2004-2007) ja Noormarkku (2005-2007), joka yhdistyy Poriin vuoden 2010 alusta.



Kuvio 1. Vuosikate €/ asukas vuosina 1998-2007

Vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta

Yksi Valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) mainituista kriteereistä on vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Asetuksen mukaan tämä tunnusluku ei saisi olla negatiivinen. Satakunnan kunnista kahdeksalla vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta oli negatiivinen vuonna 2007. Rahoitusavustusta sai maakunnassa vuonna 2007 vain kaksi kuntaa, joista toisella (Kokemäki) vuosikate oli negatiivinen sekä ennen että jälkeen rahoitusavustuksen ja toisella (Honkajoki) vuosikate ilman avustustakin jäi positiiviseksi. Näin

ollen rahoitusavustus ei vuonna 2007 nostanut yhtenkään Satakunnan kunnan negatiivista vuosikatetta positiiviseksi.

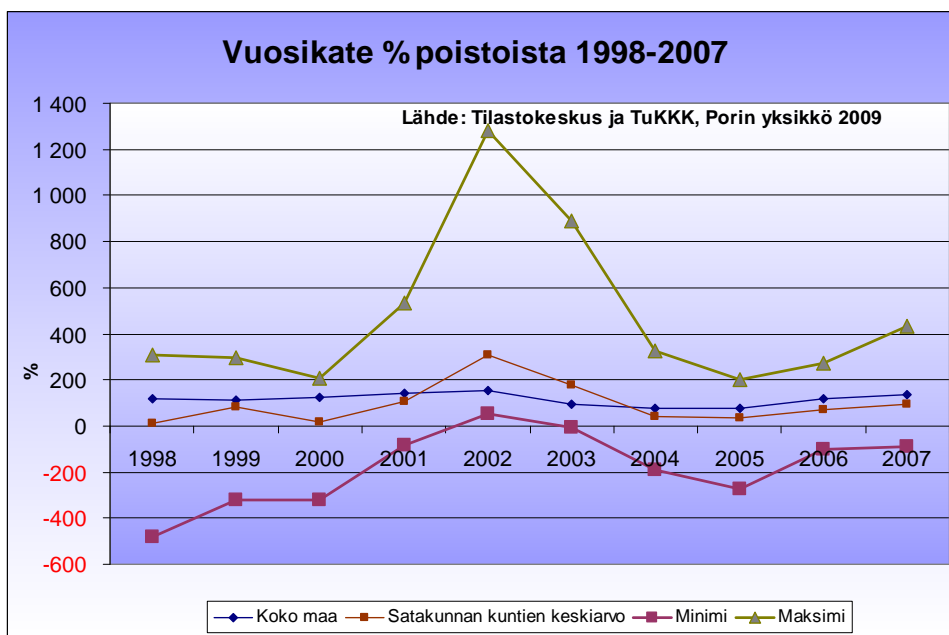
- Kunnat, joilla raja-arvo 'vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta on negatiivinen' ylittyi vuonna 2007:

Jämijärvi, Kankaanpää, Kiukainen, Kokemäki, Köyliö, Lavia, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Siikainen

- Kunnat joilla em. raja-arvo ylittyi myös vuonna 2006:

Kokemäki, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010)

Vuosikate prosenttia poistoista



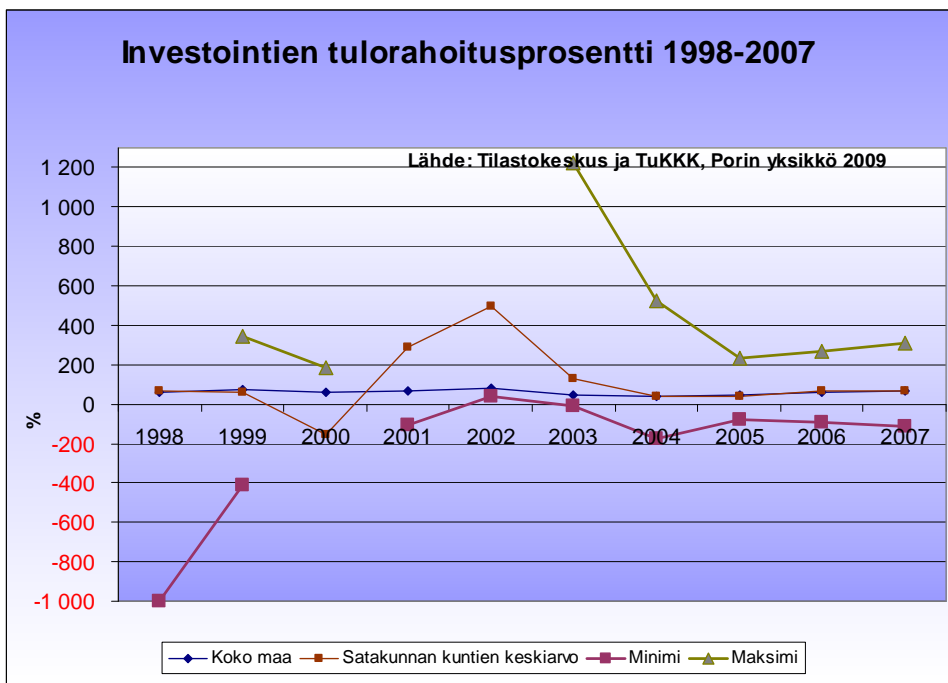
Kuvio 2. Vuosikate % poistoista vuosina 1998-2007

Vuosikatteen riittävyys poistoihin on vaihdellut vuosittain ja kunnittain tarkasteluajanjakson aikana paljon. Osassa kunnista vuotta 2002 lukuun ottamatta vuosikate on ollut negatiivinen, osassa kunnista vuosikate on sen sijaan riittänyt kattamaan poistot moninkertaisesti. Vuosittain vähintään seitsemän kunnan vuosikate on riittänyt kattamaan poistot. Vuonna 2002 yhtä kuntaa (Merikarvia) lukuun ottamatta kaikki kunnat pystyivät kattamaan poistonsa vuosikatteella. Myös vuosina 2001 ja 2003 noin puolet Satakunnan kunnista pystyi kattamaan poistonsa, eli niiden vuosikate suhteutettuna poistoihin oli yli 100 prosenttia. Satakunnan kuntien keskimääräinen vuosikate-prosentti poistoista on ollut kuitenkin koko maan keskiarvoa pienempi lukuun ottamatta vuosia 2002 ja 2003. Muina tarkasteluvuosina se on ollut keskimäärin noin 60 %. Erityisen pitkäaikainen (vähintään 4 peräkkäistä vuotta vuoteen 2007) ongelma vuosikatteen riittämättömyys poistoihin on ollut Laviassa ja Siikaisissa (2003-2007) sekä Kiikoisissa, Kokemäellä, Köyliössä, Poriin liittyvässä Noormarkussa ja Säskylässä (2004-2007).

