

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO  
Kauppakorkeakoulu

**KRIISIKUNTIEN TAUSTAT -  
ANALYYSI KUNTIEN KRIISIYTYMISEN  
REAALITALOUDELLISISTA SYISTÄ**

Taloustiede  
Pro gradu-tutkielma  
Marraskuu 2014  
Laatija: Aapo Nissinen  
Ohjaaja: Hannu Tervo



## JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

|   |                        |
|---|------------------------|
| Tekijä<br>Aapo Nissinen   |                        |
| Työn nimi<br>Kriisikuntien taustat - analyysi kuntien kriisiytymisen reaalitaloudellisista syistä   |                        |
| Oppiaine<br>Taloustiede   | Työn laji<br>Pro gradu |
| Aika<br>Marraskuu 2014  | Sivumäärä<br>62        |
| <p>Tiivistelmä - Abstract</p> <p>Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisia reaalitaloudellisten muuttujien yhteyksiä suomalaisten kriisikuntien taustoilta löytyy. Tutkimus on toteutettu probit-regressiolla, jonka avulla pyritään tutkimaan reaalitaloudellisten muuttujien vaikutusta kuntien kriisiytymiseen. Lisäksi tutkimuksessa verrataan reaalitaloudellisia muuttujia kriisi- ja muiden kuntien välillä kahdensuuntaisella t-testillä sekä selvitetään muuttujien välisiä korrelaatioita. Tavoitteena on selvittää, voidaanko reaalitaloudellisilla muuttujilla perustella kuntien kriisiytymistä. Tutkimuksen aineisto perustuu Kuntafakta 2004-dataan ja sitä on muokattu joidenkin muuttujien osalta tutkimukseen sopivaksi.</p> <p>Tutkimuksesta käy ilmi, että voimakkaimmin kuntien kriisiytymiseen vaikuttavat kunnan sijainti, työttömyys sekä kunnan väkimäärä. Lisäksi kriisikuntien taustalla vaikuttavat osaltaan merkittävästi koulutustaso, huoltosuhde sekä erilaiset valtuustorakenteet, joiden vaikutukset ovat tosin todennäköisemmin seurausta muista muuttujista kuin itse puolueiden politiikasta. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että valituilla reaalitaloudellisilla muuttujilla ei voida yksistään perustella kuntien kriisiytymistä, vaan kriisiytyminen johtuu lisäksi myös muista tekijöistä.</p> <p>Tutkimuksessa analysoitujen ja esitettyjen tulosten avulla voidaan tunnistaa monipuolisemmin kuntien kriisiytymisen taustoja. Lisäksi tutkimus tuo lisää näkökulmia ajankohtaiseen kriisikuntakeskusteluun.</p> |                        |
| Asiasanat<br>Kuntatalous, kriisikunta, arviointimenettely, probit-regressio, t-testi  |                        |
| Säilytyspaikka<br>Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu   |                        |

## KUVIOT

|  |    |
|--|----|
| KUVIO 1 Kunnan talousprosessi .....                      | 17 |
| KUVIO 2 Kuntien ja kuntayhtymien tulot vuonna 2011 ..... | 20 |
| KUVIO 3 Kuntien ja kuntayhtymien menot vuonna 2011 ..... | 27 |

## TAULUKOT

|  |    |
|--|----|
| TAULUKKO 1 Kunnallisveroprosentit 2000-luvulla .....                           | 22 |
| TAULUKKO 2 Eloonjäämiskartta .....   | 32 |
| TAULUKKO 3 Suomen kriisikunnat 2004–2012 .....                                 | 34 |
| TAULUKKO 4 Kriisikuntakriteerit täyttäneet kunnat 2004–2012 .....              | 35 |
| TAULUKKO 5 Suuralueluokitus .....  | 41 |
| TAULUKKO 6 Tutkimuksessa käytetyt muuttujat .....                              | 42 |
| TAULUKKO 7 Muuttujien väliset korrelaatiot, joiden itseisarvo on yli 0.5 ..... | 48 |
| TAULUKKO 8 T-testin tulokset .....   | 52 |
| TAULUKKO 9 Probit-regressio 1 .....  | 54 |
| TAULUKKO 10 Probit-regressio 2 .....   | 55 |
| TAULUKKO 11 Probit-regressio 3 .....   | 55 |
| TAULUKKO 12 Probit-regressio 4 .....   | 56 |

# SISÄLLYS

## TIIVISTELMÄ KUVIOT JA TAULUKOT SISÄLLYS

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | JOHDANTO.....  | 7  |
| 1.1   | Tutkimusongelma, tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset.....                      | 8  |
| 1.2   | Aiempaa tutkimusta.....  | 9  |
| 1.3   | Tutkimuksen sisältö ja rakenne .....   | 10 |
| 2     | KUNNAN TOIMINTA JA TALOUS.....   | 12 |
| 2.1   | Kunnan tehtävät.....   | 13 |
| 2.1.1 | Kunnan valtuusto .....   | 15 |
| 2.1.2 | Kuntayhtymä.....   | 15 |
| 2.2   | Kunta talousyksikkönä .....  | 16 |
| 2.2.1 | Kuntien talousprosessi.....  | 17 |
| 2.2.2 | Kuntien erot yritystoimintaan nähden .....                                     | 18 |
| 2.3   | Kunnan tulot.....  | 19 |
| 2.3.1 | Verotulot .....  | 20 |
| 2.3.2 | Valtionosuudet ja valtionavut .....  | 22 |
| 2.3.3 | Valtionosuusjärjestelmien kehitys Suomessa 2000-luvulla ...                    | 24 |
| 2.3.4 | Maksu- ja myyntitulot.....   | 25 |
| 2.3.5 | Muut tulot.....  | 26 |
| 2.4   | Kunnan menot.....  | 26 |
| 2.4.1 | Kiinteät ja muuttuvat kustannukset .....                                       | 27 |
| 2.4.2 | Välittömät ja välilliset kustannukset sekä erillis- ja yhteiskustannukset..... | 28 |
| 2.5   | Kuntatalouden haasteita .....  | 28 |
| 3     | KRIISIKUNNAT JA ARVIOINTIMENETTELY .....                                       | 30 |
| 3.1   | Kriisikuntien historiaa.....   | 30 |
| 3.2   | Kriisikuntakriteerit .....   | 31 |
| 3.3   | Arviointimenettelyn toteuttaminen kunnissa .....                               | 31 |
| 3.3.1 | Kriisitilanteen hoitaminen kunnassa .....                                      | 32 |
| 3.4   | Suomen kriisikunnat .....  | 33 |
| 3.4.1 | Yksittäisten tapahtumien vaikutus kriisiytymiseen.....                         | 36 |
| 3.5   | Kuntarakenteita Suomesta ja muualta maailmasta .....                           | 37 |
| 4     | TUTKIMUSMETODOLOGIA JA AINEISTO.....   | 39 |
| 4.1   | Tutkimusote ja metodit .....   | 39 |
| 4.2   | Aineiston esittely .....   | 40 |
| 4.3   | Tutkimusmenetelmät .....   | 43 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.3.1 | Korrelaatio .....                       | 43 |
| 4.3.2 | T-testi .....                           | 43 |
| 4.3.3 | Probit-regressio .....                  | 44 |
| 5     | TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSIO.....        | 46 |
| 5.1   | Muuttujien väliset korrelaatiot .....   | 46 |
| 5.2   | T-testin tulokset.....                  | 49 |
| 5.3   | Probit-regression tulokset.....         | 53 |
| 5.3.1 | Sijainnin vaikutus kriisiytymiseen..... | 55 |
| 5.4   | Pohdintaa tuloksista .....              | 56 |
| 6     | JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO .....      | 58 |
|       | LÄHTEET .....                           | 60 |

# 1 JOHDANTO

Suomen kuntien taloudelliset haasteet ovat olleet viime vuosina keskustelun aiheena. Monet kunnat ovat ajautuneet taloudellisesti niin vaikeaan tilanteeseen, että niitä on alettu kutsumaan kriisikunniksi. Keinoja kuntien talouden elvyttämiseksi on etsitty irtisanomisten ja kunnallisveron nostamisen lisäksi muun muassa lottoamisesta kuten Pukkilan kunnassa itäisellä Uudellamaalla. Lottoaminen ei kuitenkaan ollut valtiovallan mielestä spekulatiivisena voitontavoitteluna kuntien toimintaan sopivaa.

Tämän päivän kunnat ovat rakentuneet aiempien päätöstentekijöiden työllä ja toisaalta nykypäivän päätöksillä rakennetaan tulevaisuuden kuntia. Tilastot tarjoavat mahdollisuuden tutkia mennyttä ja ennustaa tulevaa. Käsillä olevassa tutkimuksessa pyritään kunnista kerättyä tilastotietoa analysoimalla löytämään syitä kuntien taloudellisiin ongelmiin, jotta asioita osattaisiin ymmärtää tulevaisuudessa paremmin.

Kunnan menestys ei ole yksiselitteinen asia vaan se on monimuotoinen kokonaisuus, jossa useat asiat vaikuttavat toisiinsa. Täten kunnan taloudelliset tekijät joko mahdollistavat tai estävät menestyksen. Kuntien taloudellinen menestys kulminoituu neljään kulmakiveen: vakavaraisuuteen, maksuvalmiuteen, kannattavuuteen sekä omarahoitusasteeseen. Kaikki edellä mainitut kulmakivet liittyvät toisiinsa, ja ne vaikuttavat kunnan kehittymisen terveyteen. Nämä neljä tunnuslukua eivät ainoastaan vaikuta taloudelliseen menestykseen, vaan niillä on merkitystä myös kuntien yleiseen suoriutumiseen pitkällä aikavälillä. (Lauslahti 2003, 178–179.)

Menestyäkseen kunnan ei tarvitse olla suuri, sijaita pääkaupunkiseudulla tai sen väestön koostua pelkästään työikäisistä kuntalaisista ja parempiosaisista. Menestyvän kunnan ei täydy tehdä kaikkea itse, eikä kunta välttämättä tarvitse suuria valtionosuuksia rahoittaakseen toimintaansa. Menestyvä kunta tarvitsee monipuolisen väestörakenteen, työpaikkoja luovan vireän elinkeinotoiminnan, koulutettuja osaajia, puhtaan luonnon, toimivan infrastruktuurin, yhteistyötä sidosryhmien kanssa, yhteisöllisyyttä sekä osaavan johdon ja motivoituneen henkilökunnan. Lähtökohtaisesti jokaisella Suomen kunnalla on mahdollisuus menestyä sovittamalla yhteen nämä edellä mainitut osa-alueet. Kunnan

menestys rakentuukin sen omien ainutlaatuisten menestystekijöiden varaan. (Lauslahti 2003, 329.)

Tutkimuksen aihe valikoitui aiheen ajankohtaisuuden, tutkijan oman mielenkiinnon sekä ulkopuolisten toiveiden perusteella. Kuntien taloudellisia ongelmia on tutkittu valtion ja tutkimuslaitosten toimesta melko paljon. Kuntien kriisiytyminen määritellään kappaleessa 3.2 esiteltyjen kriisikuntakriteereiden perusteella, jotka ovat kaikki taloudellisia indikaattoreita. Käsillä olevan tutkimuksen perusteella pyritään selvittämään vaikuttavatko tutkimusaineiston kuntien kriisiytymiseen taloudellisten tekijöiden ohella myös reaalityaloudelliset tekijät. Vastaavaa tutkimusta kuntien kriisiytymisestä ei ole Suomessa aiemmin tehty. Täten tämän tutkimuksen avulla pyritään lisäämään tietoa kuntien taloudellisten ongelmien taustoista.

## 1.1 Tutkimusongelma, tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaiset reaalityaloudelliset tekijät aiheuttavat kuntien kriisiytymistä. Tavoitteena on selvittää tilastollisten menetelmien keinoin löytyykö kuntien kriisiytymisen taustalta reaalityaloudellisia tekijöitä. Reaalityaloudellisina muuttujina tutkimuksessa on käytetty muun muassa koulutustasomittainta, taloudellista huoltosuhdetta sekä taajama-astetta. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa käytetyt reaalityaloudelliset muuttujat sekä tutkimuksen aineisto esitellään tarkemmin kappaleessa 5.2. Lisäksi tutkimuksessa pohditaan voidaanko tulosten avulla ehkäistä tulevaisuudessa kuntien ajautumista taloudellisiin ongelmiin. Täten tutkimuksen pääkysymykseksi voidaan muotoilla:

*Vaikuttavatko reaalityaloudelliset muuttujat käsillä olevan tutkimuksen aineiston perusteella kuntien kriisiytymiseen?*

Päätutkimuskysymyksen lisäksi tutkimuksessa selvitetään reaalityaloudellisten muuttujien välisiä keskiarvoeroja kriisi- ja muiden kuntien välillä sekä reaalityaloudellisten muuttujien ja kriisiytymisen välisiä korrelaatioita. Vuosina 2004–2012 45 kuntaa on täyttänyt valtiovarainministeriön määrittelemien kriisikuntien kriteerit. Valtiovarainministeriön asettama arviointimenettely on toteutettu tai tullaan toteuttamaan 30 eri kunnassa vuoden 2004 jälkeen sekä lisäksi arviointimenettely toteutetaan toista kertaa kolmessa kunnassa. Kuntaliitosten vuoksi 15 kunnassa arviointimenettelyä ei ole ollut aiheellista toteuttaa. Myös vuoden 2004–2012 aikana arviointimenettelyyn joutuneet ja toiseen kuntaan liitetyt kunnat on otettu tarkasteluun kriisikuntina, koska tilastollinen analyysi pohjautuu vuoden 2004 kuntien tietoihin. Vuonna 2004 Suomessa oli yhteensä 444 kuntaa joten noin 10 % silloisista kunnista on ajautunut kriisikunnaksi. Tutkimuksessa tarkastellaan kaikkia vuoden 2004 suomalaisia kuntia. Kriisikuntastatuksen saavat ne kunnat, jotka ovat vuosina 2004–2012 joutuneet valtiovarainministeriön asettamaan arviointimenettelyyn.



Tutkimuksen nollahypoteesi on, että reaalityaloudellisilla muuttujilla ei ole vaikutusta kuntien kriisiytymiseen. Vaihtoehtoisen hypoteesin mukaan reaalityaloudellisilla muuttujilla on vaikutusta kuntien kriisiytymiseen.

## 1.2 Aiempaa tutkimusta

Suomessa kuntien taloudellisia ongelmia on pyritty selvittämään aina, kun niitä on ilmennyt. Varsinainen kriisikuntamenettely on vasta kymmenen vuotta vanha käsite, koska valtiovarainministeriö aloitti kuntien talouden arviointimenettelyn vuonna 2004. Täten tämän tutkimuksen aihe on varsin ajankohtainen ja vastaavanlaista aiempaa tutkimusta ei ole tehty. Tässä kappaleessa esitellään kaksi aiempaa aiheeseen liittyvää tutkimusta.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijat Tuukka Saarimaa ja Janne Tukiainen selvittivät vuonna 2010 kuntaliitosten syntyyn vaikuttavia tekijöitä. Saarimaa ja Tukiainen käyttivät etsiessään kuntaliitosten ja muuttuvien välisiä yhteyksiä logit-menetelmää sekä lisäksi Poirierin probit-menetelmää. Logit-menetelmässä muuttujina on käytetty sellaisia tekijöitä, jotka liittyivät vahvasti kunnallispolitiikkaan ja kunnallisiin päättäjiin. Tutkimusten tulosten perusteella kuntien päättäjät (valtuutetut) näyttivät toimivan omien etujensa mukaisesti, jotta he tulisivat uudelleenvaluiksi ja vaikutus omaan työuraan säilyisi positiivisena. Poliittiset voimasuhteet sekä hajaantuminen vaikeuttavat kuntaliitosten syntymistä. Keskusta-puolueen korkea osuus kunnan valtuustoista vaikutti tutkimuksen tulosten perusteella negatiivisesti kuntaliitosten syntyyn. Tutkijoiden mielestä paikallispolitiikan rakenne voi vaikuttaa negatiivisesti optimaalisten kuntaliitosten syntyyn. (Saarimaa & Tukiainen, 2010.)

Saarimaan ja Tukiaisen tutkimuksen (2010) toinen merkittävä tulos on, että kuntaliitosten yhteydessä maksettu kuntien yhdistymisavustus on vaikuttanut positiivisesti kuntaliitosten syntyyn. Lisäksi maantieteellisiin tekijöihin, kuntien väestörakenteeseen, toimintamuotoihin sekä talouteen liittyvät tekijät selittävät paljolti kuntaliitosten syntyä. Täten tutkijoiden mielestä kuntalaisten hyvinvointia on ajateltu liitoksia tehdessä. Tutkimuksen tulosten perusteella myös ennen kuntaliitosta käynnissä olevat kuntien välillä toimivat kuntayhtymät - etenkin terveydenhuollon saralla - lisäsivät liitosten todennäköisyyttä. (Saarimaa ym. 2010.)