Investointien tulorahoitusprosentti

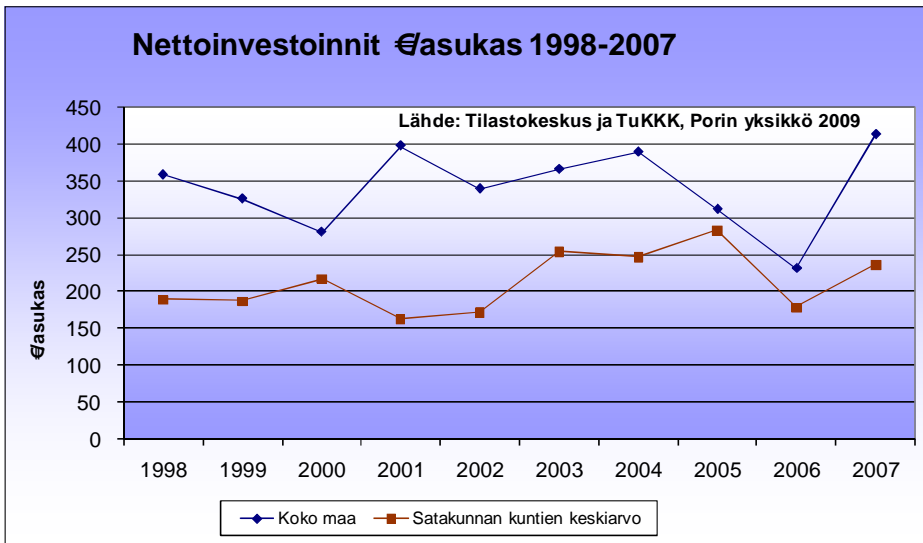
Vuosikatteen riittävyttä investointien omahankintamenoihin kuvaa investointien tulorahoitusprosentti kuviossa 3⁵. Satakunnan kunnissa vuosikate on riittänyt kattamaan investointien omarahoitusosuuden keskimäärin vain vuosina 2001-2003. Mikään kunta ei ole pystynyt kattamaan vuosikatteellaan investointien omahankintamenoja kaikkina vuosina tarkasteluajanjakson aikana. Tyypillisesti tulorahoitusprosentti on jäänyt useimmilla kunnilla alle sadan. Kuitenkin vuonna 2002, jolloin vuosikatteet nousivat tilapäisesti merkittävästi, kahta kuntaa lukuun ottamatta kaikkien kuntien investointien tulorahoitusprosentti oli yli 100 prosenttia. Muina tarkasteluvuosina 2-10 kunnan vuosikate on riittänyt kattamaan investointien omahankintamenot. Satakunnan kuntien keskimääräinen investointien tulorahoitusprosentti on ollut samalla tasolla koko maan keskiarvon kanssa lukuun ottamatta vuosia 2000-2003. Vuosina 2001-2003 keskimääräinen investointien tulorahoitusprosentti oli yli sata prosenttia ja koko maan keskiarvoa parempi.

⁵ Kuvioista on jätetty pois joidenkin vuosien minimi-/maksimi-arvot, koska nämä ovat hyvin pieniä/suuria. Tunnusluvun suuri vaihteluväli johtuu joidenkin kuntien vähäisestä investointitoiminnasta joinakin vuosina.



Kuvio 3. Investointien tulorahoitusprosentti 1998-2007

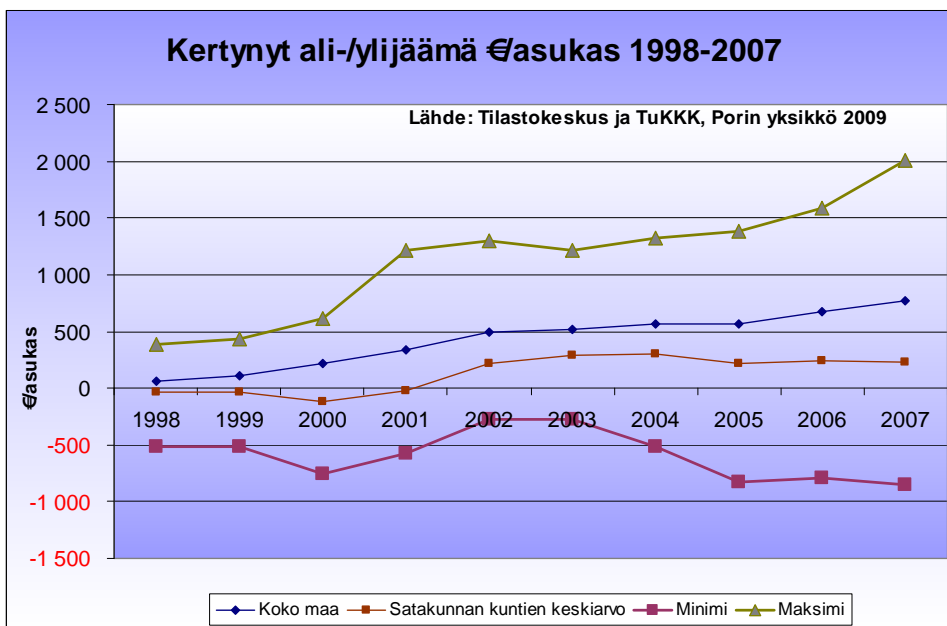
Kuviosta 4. nähdään, että Satakunnan kuntien asukaskohtaiset nettoinvestoinnit ovat tarkasteluajanjakson aikana olleet kuitenkin koko maan keskiarvoa alhaisemmat, mikä osaltaan selittää investointien tulorahoitusprosentin hyvää tasoa.



Kuvio 4. Nettoinvestoinnit €/ asukas vuosina 1998-2007

Kertynyt yli- tai alijäämä €/ asukas

Satakunnan kuntien keskimääräisen asukaskohtaisen kertyneen ali-/ylijäämän määrä on kohentunut tarkasteluajanjakson aikana samoin kuin koko maan kuntien keskiarvo. Satakunnan kuntien keskimääräinen ali-/ylijäämä on kuitenkin ollut koko tarkasteluajanjakson ajan koko maan keskiarvoa heikommalla tasolla, ollen keskimäärin 300 euroa/asukas koko maan keskiarvoa heikompi. Vuodesta 2002 lähtien Satakunnan kuntien keskiarvo on näyttänyt ylijäämää. Samalla kehitys on ollut polarisoituvaa siten, että ylijäämäiset kunnat ovat kasvattaneet kertynyttä ylijäämäänsä kun taas alijäämäiset (tai pienen ylijäämän) kunnat ovat pysyneet alijäämäisinä tai kasvattaneet alijäämäänsä. Ero suurimman kertyneen ylijäämän ja suurimman kertyneen alijäämän välillä Satakunnan kunnissa on ajanjakson aikana kolminkertaistunut. Vuosina 1998–2007 Satakunnan kunnista keskimäärin 11 kunnan taseessa on ollut kertynyttä alijäämää. Vuonna 2000 jopa 20 kunnan taseessa oli kertynyttä alijäämää. Tarkasteluajanjakson aikana kuitenkin 18 kunnan kertyneen ali-/ylijäämän kehitys on ollut positiivista, eli kertyneen ylijäämän määrä on kasvanut tai kertyneen alijäämän määrä on laskenut.



Kuvio 5. Kertynyt ali-/ylijäämä €/ asukas vuosina 1998-2007

Valtioneuvoston asetuksen kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) mukainen raja-arvo kertyneen alijäämän osalta ylittyy, jos kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää. Vakavampi kriteeri, joka toteutuessaan kahtena peräkkäisenä vuonna (Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)) riittää itsessään kunnan määrittelymiseksi 'erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaksi kunnaksi' on: "[...] taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä [...] hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.". Honkajoki, Lavia ja Poriin vuonna 2010 yhdistyvä Noormarkku ovat ainoat Satakunnan kunnat, joilla oli yli 500 euroa alijäämää vuonna 2007. Näiden kuntien osalta vakavampi kriteeri, joka yksin riittää kriisikunnaksi määrittelyyn toteutuu, mikäli sekä vuoden 2008 että vuoden 2009 taseessa on alijäämää yli 1 000 euroa. Lievempi kriteeri, jonka lisäksi muiden kuuden kriteerin tulee täytyä, on täyttynyt vuonna 2007 yhdeksän kunnan osalta.