Tuomas Hanhela ja Eero Laesterä (2012) tutkivat valtiovarainministeriön toimeksiantona kuntien talouden kehittymistä vuodesta 2011 vuoteen 2024. Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida trendilaskentaan perustuen kuntien talouden kehitys vuoteen 2024 sekä millaisella toimintakatteen sopeutuksella verorahoituksen kasvu voitaisiin pitää tarkoituksen mukaisena. Tutkimuksen aikajakso ulotettiin yli vuoteen 2020, koska vuodesta 2020 eteenpäin on arvioitu väestön ikääntyvän voimakkaasti. (Hanhela & Laesterä, 2012.)

Tutkimusmenetelmänä Hanhelan ja Laesterän (2012) tutkimuksessa on käytetty kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvaa painelaskelmaa. Tutkijoiden

arvio kuntien talouden kehityksestä perustuu yksittäisten kuntien talouden kehitykseen vuosina 1997–2010 sekä kehityksen jatkumisena samanlaisena vuosina 2011–2024. Tutkimuksen tulosten laskennassa arvioitiin pahin mahdollinen tilanne laskemalla kuntien nettovelkaantuminen, jos kunnan talouden kehitys jatkuisi täysin menneen perusteella ja yksikään kunta ei nostaisi veroprosenttiaan rahoituksen turvaamiseksi. Toisessa vaihtoehdossa kuntien rahoitusta sopeutettiin kunnallisveroprosentilla ja tarvittaessa nettovelkaa kasvattamalla sekä lisäksi kuntien toimintakatteita sopeutettiin vuosina 2011–2014 ja väestön ikääntymiseen huomioon otettava vaikutus oli 80 % suurimmasta laskennallisesta vaihtoehdosta. Kolmannessa vaihtoehdossa eli unelmatilanteessa puolestaan toimintakatteen kasvu sopeutettiin niin alas, että kunnallisveroprosentin taso saatiin pysymään tulevana vuosikymmenenä vain hieman nykytasoa korkeampana. (Hanhela ym. 2012.)

Hanhelan ja Laesterän (2012) tutkimuksen tulosten perusteella pahimmassa mahdollisessa tilanteessa toimintakatteen kasvun vuoksi kuntien nettovelka kasvaisi yli 80 miljardiin euroon ja verotasapainossa kunnallisveroprosentin aritmeettinen keskiarvo saattaisi nousta vuoteen 2024 tultaessa 29 prosenttiin. Tutkijoiden mielestä tämä skenaario on kuitenkin mahdoton. Toisen vaihtoehdon tilanteessa toimintakate nousisi 16 miljardilla eurolla, jotta verotasapaino voitaisiin saavuttaa. Valtionosuuksia tulisi kasvattaa noin 5 miljardia euroa ja kunnallisveropottia 12 miljardilla eurolla. Tasapainossa kunnallisvero nousisi tässä skenaariossa noin 27 prosenttiin. Tutkijoiden mielestä tämä toinen vaihtoehto on täysin mahdollinen tulevaisuudessa. Unelmatilanteessa kuntien toimintakatteen kasvu pystyttäisiin rajaamaan pysyvästi 1,5 prosenttiyksikköä nykytasoa alhaisemmaksi. Tällöin vuonna 2024 kunnallisvero olisi tasapainotilanteessa keskimäärin 22,6 prosenttia. Unelmavaihtoehto edellyttäisi kunnilta erittäin tiukkaa suunnittelua ja poliittisen päätöksenteon kuria. Tutkijoiden mukaan unelmavaihtoehto voi olla mahdollinen, jos tiukka kuri saadaan toimimaan niin kuntien kuin valtion päätöksenteossa. (Hanhela ym. 2012.)

### **1.3 Tutkimuksen sisältö ja rakenne**

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaukset. Lisäksi esitellään aiempaa aiheeseen liittyvää tutkimusta. Seuraavissa luvuissa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Tutkimuksen toisessa luvussa käsitellään kuntien toimintaa, tehtäviä ja taloutta. Kappaleen tarkoituksena on hahmottaa lukijalle kuinka kunnan tulot ja menot muodostuvat. Kolmannessa luvussa esitellään taloudellisten tunnuslukujen kriteerit, joiden perusteella kunta määritellään kriisikunnaksi sekä kuinka valtiovarainministeriön arviointimenettely toteutetaan kunnissa. Lisäksi kolmannessa kappaleessa perehdytään kriisikuntien historiaan sekä esitellään kahden esimerkkikunnan avulla yksittäisten tapahtumien vaikutusta kuntien kriisiytymiseen. Teoreettisen viitekehysten tarkastelun jälkeen kuvataan

tutkimuksen empiirisessä osassa käytetty tutkimusote ja metodit sekä esitellään tutkimuksessa käytetty aineisto sekä käytetyt menetelmät. Tutkimuksen empiirinen osio tuloksineen esitetään omassa luvussaan ennen tutkimuksen yhteenvetoa ja johtopäätöksiä.

## 2 KUNNAN TOIMINTA JA TALOUS

Kuntaa, kunnan asukkaita ja kunnan taloutta tarkastellessa on tärkeää tietää, mitä termillä kunta tarkoitetaan. Sanna Lauslahden (2003, 41) mukaan kunta muodostuu kuntalaisista, kunnalle määritellystä alueesta sekä kunnan itsehallinnollisesta oikeudesta. Kunnalle määritelty alue määrittää ketkä ovat kuntalaisia ja mitä maantieteellistä aluetta kunnan tulee hallita ja hoitaa. Kunnan alue luo kunnalle tuottomahdollisuuksia ja kustannuksia. Itsehallinnon avulla kuntalaiset pystyvät vaikuttamaan suoraan kunnan toimintaan demokraattisen järjestelmän kautta. Jokaisen Suomen kansalaisen on oltava jonkin kunnan jäsen. Kunnan asukkaiden lisäksi kunnan alueella kotipaikkaansa pitävät yhteisöt, laitokset ja säätiöt ovat myös kunnan jäseniä. Kunnan jäsenyysmäärittelyjen pohjalta pystytään määrittelemään kunnan tulopohja sekä kustannukset. (Lauslahti 2003, 41.)

Talouden voidaan ajatella liittyvän kaikenlaisen inhimillisen toiminnan ja suunnittelun väliseen vuorovaikutukseen. Tällaisen toiminnan tärkein arviointikriteeri on taloudellisuus eli edullisuus. Valintapäätösten tueksi tarvittavien tietojen tulisi kattaa koko "talouden kenttä" eli kaikki tulot ja menot sekä niiden jakautuminen eri osapuolille ja ajanjaksoille. Kuntataloudessa termit talous ja taloudellisuus rajataan huomattavasti suppeammin, jolloin tarkastellaan vain kuntaan välittömästi kohdistuvia kustannuksia. (Koski 2008, 9.)

Suomessa kuntatalous on osa julkista taloutta, joka sisältää kuntien ja kuntayhtymien sekä sosiaaliturvarahastojen talouden. Kuntataloutta tarkastellaan usein kansantalouden tilinpidon ja kunnan kirjanpidon näkökulmista. Molemmissa tarkastelutavoissa kunnan tulot ja menot rekisteröidään kuntien kirjanpitoon, mutta kuntataloutta koskevat rajaukset ja kirjauserusteet poikkeavat osin kansantalouden tilinpidosta. Kuntataloudessa verotulot kirjataan tilityserusteisesti, kun taas kansantalouden tilinpidossa verotulot kirjataan suoriteperusteisesti. Kansantalouden tilinpitoa käytetään tarkastelukehikkona silloin kun kuntataloutta pyritään arvioimaan osana kansantaloutta. Jos kuntataloutta tarkastellaan erillään muista talousyksiköistä, on tarkastelukehikkona syytä käyttää kunnan talousarviota ja tilinpitoa. (Myllyntaus 2004, 9.)

Yleisen käsityksen mukaan kuntien taloudellinen epätasapaino signaloi heikosti menestyvästä kunnasta, jolla on vaikeuksia hoitaa velvollisuuksiaan. Tasapaino kuuluu olennaisesti kuntatalouteen, sillä kunnat ovat julkisen sektorin yksiköitä, jotka hoitavat niille annettuja tehtäviä saamallaan rahoituksella. Kunnan talouden tasapaino muodostuu kunnille annettujen tehtävien ja niiden rahoittamisen suhteesta. Kuntien kirjanpitoon kirjataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet menot ja kunnan saamat tulot. Kuntien tuloslaskelman alijäämän tulkitaan osoittavan, että kunnan talous on epätasapainoinen. Todellisuudessa kunnan talous on monitulkintainen ilmiö ja

sen tasapaino muodostuu useammasta elementistä kuin tuloista ja menoista. (Sinervo 2009, 152–153.)