- Kunnat, joilla oli taseessa kertynyttä alijäämää vuonna 2007:

Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Kokemäki, Lavia, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku, Säkyä

- Kunnat, joilla oli taseessa kertynyttä alijäämää myös vuonna 2006:
Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Lavia, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku, Säkyä
- Kunnat, joilla asukaskohtainen kertynyt alijäämä oli vuonna 2007 vähintään 1 000 euroa ja vuonna 2006 vähintään 500 euroa:
Ei tällaisia kuntia
- Kunnat, joilla asukaskohtainen kertynyt alijäämä oli vuonna 2007 vähintään 500 euroa:
Honkajoki, Lavia, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010)

3.2.2. Vakavaraisuus

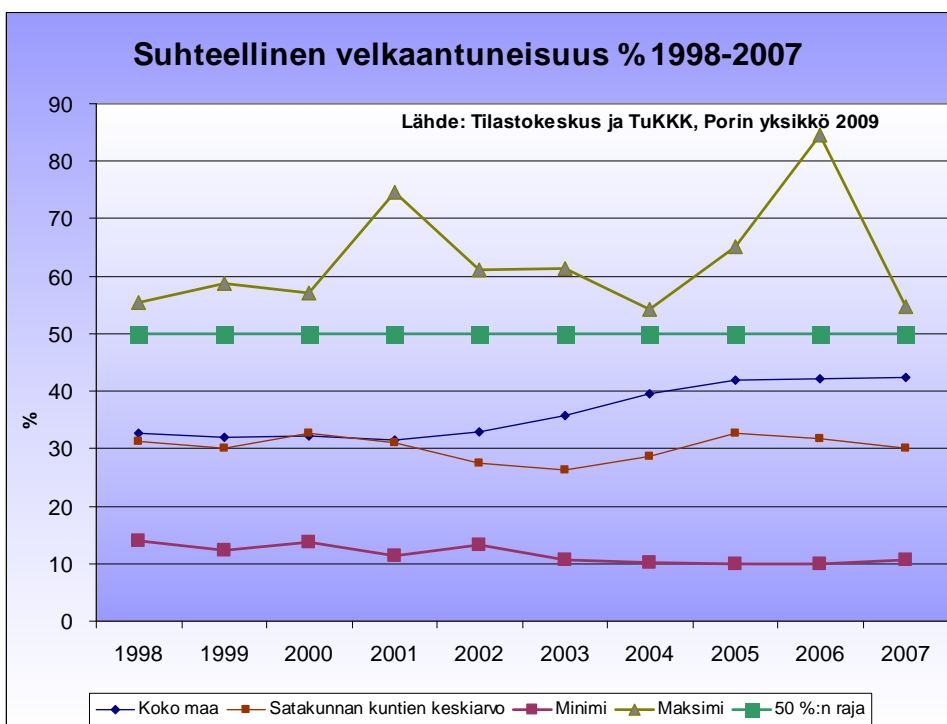
Omavaraisuusaste

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) asettaa kunnan omavaraisuusasteen raja-arvoksi 50 %.

- Kunnat, joiden omavaraisuusaste alle 50 % vuonna 2007:
Honkajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Kokemäki, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku
- Kunnat, joiden omavaraisuusaste alle 50 % myös vuonna 2006:
Honkajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Kokemäki, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku

Suhteellinen velkaantuneisuus-%

Koko maan kuntien keskimääräinen suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut vuoden 1998 32,6 prosentista vuoden 2007 42,5 prosenttiin. Samalla ajanjaksolla Satakunnan kuntien keskimääräinen velkaantuneisuus on laskenut 31,3 prosentista 30,1 prosenttiin. Vuodesta 2001 lähtien Satakunnan kuntien keskimääräinen suhteellinen velkaantuneisuusprosentti on ollut koko maan keskiarvoa parempi.



Kuvio 6. Suhteellinen velkaantuneisuus-% vuosina 1998–2007

Valtioneuvoston asetuksen kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) mukaan raja-arvo suhteelliselle velkaantuneisuudelle on 50 %. Lähes kaikkina tarkasteluvuosina Satakunnan kunnista kahdessa kunnassa suhteellinen velkaantuneisuus on ollut enemmän kuin 50 %. Yhdessä kunnassa (Eurajoki) suhteellinen velkaantuneisuus oli yli 50 % yhtäjaksoisesti kuuden vuoden ajan vuosina 2001–2006, mutta laski vuonna 2007 alle raja-arvon, 44,2 %:iin. Ainoastaan Pomarkussa ja Poriin yhdistyvässä

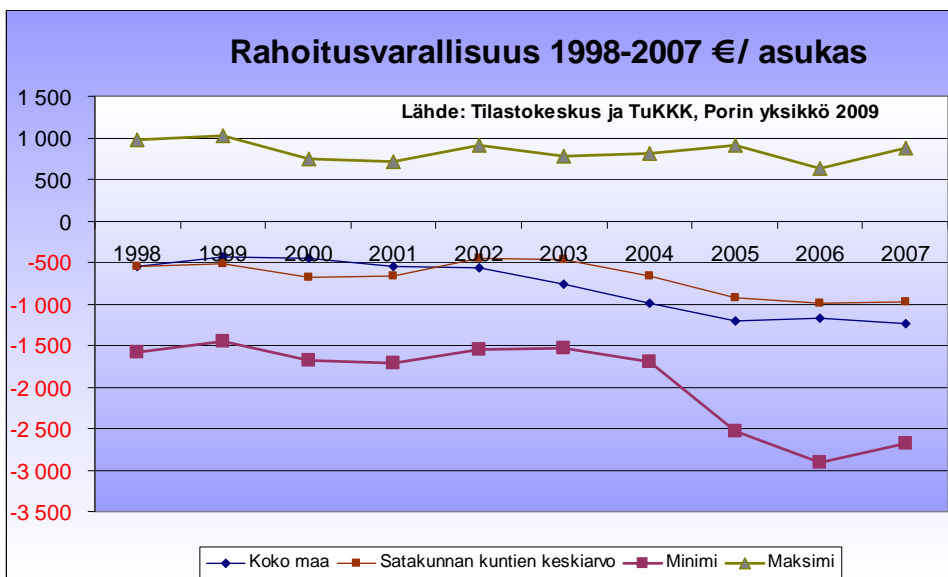
Noormarkussa suhteellinen velkaantuneisuus oli yli 50 % vuonna 2007. Näissä kunnissa velkaantuneisuus oli alle 50 % vuonna 2006. Velkaantuneisuutta koskeva kriteeri voi siten täyttyä kahdesti peräkkäin vain Pomarkussa vuoden 2008 tilinpäätöksessä, mikäli kunnan suhteellinen velkaantuneisuus pysyy yli 50 %:ssa.

- Kunnat, joissa suhteellinen velkaantuneisuus yli 50 % vuonna 2007:
Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku
- Kunnat, joissa suhteellinen velkaantuneisuus yli 50 % myös vuonna 2006:
Ei tällaisia kuntia

Rahoitusvarallisuus €/asukas

Koko maan kuntien keskimääräinen rahoitusvarallisuus oli vuonna 1998 noin -545 euroa / asukas. Vuoteen 2007 mennessä se on laskenut -1245 euroon / asukas. Satakunnan kuntien keskimääräinen asukaskohtainen rahoitusvarallisuus on ollut koko maan kuntien keskiarvoa paremmalla tasolla vuodesta 2002 lähtien. Se on ollut koko maan keskiarvoa parempi keskimäärin yli 200 eurolla/asukas vuosina 2002–2007.

Seitsemässä kunnassa rahoitusvarallisuuden erotus on ollut ainakin yhtenä vuonna positiivinen tarkasteluajanjakson aikana. Toisin sanoen osassa kunnista rahoitusomaisuudella olisi voitu kattaa vieras pääoma kokonaan. Vuonna 2007 tällaisia kuntia olivat Karvia, Rauma ja Vampula (yhdistynyt Huittisiin 1.1.2009).

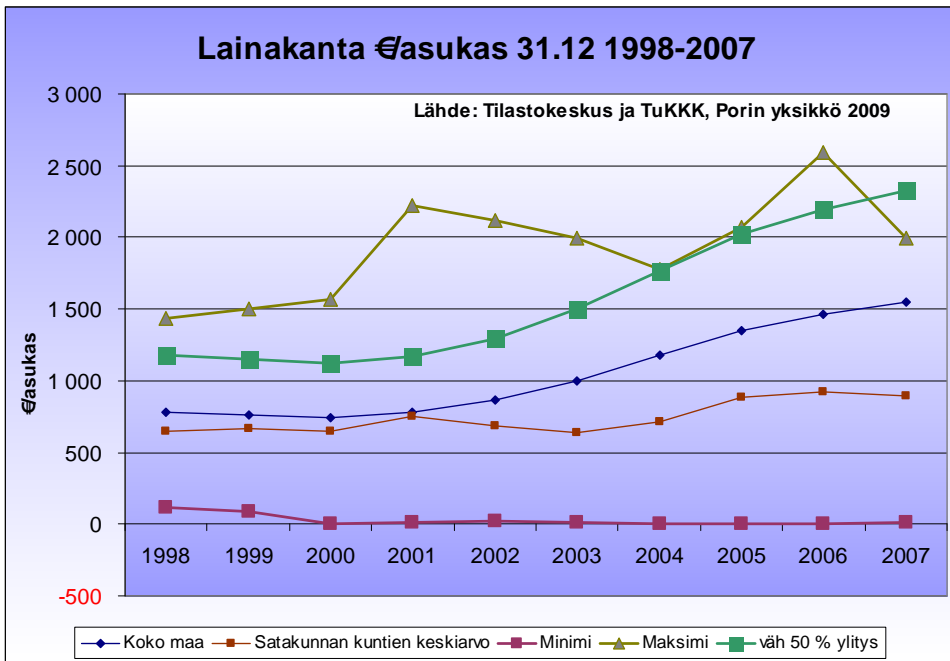


Kuvio 7. Rahoitusvarallisuus €/ asukas vuosina 1998–2007

Lainakanta €/ asukas

Vuodesta 2001 lähtien koko maan kuntien keskimääräinen asukaskohtainen lainakanta on kasvanut vuosittain. Myös Satakunnan kuntien keskimääräinen lainakanta on kasvanut vuodesta 2004 lähtien, mutta se on kasvanut maan keskiarvoa selvästi vähemmän.

Vuonna 2007 kuuden kunnan lainakanta oli koko maan keskimääräistä lainakantaa suurempi. 9-10 kunnan lainakanta on ollut koko maan keskiarvoa korkeampi vuosina 1998–2002. Muina tarkasteluajanjakson vuosina 3-6 kunnan lainakanta on ylittänyt maan keskimääräisen lainakannan.



Kuvio 8. Lainakanta €/asukas vuosina 1998–2007

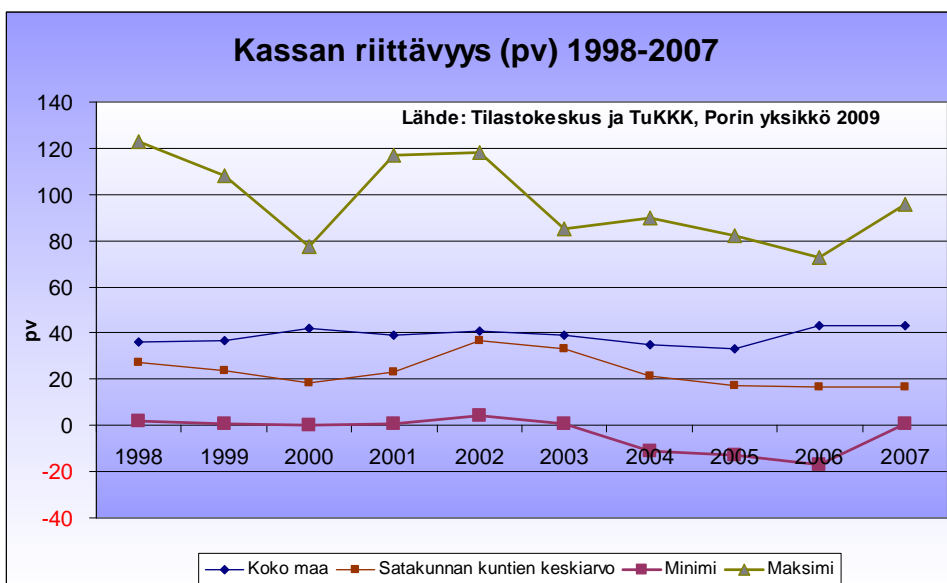
Vuonna 2001 viiden kunnan lainakanta ylitti Asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) määritellyn lainakantaa koskevan kriisikunnan kriteerin, eli niiden lainakanta ylitti vähintään 50 prosentilla koko maan kuntien keskimääräisen lainakannan. Muina vuosina, lukuun ottamatta vuotta 2007, 1-3 kunnan lainakanta on ylittänyt kyseisen rajan.

- Kunnat, joiden asukaskohtainen lainakanta ylittänyt vuonna 2007 maan keskimääräisen 50 %:lla:
Ei tällaisia kuntia

3.2.3. Maksuvalmius

Kassan riittävyys (pv)

Satakunnan kuntien keskimääräinen kassan riittävyys on vaihdellut 16,5 päivän ja 36,5 päivän välillä vuosina 1998–2007. Keskiarvo on ollut koko tarkasteluajanjakson aikana koko maan kuntien keskiarvoa pienempi. Vuosittain 7-16 kunnassa kassan riittävyys on ollut alle kaksi viikkoa ja kolmessa kunnassa kassan riittävyys on ollut tarkasteluajanjakson aikana vähintään yhtenä vuotena negatiivinen. Osalla kunnista kassan riittävyys on ollut siis tarkasteluajanjakson aikana ainakin tilapäisesti heikkoa.



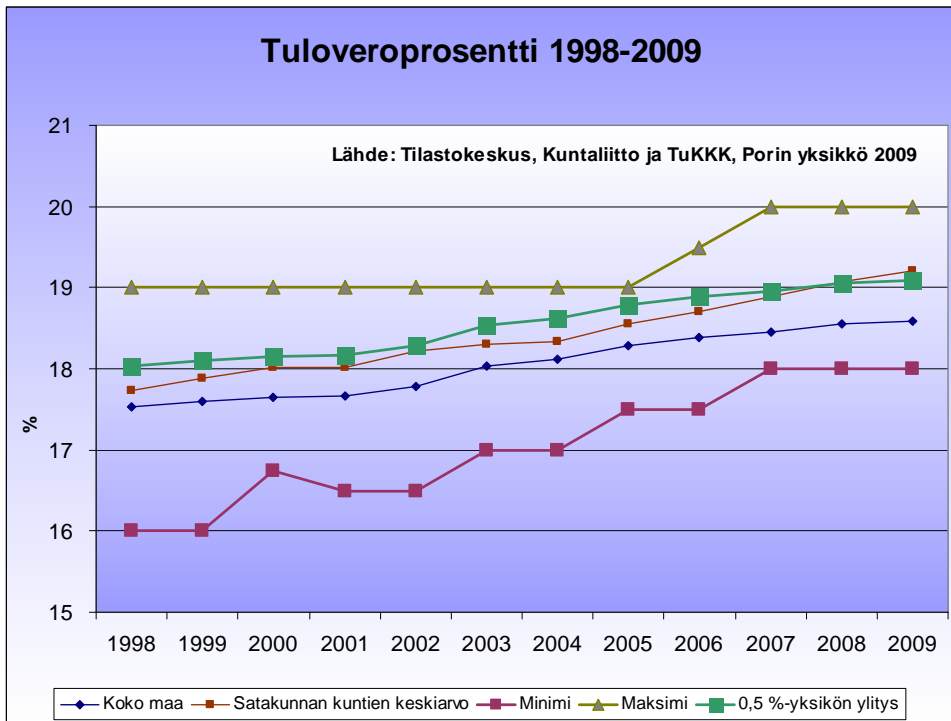
Kuvio 9. Kassan riittävyys (pv) vuosina 1998–2007

3.2.4. Muut tunnusluvut

Tuloveroprosentti

Valtioneuvoston asetuksen kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) yksi raja-arvo on määritelty seuraavasti: ”kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti”. Sekä Satakunnan että koko maan kuntien tuloveroprosentit ovat olleet tarkasteluajanjaksolla noususuunnassa. Koko maan painotettu keskimääräinen tulovero-

prosentti on noussut vuoden 1998 17,53 %:sta vuoden 2009 18,59 %:iin. Satakunnan keskimääräinen prosentti on samassa ajassa noussut 17,73 %:sta 19,20 %:iin ollen vuonna 2009 0,61 prosenttiyksikköä koko maan keskimääräistä korkeammalla. Tarkasteluajanjakson korkeimmat keskimääräiset tuloveroprosentit ovat olleet Pomarkussa (19,21 %), Honkajoella (19,17 %), Jämijärvellä (19,13 %) sekä Karviassa ja Lavialla (19 %). Alhaisimmat keskimääräiset prosentit (alle 17,5 %) ovat olleet Eurajoella, Luvialla ja Raumalla. Vuonna 2009 korkeimmat veroprosentit ovat Laviassa ja Siikaisissa (20 %) sekä Honkajoella, Huittisissa, Jämijärvellä, Kankaanpäässä ja Pomarkussa (19,75 %). Matalimmat prosentit (18 %) ovat vuonna 2009 Eurajoella, Kiikoisissa ja Raumalla.