## 2.1 Kunnan tehtävät

Perinteisen ajattelumallin mukaan julkisella sektorilla on kolme tehtävää: kansantalouden vakauden turvaaminen, tulonjako ja voimavarojen kohdentaminen. Talouden vakauttamista ja tulonjakoa pidetään pääsääntöisesti valtion tehtävänä. Kuntien tehtäväksi jää voimavarojen kohdentaminen eli allokaatio. Valtio hoitaa talouden vakauttamista, sillä yksittäisten alueiden hoitama omaa etuaan ajava finanssipolitiikka vaikuttaisi myös muihin alueisiin. Kunnat toimivat kuitenkin valtion vakauttamistoimenpiteiden välikappaleena esimerkiksi toimeentulotukijärjestelmän, rahastoinnin ja velkaantumisen kautta. Progressiivinen verotus ja tulonsiirrot ovat valtion harjoittamia tulonjakoon liittyviä toimenpiteitä. Paikallistasolla harjoitettu tulonjako on lähes mahdotonta ihmisten liikkuvuuden takia, koska tällöin muita kuntia selvästi korkeampi veroprosentti aiheuttaisi liikkuvuutta veroprosenttiltaan alhaisempiin kuntiin. Sekä valtio että kunnat harjoittavat voimavarojen allokoimista. Tehtävästä riippuen palvelut voidaan järjestää joko keskus- tai paikallistasolla. Esimerkiksi maanpuolustus on järkevää hoitaa maanlaajuisesti, kun taas esimerkiksi kirjastopalvelut järjestetään perinteisesti paikallisesti. Tärkeä periaate voimavarojen allokoimisessa on se, että palvelujen tuottama hyöty kohdistuisi sille alueelle, jolta palveluun tarvittava rahoitus kerätään. (Luoma & Moisio 2005, 3-4.) Edellisten tehtävien lisäksi voidaan kunnille erotella myös regulaatiotehtävä, joka tarkoittaa yhteiskunnan jäsenten käyttäytymisen sääntelyä pelisääntöjen ja käyttäytymisohjeiden keinoin. (Oulasvirta 1996, 19.)

Viime vuosikymmenten eräs tärkeimmistä poliittisista tavoitteista on ollut siirtää julkista päätöksentekoa keskustasolta lähemmäs kansalaisia. Harjoitetun politiikan seurauksena paikallistason (kuntien) merkitys on kasvanut ja paikallistason vastuulle on siirtynyt merkittäviä julkisia palveluja, kuten koulutus- ja terveystalouksia. Samalla paikallistason rahoitus on yhä enenevässä määrin perustunut kuntien omien tulojen sijaan valtoinosuuksiin ja lainanottoon. Paikallistasolle hajautetulla päätöksenteolla pyritään ottamaan huomioon paremmin kansalaisten preferenssit, lisäämään hallinnon läpinäkyvyyttä ja innovatiivisuutta sekä laajentamaan paikallista osallistumista päätöksentekoon. Taloudellisesta näkökulmasta tarkastellessa voidaan todeta, että hajautetun päätöksenteon avulla pyritään aikaansaamaan mahdollisimman kustannustehokas palvelujärjestelmä. (Moisio 2011, 1.)

Suomen kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä kunnassa. Peruspalvelujen tuottaminen, joko kunnan itsensä toimesta tai kunnan järjestämänä, on hyvinvoinnin edistämistä kunnassa. Kestävän kehityksen edistämiseksi kunta pyrkii säilyttämään palvelutoiminnassaan maan- ja luonnonvarojen ekologisen ympäristön elinkelpoisena sukupolvesta toiseen. Kunnan peruspalveluja ovat ne palvelut,

joiden järjestämisestä on säädetty kuntalaisissa. Peruspalvelujen järjestämisessä valtio huolehtii niihin liittyvästä lainsäädännöstä sekä tulonsiirroista ja kunnat huolehtivat palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta kunnan asukkaille. (Myllyntaus 2004, 7.) Kunnan peruspalveluiden järjestämisvelvollisuus voidaan jakaa yleiseen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin sekä subjektiivisiin tehtäviin, joiden suhteen kunnalla on lain mukaan ehdoton järjestämisvelvollisuus. Kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat peruspalvelut, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutoimi sekä kulttuuri- ja liikuntatoimi. Kunnan täytyy myös huolehtia lakisääteisten perusrakenteiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä, joihin kuuluvat muun muassa kaavoitus, pelastuspalvelut sekä vesihuolto ja jätevedenpuhdistus. Subjektiivisia oikeuksia, joita kunnan on ehdottomasti järjestettävä, ovat esimerkiksi maksuton perusopetus, kiireellisesti järjestettävä toimeentulo ja huolenpito terveys- ja sosiaalipalveluissa, vammais- ja lastensuojelupalvelut sekä lasten päivähoito. Kunnalla on myös mahdollisuus itsehallintonsa perusteella ottaa harkintansa mukaan hoidettavaksi vapaaehtoisia tehtäviä, kuten joukkoliikenne, satamatoiminta, energiahuolto, ammatillinen lisäkoulutus, matkailu, elinkeinojen tukeminen sekä vapaa-ajan toimintaan liittyvät palvelut. (Myllyntaus 2004, 7-8.)

Moision (2011, 9) mukaan mitä tärkeämpiä tehtäviä kunnat hoitavat koko yhteiskunnan kannalta, sitä suurempi on mahdollisuus, että valtio joutuu tulemaan kuntien avuksi esimerkiksi harkinnanvaraisia valtionapuja maksamalla. Valtion on vaikea toteuttaa ”no bailout” – politiikkaa eli pakottaa kunnan suhteuttamaan menot käytettävissä oleviin tuloihin, koska kyseessä voi olla merkittävien julkisten palvelujen, kuten terveydenhuollon turvaaminen. Käytännöstä löytyykin paljon tilanteita, jolloin valtio on joutunut ottamaan vastuuta kuntien talousongelmista, kun ongelmat ovat johtuneet kuntien omista toimenpiteistä.

Lauslahden (2003, 35–36) mukaan kunnan toiminta-ajatusta voi tarkastella hyvinvointivaltiolla asetettujen tavoitteiden pohjalta. Yleisesti käsite hyvinvointivaltio tarkoittaa sellaista demokraattista ja vaurasta valtiota, joka kantaa vastuun kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta ja tasa-arvon edistämisestä. Korkmanin (2012, 133) mukaan hyvinvointivaltio perustuu ajatukseen, että yhteiskunnan hyvinvoinnin täytyy ulottua koskemaan kaikkia kansalaisia. Kuntalaisten näkökulmasta hyvinvointivaltio tarjoaa kuntalaisille seuraavia asioita (Lauslahti 2003, 36):

1. Mahdollisuuden tehdä työtä
2. Mahdollisuuden peruspalvelujen saantiin joko maksutta tai oma-vastuullisena
3. Yhtäläiset ja tasavertaiset mahdollisuudet kaikille asukkaille
4. Turvallisen ympäristön
5. Mahdollisuuden vaikuttaa
6. Mahdollisuuden monipuoliseen kulttuuri- ja virkistyspalveluiden käyttöön
7. Monimuotoisen ja puhtaan luonnon

### 2.1.1 Kunnan valtuusto

Kunnan tehtävänä on myös toimia paikallisen demokratian areenana, missä tehdään päätöksiä elinkeinoelämän ja työllisyyden kehitysedellytyksistä, ympäristön viihtyvyydestä ja turvallisuudesta sekä muista asukkaiden hyvinvointiin liittyvistä asioista. Kunnallisen demokratian ydin muodostuu kansanvaltaisesta ohjauksesta, joista tärkeimpänä on vaaleilla valittu valtuusto. (Harjula ym. 2008, 11.)

Kuntalain 17.3.1995/365 (13§) perusteella kunnan valtuuston tehtävänä on vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee myös vastata seuraavista asioista:

1. Toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista
2. Hallinnon järjestämisen perusteista
3. Talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä talousarvion hyväksynnästä
4. Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista
5. Kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
6. Takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta
7. Jäsenten valinnasta kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä
8. Luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista
9. Tilintarkastajien valinnasta
10. Tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden päättämisestä
11. Muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrättyistä asioista

### 2.1.2 Kuntayhtymä

Kunnat voivat myös hoitaa tehtäviään yhdessä muiden kuntien, yhteisöjen tai yritysten kanssa. Vuonna 1993 kunnallislain uudistamisen yhteydessä otettiin käyttöön kuntien yhteistoimintamuoto eli kuntayhtymä, joka korvasi silloiset kuntainliitot. Kuntayhtymän voi perustaa kuntien välisellä valtuuston hyväksymällä perussopimuksella. Kuntayhtymät ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joihin sovelletaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Kuntayhtymällä on oikeus hankkia oikeuksia, käyttää puhevaltaa viranomaisessa ja tehdä sitoumuksia. Kuntayhtymän taloudesta ovat vastuussa jäsenkunnat. Kuntayhtymiä voivat olla esimerkiksi sairaanhoitopiirit, koulutuskuntayhtymät sekä maakuntien liitot. Vuonna 2012 Suomessa oli 136 kuntayhtymää. (Kuntaliitto 2014.)

Kuntayhtymät voidaan jakaa vapaaehtoiseen sekä pakollisiin kuntayhtymiin. Vapaaehtoisessa kuntayhtymässä kunnat voivat itse päättää haluavatko he ryhtyä yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa. Pakollisia kuntayhtymiä ovat esimerkiksi erikoissairaanhoitoon ja erityishuoltoon liittyvät kuntayhtymät ja maakuntaliitot. Liikelaitoskuntayhtymä poikkeaa muista

kuntayhtymistä siten, että oikeudelliselta muodoltaan se on samalla kuntalain tarkoittama kuntayhtymä sekä kunnallinen liikelaitos. (Harjula ym. 2008, 133–134.)

Suomessa ei ole monen muun valtion, kuten Ruotsin tavoin kunnan aluetta laajempaa itsehallinnollista yksikköä, joten kuntayhtymät ovat olleet järkevä vaihtoehto kuntien yhteistyölle. Myös Euroopan Neuvosto on suositellut kuntia toimimaan yhteistyössä keskenään. Informaatioteknologian nopea kehitys puoltaa kuntien välistä yhteistyötä, koska se mahdollistaa alueperusteisten toimivaltarajojen ylittämisen. Informaatioteknologian johdosta kunnat pystyvät tekemään ongelmitta yhteistyötä ilman että kuntarakenteeseen tai lainsäädäntöön tarvitsee tehdä muutoksia. (Ryynänen 2011, 16–17.)

## 2.2 Kunta talousyksikkönä

Kuntien virastot ja laitokset ovat samantyyppisiä talousyksiköitä kuin yritykset, koska ne hankkivat tuotannontekijöitä tuotannontekijämarkkinoilta ja jalostavat niitä suoritteiksi. Erona yrityksiin on kuitenkin se, että kunnat tuottavat pääosin palveluita tavaroiden tuotannon sijaan, koska kunnilta puuttuvat varsinaiset suoritemarkkinat. Suurin osa kunnan tuottamista palveluista, kuten kadut, puistot ja katuvalot, ovat ilmaishyödykkeitä, joista on hankalaa periä välitöntä korvausta. Osa kunnan suoritteista, kuten koulutoimi ja terveystalvet, ovat sellaisia palveluita, joiden maksuttomuus perustuu yleisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Kunnalliset liikelaitokset voivat myös tarjota maksullisia palveluita, mutta tällöin tavaran tai palvelun hinta on määritetty kattamaan ainoastaan tuotantokustannusten hinnan. (Oulasvirta 1996, 177.)

Kunnan talousjohtamisen ja suunnittelun kannalta tärkein väline on sitova vuotuinen budjetti, johon liitetään aikajänteeltään 3-4 vuoden päähän ulottuva keskipitkän tähtäimen taloussuunnitelma. Kunnan valtuusto päättää talousarviossaan kyseisen suunnitelman ensimmäisen vuoden. Kunnan taloussuunnittelun on oltava rullaavaa niin, että seuraavalla suunnittelukierroksella budjetti ja suunnitelman viimeinen vuosi siirtyvät yhdellä vuodella eteenpäin. (Oulasvirta & Aronen 2012, 7.)

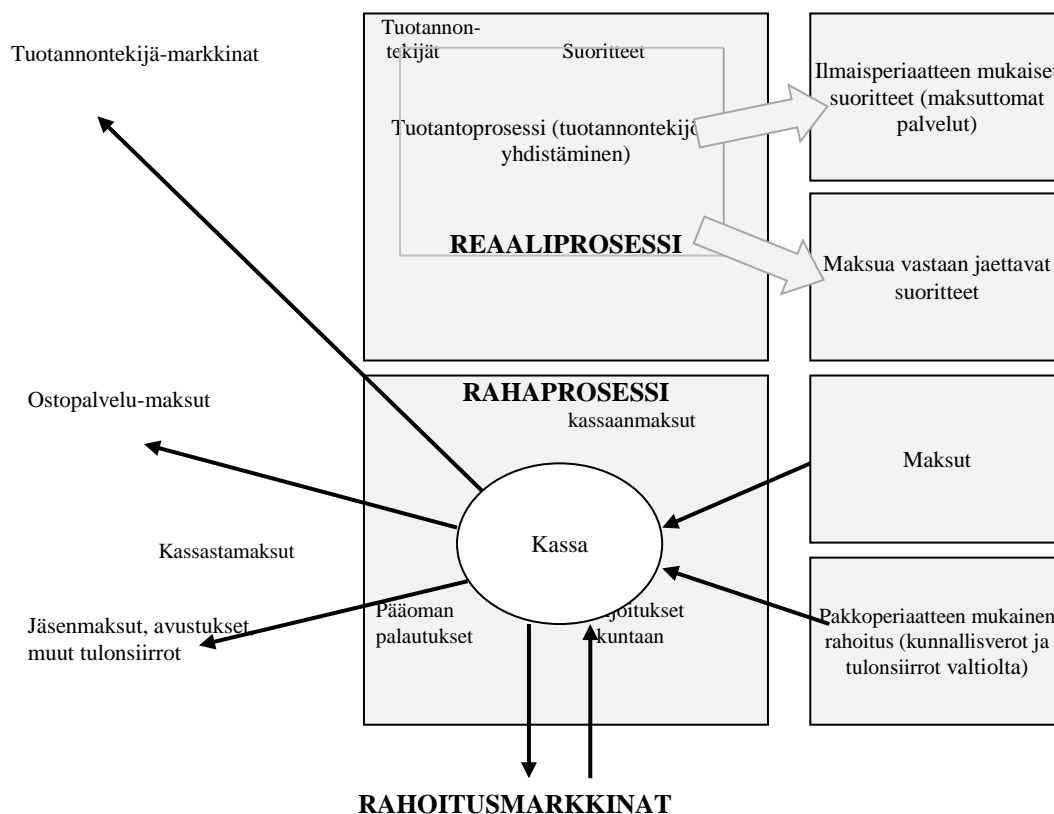
Suomessa kuntatalous on tehtäviltään ainutlaatuinen, vaikka kuntatalouden puitteet ovat hyvin samankaltaiset muiden Pohjoismaiden kanssa (Parkkinen 2008, 236). Suomen kunnat alkoivat vuonna 1997 noudattaa kuntalain mukaan kirjanpitolakia soveltuvin osin. Kirjanpidon avulla kuntien talous pidetään erillään muiden talousyksiköiden taloudesta, jolloin kunnan talousjohto saa perustiedot päätöksentekoa varten. Kuntaorganisaatio pyrkii toiminnassaan taloudellisuuteen ja tuloksellisuuteen, mutta ei liikevoittoon. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 106–107.)



## 2.2.1 Kuntien talousprosessi

Kuviossa 1 (Oulasvirta 1996, 178) esitetään kuntien talousprosessi. Kuvion yläosassa on kuvattu kuntien reaali-prosessi. Kunnat tuottavat pääosin palveluita, jotka voidaan jakaa kuluttajille joko ilmaisperiaatteen (esim. kadut ja puistoalueet) tai maksua vastaan (esim. terveydenhuolto). Kuvion 1 alaosassa on puolestaan kuvattu kuntien rahaprosessi. Kunnat saavat kassansa rahaa maksuista, pakkoperiaatteen mukaisesta rahoituksesta eli verotuloista ja valtionavusta sekä muista tuloista. Tarkemmin kuntien tulonmuodostus esitellään luvussa 2.3. Kunnat voivat myös hankkia rahaa kassansa rahoitusmarkkinoilta. Kunnista virtaa rahaa pois-päin tuotannontekijämarkkinoille, ostopalveluihin, jäsenmaksuihin, avustuksiin, muihin tulonsiirtoihin sekä takaisin rahoitusmarkkinoille. Tarkemmin kuntien menorakenne kerrotaan luvussa 2.4.