Kuvio 10. Tuloveroprosentti vuosina 1998-2009

- Kunnat, joissa tuloveroprosentti vuonna 2009 vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti:

Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Kokemäki, Köyliö, Lavia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku, Siikainen, Säkyliä

- Kunnat, joissa tuloveroprosentti vuosina 2008 ja 2009 vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti:

Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kokemäki, Lavia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku, Siikainen, Säkyliä
- Kunnat, joissa tuloveroprosentti vuonna 2008 vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti:

Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kokemäki, Lavia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku (yhdistyy Poriin 1.1.2010), Pomarkku, Siikainen, Säkyliä, Vampula (yhdistynyt Huittisiin 1.1.2009)
- Kunnat, joissa tuloveroprosentti vuosina 2007 ja 2008 vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti:

Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kokemäki, Lavia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Siikainen, Säkyliä, Vampula (yhdistynyt Huittisiin 1.1.2009)
- Kunnat, joissa tuloveroprosentti vuonna 2007 vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti:

Eura, Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kokemäki, Köyliö, Lappi, Lavia, Merikarvia, Nakkila, Pomarkku, Siikainen, Säkyliä, Vampula (yhdistynyt Huittisiin 1.1.2009)
- Kunnat, joissa tuloveroprosentti vuosina 2006 ja 2007 vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti:

Eura, Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kokemäki, Köyliö, Lappi, Lavia, Pomarkku, Siikainen, Vampula (yhdistynyt Huittisiin 1.1.2009)

3.2.5. Yhteenveto

Satakunnan kuntien keskimääräinen asukaskohtainen vuosikate on ollut koko maan kuntien keskiarvoa heikompi. Tarkasteluajanjaksolla keskimäärin yli viiden kunnan vuosikate on ollut negatiivinen. Myös vuosikatteen riittävyys poistoihin on ollut Satakunnan kunnissa keskimäärin maan keskiarvoa heikompi. Koska poistot eivät ole olleet normaalia suurempia, ne eivät selitä keskimääräistä alhaisempaa vuosikatteen riittävyyttä. Tosin koko maan kuntien keskimääräinen vuosikatteen riittävyys poistoihin on ollut kolme vuotta lukuun ottamatta yli 100 prosenttia. Satakunnan kuntien keskimääräinen vuosikate prosenttia poistoista on vaihdellut 10 %:sta 306 %:n.

Satakunnan kuntien keskimääräinen vuosikate on riittänyt kattamaan investointien omahankintamenot kolmena vuonna tarkasteluajanjakson aikana. Muina tarkasteluvuosi-ina investointien tulorahoitusprosentti on vaihdellut 40 % ja 70 % välillä ollen samalla tasolla koko maan keskiarvon kanssa. Samalla kuntien keskimääräiset asukaskohtaiset nettoinvestoinnit ovat olleet noin 130 euroa/asukas koko maan keskiarvoa pienemmät. Satakunnan kuntien keskimääräinen vuosikate on ollut tarkasteluajanjaksolla siis riittämätön kattamaan nettoinvestoinnit, vaikka investointien tulorahoitusprosentti on ollut samalla tasolla koko maan keskiarvon kanssa.

Satakunnan kuntien keskimääräinen kertynyt ali-/ylijäämä on ollut koko tarkasteluajanjakson ajan koko maan keskiarvoa heikompi. Tarkasteluajanjaksolla Satakunnan kunnista keskimäärin 11 kunnalla on ollut kertynyttä alijäämää. Useimmissa Satakunnan kunnissa kertyneen ali-/ylijäämän kehitys on kuitenkin ollut tarkasteluajanjakson aikana positiivista.

Vuosikatteen tason ja sen riittävyyden poistoihin ja nettoinvestointeihin sekä kertyneen ali-/ylijäämän tarkastelun perusteella voidaan todeta, että kaikissa Satakunnan kunnissa tulot ja menot eivät ole olleet tasapainossa.

Satakunnan kuntien keskimääräinen kassan riittävyys on ollut koko maan keskiarvoa heikompi koko tarkasteluajanjakson aikana. Vuosittain 7-16 kunnassa kassan riittävyys on ollut alle kaksi viikkoa ja vuonna 2005 kolmessa kunnassa kassan riittävyys oli negatiivinen eli vuoden viimeisen päivän kassavaroilla ei ole voitu kattaa yhdenkään päivän keskimääräisiä kassastamaksuja. Tunnusluvun perusteella osassa Satakunnan kunnista rahoitus ei siis ole ollut tasapainossa kaikkina vuosina.

Satakunnan kuntien keskimääräinen rahoitusvarallisuus on ollut vuodesta 2002 lähtien maan keskiarvoa paremmalla tasolla. Se on ylittänyt vuosina 2002–2007 maan keskiarvon keskimäärin yli 200 eurolla/asukas.

Vuodesta 2001 lähtien Satakunnan kuntien keskimääräinen suhteellinen velkaantuneisuusprosentti on ollut koko maan keskiarvoa parempi. Satakunnan kuntien keskimääräinen velkaantuneisuusprosentti on ollut tarkasteluajanjakson aikana keskimäärin 30,2 %. Kuitenkin lähes vuosittain kahdessa kunnassa suhteellinen velkaantuneisuus on ollut yli 50 %.

Satakunnan kuntien keskimääräinen asukaskohtainen lainakanta on ollut koko tarkasteluajanjakson ajan koko maan keskiarvoa pienempi ja se on kasvanut koko maan keskiarvoa vähemmän. Osassa kunnista lainakanta on kuitenkin ollut koko maan keskiarvoa korkeampi. Muutamien kunnan lainakanta on ylittänyt myös niin sanotun kriisikuntakriteerin, eli lainakanta on ylittänyt koko maan keskiarvon vähintään 50 prosentilla.

Satakunnan kuntien keskimääräinen vakavaraisuus on rahoitusvarallisuuden, suhteellisen velkaantuneisuuden ja lainakannan mukaan tasapainossa.

Tiivistäen voidaan sanoa, että tulojen ja menojen tasapainon (tulorahoituksen riittävyyden) ja lyhyen ajan maksuvalmiuden osalta Satakunnan kuntien tilanne on muuta maata heikompi. Toisaalta vakavaraisuuden osalta tilanne on päinvastainen: Satakunnan kunnat ovat melko vähävelkaisia koko maan keskimääräiseen tasoon verrattuna. Nämä Satakunnan kuntatalouden ominaispiirteet näkyvät myös siinä, miten maakunnan kunnat ovat ylittäneet Valtioneuvoston asetuksen kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) määrittämiä raja-arvoja. Vuosina 2006 ja 2007 yksikään kunta ei ylittänyt asukaskohtaiselle lainamäärälle asetettua raja-arvoa. Suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvon ylitti vain Pomarkku vuonna 2007. Vain viisi kuntaa jäi omavaraisuusasteessa alle raja-arvoksi asetetun 50 %:n. Raja-arvojen ylityksistä suurin osa on tapahtunut

tulojen ja menojen tasapainoon liittyvissä tunnusluvuissa ja tuloverotuksessa. Vuonna 2007 kahdeksalla kunnalla oli taseessaan kertynyttä alijäämää ja seitsemän kunnan vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta oli negatiivinen. Tuloveroprosentin raja-arvon (0,5 prosenttiyksikköä yli koko maan keskiarvon) ylitti yli puolet eli 15 kuntaa vuonna 2007. Kahdella kunnalla oli (Honkajoki ja Lavia) oli kertynyttä alijäämää yli 500 euroa asukasta kohti. Mikään kunta ei vuonna 2007 ylittänyt kaikkia kuutta raja-arvoa. Näin ollen 'erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaksi kunnaksi' määrittely voi nykykriteereillä tapahtua Satakunnassa aikaisintaan vuoden 2009 tilinpäätöksen perusteella. Näin käy, jos jokin kunta ylittää kaikki kuusi kriteeriä sekä 2008 että 2009 (vuonna 2007 neljä kuntaa täytti 4 kriteeriä ja muut vähemmän) tai jos Honkajoen tai Lavian kertynyt alijäämä on molempina vuosina yli 1000 euroa asukasta kohti. Vuoteen 2007 mennessä Satakunnan kuntien taloudelliset ongelmat ovat tilastojen valossa painottuneet tulo-rahoituksen ja kassan riittävyyteen, mutta kunnat ovat suhteellisen vähävelkaisia. Tuloverotus on Satakunnassa laajalti hyvin korkealla tasolla.

4. YHTEENVETO

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kuntien taloudellisen tilan arviointia ja mittaamista ja sovellettiin kuntatalouden mittareita Satakunnan kuntiin ajanjaksolla 1998-2007. Tutkimustyön tavoitteena oli ensinnäkin selvittää miten ja mistä näkökulmista kuntien ja paikallisten hallintoyksiköiden taloutta voidaan mitata ja arvioida ja miten mittarien tuottamat tulokset tulisi tulkita. Toiseksi tavoitteena oli soveltaa tämän selvitystyön tuloksia Satakunnan kuntien taloudellisen tilan arviointiin. Satakunnan alueen tilaa ja kehitystä on arvioitu monin eri mittarein aiemminkin, mutta alueen kuntien taloudellisen tilan arviointi ja seuranta on haasteellisempi tehtävä. Kuntatalouden mittarit ja tunnusluvut ovat monin tavoin spesifimpiä ja vaikeammin tulkittavissa kuin monet aluetalouden tilastot. Näin ollen kuntatalouden arviointi ja seuranta vaativat taustakseen huolellisen selvitystyön, jotta päädytään oikeanlaisiin mittaustapoihin ja tulkintoihin.

Kuntien taloutta, taloudellista tilaa ja taloudellista suorituskykyä arvioiva tutkimuskirjallisuus on laajaa ja monitahoista. Kirjallisuus myös jakaantuu koskemaan jonkin verran erillisiä tutkimusalueita, jotka eroavat etenkin käytetyn näkökulman osalta. Tässä tutkimuksessa tunnistettiin neljä erilaista näkökulmaa kuntien taloudelliseen tilaan. Näistä näkökulmista tehdyissä tutkimuksissa kiinnitetään huomio 1) kuntatalouden tilaan ja kestävyYTEEN, 2) kuntatalouden tilaan yhdessä palvelutehtävästä suoriutumisen kanssa, 3) kunnan (hallinnon) suorituskykyyn ja 4) kunnan tuotanto- ja muun toiminnan taloudelliseen tehokkuuteen. Ensimmäisessä näkökulmassa kuntaa tarkastellaan yrityksen kaltaisena, puhtaasti taloudellisena yksikkönä. Tällainen tutkimus hyödyntää laskentatoimen, erityisesti tilinpäätösanalyysin, menetelmiä. Tällöin ollaan kiinnostuneita pelkästään suppeasti määritellystä kunnan taloudesta, sen tilasta, kestävyYdestä ja kriisiytymisalttiudesta. Toisessa näkökulmassa näitä taloudellisia seikkoja tarkastellaan rinnakkain kunnan palvelutehtävästä suoriutumisen kanssa. Tällöin huomio kiinnitetään kunnan erityislaatuun talousyksikkönä yritysiin verrattuna. Erityistä kunnassa on se, että koska se ei toimi markkinoilla, ei sen talous myöskään suoraan heijasta (palvelujen) tuotantotoiminnan tasoa. Tällöin pelkät talousluvut saattavat antaa harhaanjohtavan kuvan kunnan suoriutumisesta sille annetusta perustehtävästä, palvelutuotannosta. Koska kärjistäen voidaan ajatella, että hyvä taloudellinen tilanne on saavutettavissa heikkolaatuisia ja suppeita palveluja

tuottaen, olisi palvelutuotannon laatu ja laajuus otettava huomioon talouden tunnuslukuja tulkittaessa. Kolmas näkökulma on selkeästi kunnan johtamisen ja hallinnon suorituskyvyn arviointiin liittyvä. Tästä näkökulmasta ei ole perusteltua suoraan verrata erityyppisten kuntien taloudellista tai palvelutuotannosta suoriutumista keskenään. Tämä siksi, että kuntien paikalliset olosuhdetekijät asettavat erilaisia haasteita eri kunnille, jolloin joidenkin kuntien on toisia helpompi saavuttaa hyvä taloudellinen tila ja palvelutuotanto. Tämän vuoksi olisi otettava paikallistekijät huomioon vertailtaessa kuntien taloutta ja palveluja. Tutkimuksen neljäs näkökulma liittyy edellisiin, mutta eroaa tarkastelutavaltaan ja menetelmiltään niistä. Siinä tutkitaan kunnan palvelu- ja muun toiminnan taloudellista tehokkuutta. Yleensä tämä tehdään selvittämällä, kuinka paljon resursseja kukin kunta käyttää tietyn palvelusuoritteen tuottamiseen. Tällöin voidaan puhua kunnan teknisen tehokkuuden mittaamisesta.

Keskeinen johtopäätös kuntien taloudellisen tilan tutkimukseen liittyen on se, että jokainen tutkimushaara voidaan nähdä hyödyllisenä ja oikeellisenä, kun kuntataloutta halutaan tarkastella jostakin tietystä näkökulmasta. On esimerkiksi perusteltua tarkastella vain kuntien tilinpäätöstiedoista laskettuja tunnuslukuja jos näkökulmana on kuntien talouden kestävyys tai kriisiytymisalttius. Toisaalta jos halutaan tarkastella kunnan suoriutumista perustehtävästään, on palvelutuotannon tasoa ja laatua koskeva tieto välttämätöntä sisällyttää analyysiin. Riippumatta käytetystä tutkimustavasta tai tutkimusmenetelmistä niiden näkökulma tulisi tiedostaa ja tulosten tulkinnan rajat tunnistaa. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin Satakunnan kuntien taloutta tilinpäätösinformaatioon perustuen, tunnuslukuja käyttäen ja siten nimenomaan kuntatalouden kestävyuden ja kriisiytymisalttiuden näkökulmasta. Esitettyjen analyysien ja tulosten perusteella ei voida päätellä paljoa kuntien kokonaisvaltaisesta suoriutumisesta tai hallinnollisesta tai tuotannollisesta tehokkuudesta.

Yksin kuntien talouden kestävyyttä ja kriisiytymisalttiutta on tutkittu paljon. Valtaosa tutkimuksista soveltaa hyvin läheisesti yritysten tilinpäätösanalyysin työkaluja muistuttavia menetelmiä. Yleensä kuntien, kuten yritystenkin taloutta koskevat tilinpäätöstunnusluvut jaetaan tulojen ja menojen tasapainon (yritysanalyyseissa kannattavuuden), vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden ulottuvuuksiin. Näitä ulottuvuuksia koskevat tunnusluvut lasketaan kuntasektorilla pitkälti samalla tavalla kuin yrityssektorilla, mutta

tulkinnat useimmiten eroavat. Suomalaisen kuntakentän kannalta tärkeitä tunnuslukuja ovat näiden lisäksi Valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) mainitut tunnusluvut ja niille asetetut raja-arvot. Ne kertovat kunnan talouden tilasta suhteessa 'erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan' määritelmään. Kunnan itsensä kannalta nämä tunnusluvut ovat ensiarvoisen tärkeitä, sillä joissakin tapauksissa niiden perusteella määräytyy kunnan toiminnan jatkuminen.