Kuten jo kappaleessa 2.2 mainittiin, kunnat pyrkivät toiminnassaan taloudellisuuteen ja tuloksellisuuteen (Oulasvirta ym. 2001, 106–107). Jotta kunnat toiminta olisi taloudellista, täytyy kuntien reaali-prosessi järjestää mahdollisimman pienin kustannuksin. Kuntien toiminnan tuloksellisuus syntyy, kun voimavarat pystytään kohdentamaan sellaisten suoritteiden tuottamiseen, joilla edistetään kunnan toiminnan tavoitteita mahdollisimman taloudellisesti. (Oulasvirta 1996, 178–179.)



KUVIO 1 Kunnan talousprosessi

## 2.2.2 Kuntien erot yritystoimintaan nähden

Merkittävin ero kuntien ja yritysten välillä on se, että kunnat rakentavat yhteiskuntaa, kun taas yritykset pyrkivät rakentamaan omaa rajallista markkina-alueitaan. Kuntien ja yritysten välillä on myös eroja markkinoissa, tulojen muodostumisessa, palvelujen käyttäjien valintamahdollisuuksissa, hinnoittelussa, omistajissa, menestyksen mittareissa, menestyksestä hyötyjissä sekä vaikuttamismahdollisuuksissa. (Lauslahti 2003, 52.)

Kunnilla ei ole välttämättä selkeitä markkinoita ja hintamekanismeja tai ne voivat olla vasta kehityksessä. Esimerkiksi sähkömarkkinoille ja teiden rakentamiselle ovat olemassa markkinat, jotka koostuvat yksityisen ja julkisen puolen tarjonnasta. Tällöin markkinoille on olemassa hinnoittelumekanismit, vaikka palvelujen maksaja ei ole niiden käyttäjä vaan kunta. Julkisten palveluiden hinnoittelussa huomioidaan yhteiskunnalliset vaikutukset, jolloin palvelut voivat olla ilmaisia tai omakustannuspohjaisesti hinnoiteltuja. Kunnalla voi olla myös katteellisesti hinnoiteltuja palveluja yritystoiminnan tapaan. Kuntien tulonmuodostus poikkeaa suuresti yritysten tulonmuodostuksesta, koska kunnan tulot muodostuvat veroista, valtionosuuksista sekä maksuista. (Lauslahti 2003, 53.)

Kuntien omistajuus poikkeaa merkittävästi yritysten omistuspohjasta. Kunnan omistavat kaikki kuntalaiset, kun taas yrityksen omistajiin kuuluu ainoastaan suppea joukko ihmisiä. Omistajakäyttäytyminen voi olla kuitenkin kunnissa ja yrityksissä samanlaista, jolloin houkutteleva kunta tai yritys saa uusia rahoittajia ja omistajia mahdollistamaan kasvua. Kunnan toiminta pyrkii hyödyttämään jokaista kuntalaista tasa-arvoisesti, kun yritykset puolestaan tavoittelevat osakkeenomistajien hyötyä. Kunnissa kaikilla äänioikeudellisilla asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa kunnan ylimpään johtoon eli valtuustoon. Yrityksissä omistajat valitsevat hallituksen, jolla on oikeus käyttää valtaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntien ja yrityksen menestyksen mittareissa on yhtäläisyyksiä, kuten kustannustehokkuus ja markkinaosuus, mutta myös eroavaisuuksia, kuten arvonnousu ja voitto. (Lauslahti 2003, 54-55.)

Kunnilla ja yrityksillä on myös paljon samankaltaisuutta. Toiminnan johtaminen on kunnilla samanlaista kuin yrityksissä ja kunnat hakevat malleja toimintansa kehittämiseen yrityssektorilta. Etenkin palvelujen tuottamisen johtaminen on kunnissa ja yrityksissä samankaltaista, molempien pyrkiessä kustannustehokkuuteen. Asiakasorientoituneisuus on kuntien ja yritysten yksi peruslähtökohdista. Kuntien johdon on pidettävä asiakkaansa eli kuntalaiset tyytyväisenä, jotta he eivät äänestä uutta puoluetta kunnan johtoon tai muuta toiseen kuntaan. Niin operatiivisen kuin strategisen johtamisen piirteet ovat samankaltaisia kunnissa ja yrityksissä, mutta yleisesti kuntien strategisten päätösten suunnittelujänne on yrityksiiä pidempi. Päätöksenteko ja sen vaatima nopeus yritysten ja kuntien välillä sisältää yhtäläisiä piirteitä, tosin päätettävät asiat poikkeavat toisistaan. Vuosien saatossa kuntien palkkaus- ja palkitsemiskeinot ovat kehittyneet. Kunnat harjoittavat nykyään sekä rahallista että henkisellä tasolla tuntuva palkitsemista yritysten tapaan. Kunnat sekä

yritykset kohtaavat paineita toiminnan kehittymisen saralla, jotta molemmilla riittää rahaa ja työntekijöitä tulevaisuudessa. (Lauslahti 2003, 55–57.)

## 2.3 Kunnan tulot

Kuntien tärkeimmät tulonlähteet ovat verot, tulonsiirrot valtiolta eli ns. valtionosuudet sekä erilaiset maksut. Muita vähäisempiä tulonlähteitä ovat korot, osingot ja omaisuuden myynnistä saadut tulot. (Oulasvirta 1996, 181.) Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain mukaan lainat eivät ole enää kunnan tuloa, vaan ne ovat kunnan toimintaa rahoittaville tahoille takaisin maksettava erä (Lauslahti 2003, 81).

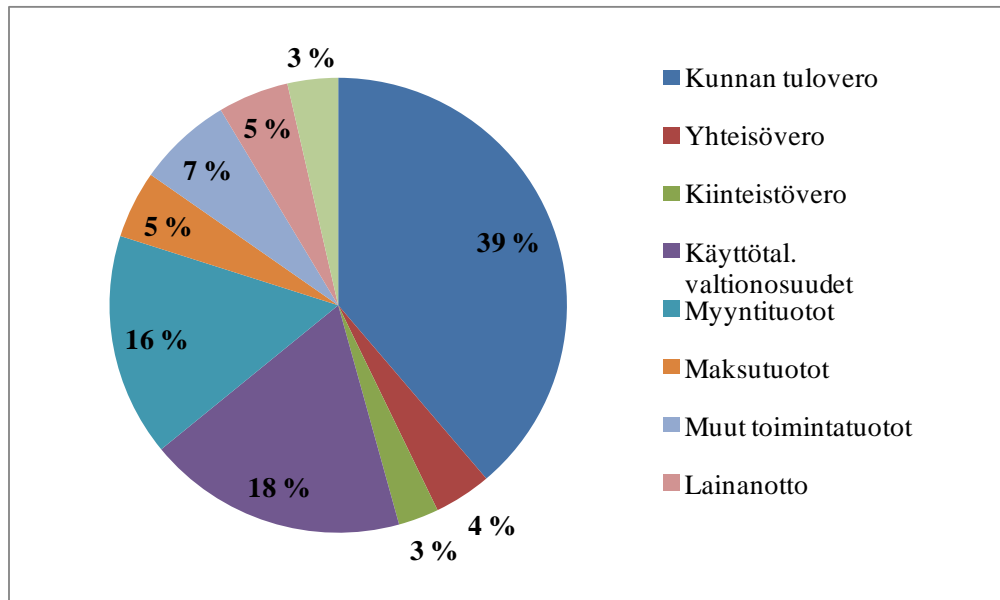
Eri maiden välillä on suuria eroja kuntien itsemääräämisoikeuksissa. Suomessa ja Ruotsissa kunnilla on oikeus päättää itse veroasteistaan, mutta veropohjan määrittää valtio. Norjassa puolestaan valtio määrittää veroasteille ylärajan, jota käytännössä kaikki kunnat käyttävät. Tanskassa kunnat ja valtio neuvottelevat valtion kanssa veroasteistaan. Saksassa paikallishallinnolla on mahdollisuus vaikuttaa veropohjaan ja veroasteisiin vain lainsäädännön yhteydessä. Suomessa, Tanskassa, Norjassa ja Isossa-Britanniassa valtio määrittelee kiinteistöveron ylärajan, mutta esimerkiksi Ruotsissa kiinteistövero on kokonaan valtion vero. Yhdysvalloissa paikallishallinto saa päättää itsenäisesti kiinteistöveron pohjasta ja veroasteesta. (Tuomala 2009, 298–299.)

Sanna Lehtosen ja Antti Moision (2007, 2–3) mukaan talousteoreettisesta näkökulmasta katsottuna kunnan rahoituksen peruseräinä mainitaan usein paikallistason verotulojen vakaus ja ennustettavuus, koska ne helpottavat päätöksentekoa. Käytännössä missään maassa ei ole ns. oppikirjamallin mukaista kuntien rahoitusjärjestelmää, vaan kuntien käytännöt ovat muotoutuneet historiallisten tekijöiden ja poliittisten erojen perusteella. Anglosaksissa maissa noudatetaan Pohjoismaita selkeämmin näkemystä, jonka mukaan kuntien tulojen tulisi perustua lähinnä käyttäjämaksuihin sekä liikkumattomiin verokohteisiin, kuten kiinteistöveroihin. Pohjoismaissa on yleisimmin ollut vallalla pragmaattinen lähestymistapa, sillä suurin osa kuntien tuloista tulee liikkuvimmasta verokohteesta eli henkilöiden tuloverotuksesta.

Moision (2011, 2) mukaan kuntasektorin rahoitus perustuu Suomessa voimakkaasti verotuloihin sekä muihin omiin tulonlähteisiin, mikä osaltaan hillitsee menojen kasvua. Kuntien tulopohjan ongelmana voidaan nähdä riippuvuus suhdanteista, mistä on seurannut kuntien menojen myötäsyklisyttä. Myötäsyklisyys voi lisätä kuntien velkaantuneisuutta, kun menoleikkauksia on vaikea toteuttaa laskusuhdanteissa. Lisäksi väestön ikääntyminen on vaikuttanut lisäävästi kuntien palvelumenoihin, minkä myötä kuntien rahoituspaineet ovat kasvaneet.

Kuviossa 2 on esitelty Suomen kuntien ja kuntayhtymien tulojen prosentuaalinen jakauma vuonna 2011. Kuten kuvioista 2 näkyy, muodostavat kunnan tuloverotulot lähes 40 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien kokonaistuloista. Valtionosuudet sekä myyntituotot ovat myös merkittäviä tulojen lähteitä 16 ja 18 prosentin osuuksilla. Loput kuntien ja kuntayhtymien

tuloista jakautuivat vuonna 2011 melko tasaisesti yhteisö- ja kiinteistöveron, maksutuottojen, muiden tuottojen. Myös lainanotto on huomioitu tässä kuviossa kuntien ja kuntayhtymien tulona. (Kuntaliitto 2013.)



KUVIO 2 Kuntien ja kuntayhtymien tulot vuonna 2011

### 2.3.1 Verotulot

Kunnan verotuloista merkittävin on kunnallinen tulovero. Kunnallisverotuksessa verotettavat tulot muodostuvat asukkaiden henkilökohtaisista ansiotuloista. Vuoden 1993 jälkeen pääomatuloista ei ole tarvinnut maksaa veroa kunnalle, vaan ainoastaan valtiolle. Kunnat saavat lisäksi verotuloja saamalla osuuden valtion keräämästä yhteisöverosta sekä kiinteistöverosta, joka määräytyy kiinteistöjen verotusarvon mukaan. (Oulasvirta ym. 2001, 109–110.)

Kuntien oikeus verottaa asukkaitaan ja kiinteistönomistajia kunnan alueella perustuu laissa määrättyyn itsehallintoon. Lisäksi kunnat saavat osan kunnan alueella toimivien yhteisöjen tuloveroista sekä mahdollisesta koiraverosta, jota pidetään yleisesti kierrettyimpänä verona Suomessa. Keskimäärin kunnat rahoittavat noin puolet menoistaan verotuloilla. Kunnilla on oikeus määrittää itsenäisesti kunnan tuloveroprosentti, mutta kiinteistöveroprosenteissa kunnan päätösvaltaa on rajattu määrättyihin vaihteluväleihin. Eduskunnalla on oikeus säännellä verolaeilla kuntien veropohjaan liittyviä seikkoja kuten verovelvollisuutta, verovähennyksiä, veronkantoa sekä verotulojen tilittämistä veronsaajille. Kunnallisveron veropohjaan merkittävästi vaikuttavia verovähennyksiä ovat esimerkiksi tulonhankkimis- ja ansiotulovähennys. Kunnallis- ja kiinteistöveron prosentit ovat tärkeitä kunnan talousarvion tuloperusteita. Kuntien täytyy päättää veroprosenteista kunkin vuoden talousarvion yhteydessä viimeistään

marraskuun 17. päivänä seuraavaa varainhoitovuotta varten. (Myllyntaus 2004, 17.)

Kunnan verotulojen kertymisen kannalta on tärkeää, että kuntalaisten palvelukulutus olisi nopeaa ja että se kohdistuisi kunnan elinkeinoelämän tuottamiin tuotteisiin sekä palveluihin. Kunnan tulisi myös pyrkiä säilyttämään nykyiset työkäiset kuntalaiset sekä houkutella uusia työkäisiä kuntalaisia tuomaan verotuloja kuntaan. Kunnan kannalta taloudellisesti hyviä asukkaita olisivat keskimääräisesti enemmän ansaitsevat työntekijät, jotka käyttävät kunnan tarjoamien palveluiden sijaan yksityisen sektorin palveluita sekä hyvätuloiset ja hyväkuntoiset eläkeläiset, jolloin eläkeläisten suuren määrän myötä valtionosuudet voivat nousta. Tämänkaltainen pohdinta on kuitenkin äärimmilleen vietyä ja demokraattisen järjestelmän tehtävänä onkin varmistaa, ettei yhteiskunnan heikompiosaisia unohdeta. Tärkeintä kunnille on se, että väestörakenne on mahdollisimman monipuolinen. (Lauslahti 2003, 86-87.)

Kuntien välinen kilpailu liikkuvasta veropohjasta, kuten yrityksistä ja työvoimasta, voi johtaa optimaalista alempiin veroprosentteihin ja liian alhaiseen julkisten palvelujen tasoon. Kuntien välinen kilpailu liikkuvasta veropohjasta voidaan nähdä myös hyvänä asiana, jos se kannustaa kuntia toimimaan tehokkaasti ja tuottamaan kuntalaisten arvostamia palveluita. Kunnat, jotka eivät pysty tarjoamaan toimivaa taloudellista ympäristöä menettävät verotuloja kuntalaisten muuttaessa toisiin kuntiin. (Harjunen & Saarimaa 2011, 5.)

Moni tekijä vaikuttaa kunnan verotulojen ennustettavuuteen. Valtakunnalliset päätökset kuten ansiotuloista tehtävien verovähennysten merkitys, yhteisö- ja pääomaveroprosentti sekä verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muutokset vaikuttavat vuosittain verotulojen ennustettavuuteen. Talouden suhdanteet vaikuttavat vasta noin 1-2 vuoden viiveellä kunnallis- ja yhteisöveron kertymiin. Kunnan tuleekin huomioida tulojen ennustamisessa alla olevia tekijöitä. (Lauslahti 2003, 88.)

1. Inflaatio
2. Suhdanteet
3. Luonnollisten henkilöiden verovähennysten muutokset
4. Palkkoihin liittyvät sopimuskorotukset
5. Työssäkävien työpaikkarakenteen muutokset
6. Oman alueen työttömyysasteen muutokset
7. Työssäkävien ihmisten muutokset
8. Asukasluvun muutokset
9. Kulutusaktiivisuus

Taulukosta 1 nähdään Suomen kuntien keskimääräiset tuloveroprosentit vuodesta 2000 vuoteen 2014. Lisäksi taulukosta ilmenee, kuinka monessa kunnassa tuloveroprosentti on noussut tai laskenut kyseisenä vuonna sekä kuntien korkein ja alhaisin tuloveroprosentti. Taulukon mukaan keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut jokaisena vuonna 2000-luvulla. Lisäksi korkein ja alhaisin kuntien tuloveroprosentti on noussut tasaisesti,

poikkeuksena vuosi 2010, kun alhaisin tuloveroprosentti laski vuoden 2009 16.50 prosentista 16.25 prosenttiin. Tuloveroprosenttia nostaneita kuntia on ollut 2000-luvulla vuosittain keskimäärin 97 kappaletta ja laskeneita vuosittain keskimäärin 4 kappaletta. (Kuntaliitto 2013.) Kappaleessa 1.2 esitetyn Hanhelan ja Laesterän (2012) tutkimuksen tulosten perusteella keskimääräinen tuloveroprosentti tulee todennäköisesti jatkamaan nousuaan myös tulevina vuosina.