Tutkimuksessa tarkasteltiin useiden keskeisten kuntatalouden tunnuslukujen ja edellä mainittujen kriisikuntakriteerien avulla Satakunnan kuntien taloudellista tilaa ja kehitystä ajanjaksolla 1998-2007. Satakunnassa kuntatalouden trendit ovat seuranneet pitkälti suomalaisia kehityssuuntia. Joitakin eroja kuitenkin on. Satakunnan kuntien ongelmat sekä nykypäivänä että koko tarkasteluajanjaksolla ovat muuta maata keskeisemmin liittyneet tulorahoituksen riittävyyteen. Tämä siitä huolimatta, että Satakunnan kuntien tuloverotus on selkeästi muuta maata ankarampaa. Maakunnan kuntien maksuvalmius on koko maan tasoa heikompi. Sen sijaan vakavaraisuuden osalta Satakunnan kuntien talous on ollut muuta maata paremmassa kunnossa: Asukasta kohden laskettu lainakanta ei ole kovinkaan korkea ja käyttötuloihin suhteutettu velkaantuneisuus (suhteellinen velkaantuneisuusaste) on muuta maata pienempää. Suurin osa Satakunnan kunnista ei vuoden 2007 tilikauden jälkeen ole välittömässä vaarassa tulla luokitelluksi 'erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaksi kunnaksi'. Satakunnan kannalta vaikein kriisikuntakriteeri koskee tuloveroprosenttia, seuraavaksi vaikeimmat tulorahoitusta ja taseeseen kertyneitä alijäämiä ja parhaiten kunnat ovat suoriutuneet vakavaraisuuteen liittyvien kriteerien suhteen.

LÄHTEET

Balaguer-Coll, M. T., Prior, D. ja Tortosa-Ausina, E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51(2), 425-451

Carmeli, A. (2008). The fiscal distress of local governments in Israel: Sources and coping strategies. *Administration & Society*, 39(8), 984-1007.

Cohen, S. (2008). Identifying the moderator factors of financial performance in Greek Municipalities. *Financial Accountability & Management*, 24(3), 265-294.

Canadian Institute of Chartered Accountants (1997). *Indicators of government financial condition*. Toronto.

De Borger, B. ja Kerstens, K. (1996). Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 26, 145-170.

Groves, M., Godsey, W. ja Shulman, M. (2003). *Evaluating financial condition: A handbook of local government* (kolmas painos). Washington, DC: The International City/County Management Association.

Hendrick, R. (2004). Assessing and measuring the fiscal health of local governments: Focus on Chicago suburban municipalities. *Urban Affairs Review*, 40(1), 78-114.

Inman, R.P. (1995) How to have a fiscal crisis: Lessons from Philadelphia. *American Economic Review*, 85(2), 378-383.

Kalchheim, C. ja Rozevitch, S. (1990). Deficits in local government budgets in Israel: A reflection of political cycles and an expression of local autonomy. *Public Budgeting & Finance*, 10(1) 67-77.

Kirjavainen, T. ja Loikkanen, H. (1998). Efficiency differences of Finnish senior secondary schools: An application of DEA and Tobit analysis, *Economics of Education Review*, 17(4), 377-394.

Kloha, P., Weissert, C. ja Kleine, R. (2005). Developing and testing a new composite model to predict local fiscal distress. *Public Administration Review*, 65(3), 278-288.

Kotakorpi, K. ja Laamanen, J.-P. (2007). Julkiset palvelut ja hyvinvointi. *Talous & Yhteiskunta*, 2/2007, 44-50.

- Kotakorpi, K. ja Laamanen, J.-P. (2009). Welfare state and life satisfaction: Evidence from public health care. *Economica* (tulossa).
- Linna, M. (1998). Measuring hospital cost efficiency with panel data models. *Health Economics*, 7(5), 415-27.
- Laine, J. (2005). *Laatua ja tuotannollista tehokkuutta? Taloustieteellinen tutkimus vanhusten laitoshoidosta*. Stakes Tutkimuksia 151. Helsinki: Stakes.
- Loikkanen, H. A. ja Susiluoto, I. (2006). Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994-2002, *Urban Public Economics Review*, 4, 39-63.
- Luoma, K., Järviö, M.-L., Suoniemi, I. ja Hjerppe, R. (1996). Financial incentives and productive efficiency in Finnish health centres. *Health Economics*, 5, 435-445.
- Meklin, P. (1999). Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/1999, 9-21.
- Meklin, P., Oulasvirta, L. ja Kärki, L.-M. (2005). Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3/2005, 172-187.
- Myllyntaus, O. (2002). *Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Suomen kuntaliitto (2001). *Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmalli*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Suomen kuntaliitto (2006). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta*. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Van Helden, G. J. (2000). Is financial stress an incentive for the adoption of businesslike planning and control in local government? A comparative study of eight Dutch municipalities. *Financial Accountability & Management*, 16(1), 83-100.
- Von Martens, C. (1999). *Kunnan taloudellisen tilan arviointi ja tunnusluvut*. Kuntaosaston julkaisu, 4/1999. Sisäasiainministeriö.
- Wang, X., Dennis, L. ja Tu, Y. S. (2007). Measuring financial condition: A study of U.S. states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2), 1-21.
- Zafra-Gomez, J. L., Lopez-Hernandez, A. M., Hernandez-Bastida, A. (2009). Developing a model to measure financial condition in local government: Evaluating service quality and minimizing the effects of the socioeconomic environment: An application to Spanish municipalities. *The American Review of Public Administration* (tulossa).

LIITE 1. KUNNAN TULOSLASKELMAKAAVA

Toimintatuotot		
Myyntituotot	+	
Maksutuotot	+	
Tuet ja avustukset	+	
Muut toimintatuotot	+	+
	<hr/>	
Valmistus omaan käyttöön		+
Toimintakulut		
Henkilöstökulut		
Palkat ja palkkiot	-	
Henkilösivukulut		
Eläkekulut	-	
Muut henkilösivukulut	-	
Palvelujen ostot	-	
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	-	
Avustukset	-	
Muut toimintakulut	-	-
	<hr/>	<hr/>
Toimintakate		=
Verotulot		+
Valtionosuudet		+
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkotuotot	+	
Muut rahoitustuotot	+	
Korkokulut	-	
Muut rahoituskulut	-	+/-
	<hr/>	<hr/>
Vuosikate		=
Poistot ja arvonalentumiset		
Suunnitelman mukaiset poistot	-	
Arvonalentumiset	-	-
	<hr/>	<hr/>
Satunnaiset erät		
Satunnaiset tuotot	+	
Satunnaiset kulut	-	+/-
	<hr/>	<hr/>
Tilikauden tulos		=
Poistoeron lisäys (-) tai vähennys (+)		-/+
Varausten lisäys (-) tai vähennys (+)		-/+
Rahastojen lisäys (-) tai vähennys (+)		-/+
		<hr/>
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)		=

Lähde:

Kuntaliitto (2006). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta.*

© Suomen kuntaliitto

LIITE 2. KUNNAN TASEKAAVA

VASTAAVAA

- A PYSYVÄT VASTAAVAT
- I Aineettomat hyödykkeet
1. Aineettomat oikeudet
 2. Muut pitkävaikutteiset menot
 3. Ennakkomaksut
- II Aineelliset hyödykkeet
1. Maa- ja vesialueet
 2. Rakennukset
 3. Kiinteät rakenteet ja laitteet
 4. Koneet ja kalusto
 5. Muut aineelliset hyödykkeet
 6. Ennakkomaksut ja kesken-eräiset hankinnat
- III Sijoitukset
1. Osakkeet ja osuudet
 2. Joukkovelkakirjalainasaamiset
 3. Muut lainasaamiset
 4. Muut saamiset
- B TOIMEKSIANTOJEN VARAT
1. Valtion toimeksiannot
 2. Lahjoitusrahastojen erityiskatteet
 3. Muut toimeksiantojen varat
- C VAIHTUVAT VASTAAVAT
- I Vaihto-omaisuus
1. Aineet ja tarvikkeet
 2. Keskeneneräiset tuotteet
 3. Valmiit tuotteet
 4. Muu vaihto-omaisuus
 5. Ennakkomaksut
- II Saamiset
- Pitkäaikaiset saamiset
1. Myyntisaamiset
 2. Lainasaamiset
 3. Muut saamiset
 4. Siirtosaamiset
- Lyhytaikaiset saamiset
1. Myyntisaamiset
 2. Lainasaamiset
 3. Muut saamiset
 4. Siirtosaamiset
- III Rahoitusarvopaperit
1. Osakkeet ja osuudet
 2. Sijoitukset rahamarkkinainstrumentteihin
 3. Joukkovelkakirjalainasaamiset
 4. Muut arvopaperit
- IV Rahat ja pankkisaamiset

VASTATTAVAA

- A OMA PÄÄOMA
- I Peruspääoma
- II Arvonkorotusrahasto
- III Muut omat rahastot
- IV Edellisten tilikausien ylijäämä (alijäämä)
- V Tilikauden ylijäämä (alijäämä)
- B POISTOERO JA VAPAAEHTOISET VARAUKSET
1. Poistoero
 2. Vapaaehtoiset varaukset
- C PAKOLLISET VARAUKSET
1. Eläkevaraukset
 2. Muut pakolliset varaukset
- D TOIMEKSIANTOJEN PÄÄOMAT
1. Valtion toimeksiannot
 2. Lahjoitusrahastojen pääomat
 3. Muut toimeksiantojen pääomat
- E VIERAS PÄÄOMA
- I Pitkäaikainen
1. Joukkovelkakirjalainat
 2. Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta
 3. Lainat julkisyhteisöiltä
 4. Lainat muilta luotonantajilta
 5. Saadut ennakot
 6. Ostovelat
 7. Muut velat/Liittymismaksut ja muut velat
 8. Siirtovelat
- II Lyhytaikainen
1. Joukkovelkakirjalainat
 2. Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta
 3. Lainat julkisyhteisöiltä
 4. Lainat muilta luotonantajilta
 5. Saadut ennakot
 6. Ostovelat
 7. Muut velat/Liittymismaksut ja muut velat
 8. Siirtovelat

Lähde:

Kuntaliitto (2006). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta.*

© Suomen kuntaliitto

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU PORIN YKSIKÖN JULKAISUT

Julkaisusarja A	Tutkimukset
Julkaisusarja B	Työraportit ja tekniset raportit
Julkaisusarja C	Opetusmateriaali
Julkaisusarja D	Muut julkaisut
Julkaisusarja E	Verkkajulkaisut

Julkaisusarja A

Nro 1/2002	Hookana Heli, Naisyrittäjyys Satakunnassa: Miksi aloitan? Miksi jatkan? Miksi lopetan?
Nro 2/2002	Westman Riikka, Sosiaali- ja terveysalan palveluyritykset osana Satakunnan hyvinvointiklusteria: yritysten taloudelliset toimintaedellytykset ja kriittiset menestystekijät
Nro 3/2003	Isolähteenmäki Timo, Satakunnan yrityspalvelujen palveluaukkoselvitys
Nro 4/2003	Satopää Rauno, Suomalainen hyvä tilintarkastustapa pienyritysten tarkastuksissa - odotukset, sääntely, käytäntö
Nro 5/2004	Pojjärvi-Miikkulainen Jytta, Porin yliopistokeskuksen alueellinen vaikuttavuus
Nro 6/2004	Pojjärvi-Miikkulainen Jytta, Ammattikorkeakoulut alueellisena toimijana - selvitys Hämeen, Kemi-Tornion, Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Lahden ja Satakunnan ammattikorkeakouluista
Nro 7/2004	Länsiluoto Aapo, Macroeconomic Environment Analysis Methods in Finnish Public Companies
Nro 8/2004	Mattila Eevaleena, Hyvinvointialan yksityinen palvelujärjestelmä Satakunnassa – Sosiaali- ja terveyspalvelualan toimijoiden liiketoimintaosaamisen tutkimus- ja kehittämistarpeita kartoittava selvitys
Nro 9/2005	Rantala Heikki, Villilän elokuvakeskuksen alueelliset vaikutukset – esiselvitys
Nro 10/2005	Mattila Eevaleena, YRITTÄJYYTEEN ASKEL KERRALLAAN – Yrittäjyysmotivaatiota tukevat ja edistävät tekijät hyvinvointialalla Satakunnassa

- Nro 11/2005 Väkiparta Maria, Satakunta – yksityisten sosiaalipalvelujen kehto vai hauta? Toimintaympäristön asettamat rajoitteet
- Nro 12/2006 Vähäsantanen Saku, Karppinen Ari, Laamanen Jani-Petri, Pernell Jenita, Aalto-Setälä Ville, Porin yliopistokeskuksen toiminnan kehitys ja aluetaloudelliset vaikutukset
- Nro 13/2006 Hookana Heli (toim.), Satakuntalaisten yritysten taloudelliset toimintaedellytykset ja kriittiset menestystekijät 2000-luvun alussa; tietojenkäsittelypalvelut, meritekninen teollisuus, automaatioala, mainospalvelut, vaate- ja kenkäkauppa
- Nro 14/2006 Hookana Heli (toim.), Satakuntalaisten yritysten taloudelliset toimintaedellytykset ja kriittiset menestystekijät – terveydenhuoltopalvelut, kodinkoneliikkeet, metallituotteiden valmistus, puutuoteteollisuus
- Nro 15/2006 Tevameri Terhi, Matriisiorganisaatorakenne ja johtamisen haasteet terveydenhuollon organisaatiossa - Mission Possible?
- Nro 16/2006 Laitinen Katja, Ennakointi ja aluekehittäminen Satakunnassa – tiedonhallinnan lähtökohtia
- Nro 17/2007 Kaivo-oja Jari ja Laitinen Katja, Alueellisen ennakkoinnin haasteet ja toimintamallit – Case SataEnnakointi
- Nro 18/2007 Vähäsantanen Saku, Karppinen Ari, Laamanen Jani-Petri, Satakunnan alueelliset kilpailukykyresurssit ja yritysten kilpailukyky
- Nro 19/2007 Isoviita Eevaleena, Ahokas Ira, Kaivo-oja Jari, Laitinen Katja, SATAKUNTA – HYVINVOINTIPALVELUJEN KEHITTÄMISEN MALLIMAAKUNTA 2030. Näkemyksiä hyvinvointialan toimintaympäristön haasteista ja tulevaisuuden kehitysnäkymistä
- Nro 20/2007 Laine Pertti, Osaamisen johtaminen ja HRD – tarua vai totta? Kuvaus viiden case-organisaation henkilöstön kehittämisen käytännöistä
- Nro 21/2007 Hookana Heli (toim.), HALLITTU YLIKUNNALLINEN JOHTAMINEN JA OMISTAJUUS? – Case Satakunnan pelastuslaitos
- Nro 22/2007 Heinilä Mari, Palo- ja pelastustoimen johtaminen, organisointi ja kehittyminen – Haastattelututkimus laitosten johdolle syksyllä 2007
- Nro 23/2007 Isoviita Eevaleena (toim.), Korkeakouluysteistyössä liikettä hyvinvointialalle – TuKKK, TaY, SAMK, Diak Länsi
- Nro 24/2008 Hookana Heli (toim.), Satakuntalaisten yritysten taloudelliset toimintaedellytykset ja kriittiset menestystekijät – tavaraliikenne, tilitoimitot, lääkäripalveluyritykset, metallituotteiden valmistus ja puutarhala
- Nro 25/2008 Karppinen Ari, Oikarinen Elias, Olkiluoto 3 – ydinvoimalaitosyksikön rakentamisen taloudelliset vaikutukset
- Nro 26/2008 Mäkitalo-Keinonen Tiina, Arenius Pia, Liikala Sari, Käyttäjät ja yritykset innovaatioyhteistyössä

Nro 27/2009

Hookana Heli (toim.), Satakuntalaisten yritysten taloudelliset toimintaedellytykset ja kriittiset menestystekijät – majoituksen sisältävät sosiaalipalvelut, isännöinti- ja kiinteistönhoitoala, kulttuuriala ja muut luovat alat, liikuntapalveluyritykset ja moottoriajoneuvojen kauppa

Nro 28/2009

Sirkemaa Seppo & Toivonen Janina, Tietohallinto: kohti kumppanuutta taloushallinnon tietojärjestelmäratkaisuissa