| <b>Vuosi</b> | <b>Keski-<br/>määräinen<br/>tulovero-<br/>prosentti</b> | <b>Kuntien lkm<br/>tulovero-%:<br/>nousi laski</b> | <b>Korkein<br/>tulo-<br/>vero-%</b> | <b>Alhaisin<br/>tulo-<br/>vero-%</b> |       |
|--------------|---|--|-------------------------------------|--------------------------------------|-------|
| 2014         | 19.74   | 156  | 0                                   | 22.50                                | 16.50 |
| 2013         | 19.38   | 119  | 4                                   | 22.00                                | 16.25 |
| 2012         | 19.24   | 91   | 2                                   | 21.75                                | 16.25 |
| 2011         | 19.16   | 49   | 6                                   | 21.50                                | 16.25 |
| 2010         | 18.97   | 181  | 2                                   | 21.00                                | 16.25 |
| 2009         | 18.59   | 67   | 4                                   | 21.00                                | 16.50 |
| 2008         | 18.54   | 119  | 3                                   | 21.00                                | 16.00 |
| 2007         | 18.45   | 106  | 3                                   | 21.00                                | 16.00 |
| 2006         | 18.39   | 140  | 1                                   | 21.00                                | 16.00 |
| 2005         | 18.29   | 136  | 1                                   | 21.00                                | 16.00 |
| 2004         | 18.12   | 54   | 2                                   | 20.00                                | 16.00 |
| 2003         | 18.04   | 93   | 2                                   | 20.00                                | 15.50 |
| 2002         | 17.78   | 108  | 3                                   | 19.75                                | 15.00 |
| 2001         | 17.67   | 41   | 6                                   | 19.75                                | 15.00 |
| 2000         | 17.65   | 83   | 15                                  | 19.75                                | 15.50 |

TAULUKKO 1 Kunnallisveroprosentit 2000-luvulla

### 2.3.2 Valtionosuudet ja valtionavut

Verotulojen lisäksi toinen kuntien merkittävä tulonlähde ovat valtionavut, jotka voivat olla joko valtionosuuksia tai valtionavustuksia. Suomessa valtionosuudet määräytyvät kunnille laskennallisesti ja ne myönnetään hakemuksetta kunnille kuukausierinä. Valtionavustukset ovat puolestaan harkinnanvaraisia ja ne myönnetään kunnille hakemuksesta kertasuorituksena tai useammassa erässä. (Harjula ym. 2008, 112.) Kunnat saavat valtionapuja peruspalvelutehtävien hoitamiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuritoimissa. Valtionosuusjärjestelmä muuttui 1993 laskennalliseksi, jolloin käyttötalouden valtionosuudet määräytyvät kunnille palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tekijöiden perusteella entisten kuntakohtaisten todellisten menojen ja tilitysten sijaan. (Myllyntaus 2004, 23.) Yksinkertaistaen kuntien laskennallinen valtionosuus saadaan alla olevalla kaavalla (Oulasvirta ym. 2001, 112):

$$\begin{aligned} & \text{Laskennallinen valtionosuus (€/asukas)} = \\ & \text{Kunnan laskennalliset menot (€/asukas)} - \\ & \text{kunnan omarahoitusosuus (€/asukas)} \end{aligned} \quad (1)$$

Valtionosuuksien tavoitteena on tasata kuntien välisiä kustannuksia peruspalvelujen tuottamisessa. Valtionosuuden suuruus määräytyy kunnan palvelujen tarvetta kuvaavien ja tuotantokustannuksiin vaikuttavien laskennallisten tekijöiden perusteella. Kunnat saavat valtionosuuksia valtiolta laskennallisten kustannusten ja asukaskohtaisen rahoitusosuuden erotuksen määrän. Laskennallisten kustannukset voivat poiketa kuntakohtaisesti, mutta asukaskohtainen rahoitusosuus on jokaisessa kunnassa yhtä suuri. (Myllyntaus 2004, 26.) Kuntien valtionavut voivat palvella monia eri tarkoituksia kuntien välisten erojen tasaamisen lisäksi. Valtionavuilla voidaan rohkaista esimerkiksi koulutuksen kulutusta tai jakaa tuloa vauraiden ja köyhien alueiden välillä. (Tuomala 2009, 304.)

Valtionosuusjärjestelmää suunniteltaessa tulee ottaa huomioon paikallistason oma tulopohja, palvelutoiminnan kustannuksia kasvattavat olosuhdetekijät sekä asukkaiden palvelutarve. Rahoituskriteerien ulkopuolelle tulee rajata muut kuin peruspalvelujen tavoiteltuun tasoon liittyvät tekijät, sillä valtion antamaa tukea ei ole järkevää suunnata muihin kuin paikallistason tai kuntien lakisääteisiin palveluihin. Valtion rahoitusta ei tule myöskään suunnata tehottomasta palvelutuotannosta aiheutuviin kustannuksiin. Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan luoda valtionosuusjärjestelmien reunaehdot, joita voidaan soveltaa käytäntöön monin eri tavoin. (Lehtonen, Lyytikäinen & Moisio 2008, 9.)

Julkistaloustieteessä valtionavuille on asetettu kolme tavoitetta. Valtionavuilla pyritään edistämään sellaista palvelujen tuotantoa, jolla on kuntien rajoja ylittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tällöin kyseessä on tehtäväkohtainen valtionapu. Valtionavuilla voidaan tukea myös paikallisia hyödykkeitä, joiden vaikutukset pysyvät kunnan sisällä, mutta joita valtio haluaa tuotettavan enemmän kuin kunnan asukkaiden kysyntä edellyttää. Esimerkkinä tästä on koulutuksen ja terveyskasvatuksen tukeminen, sillä kuluttajat eivät välttämättä tiedosta kaikkia pidemmän tähtäimen hyötyjä ja haittoja. Kolmantena valtionavun tavoitteena on edistää kansalaisten horisontaalista tasa-arvoa palveluiden käyttäjinä ja maksajina. Horisontaalista epätasa-arvoa ilmenee sellaisissa tilanteissa, joissa saman tulotason omaavat ihmiset asuvat veropohjaltaan erilaisissa kunnissa, joissa on samanlainen palvelutaso. Tällöin saman tulotason omaavat ihmiset joutuvat verotuksessa eriarvoiseen tilanteeseen, koska toisessa kunnassa palvelujen tarve on suurempi tai saman palvelutason tuottamisen kustannukset ovat toisessa kunnassa korkeammat. (Oulasvirta 1995, 11.)

Valtionosuusjärjestelmiä on olemassa käytännössä kahdenlaisia: ehdollisia ja ei-ehdollisia järjestelmiä. Ehdollisia järjestelmiä kutsutaan myös kategorisiksi järjestelmiksi ja ei-ehdollisia könttäsommajärjestelmiksi. *Ehdollisissa järjestelmissä* saadut valtionosuudet ovat korvamerkittyjä, jolloin valtio täsmentää tietyin ehdoin kunnille, mihin tarkoitukseen apua käytetään.

Ehdollinen järjestelmä voi olla esimerkiksi sellainen, että jokaista euroa vastaan, jolla valtio avustaa tiettyä toimintaa, kunnan tulee itse käyttää tietty summa. *Ei-ehdollisissa järjestelmissä* kunta saa kiinteän summa valtioilta, minkä kunta voi käyttää melko mielivaltaisesti lainsäädännön puitteissa. Suomessa on käytössä pitkälti ei-ehdollinen valtionosuusjärjestelmä, jonka olemassaoloa on perusteltu julkisten menojen hillinnällä ja kilpailun lisäämisellä. (Tuomala 2009, 304–306.)

### 2.3.3 Valtionosuusjärjestelmien kehitys Suomessa 2000-luvulla

Lehtosen ym. (2007, 3) mukaan Pohjoismaissa kuntien välisellä tulopohjan tasauksella on pyritty yhdessä valtionapujen kanssa tilanteeseen, jossa eri kuntalaisten saama palvelutaso ja siitä maksettu verohinta olisivat mahdollisimman samanlaiset eri kunnissa, jotta kuntien asukkailla ei olisi tarvetta hakeutua toiseen kuntaan esimerkiksi parempien palvelujen tai edullisemmän verotuksen takia.

Vuosituhanen vaihteessa Suomessa ryhdyttiin pohtimaan kuntien rahoituksen kehittämistä eri työryhmien avulla, jotka johtivat vuonna 2006 käyttöön otettuun valtionosuusjärjestelmään. Syyskuussa 1997 Kuntien tulopohjatyöryhmä käsitteli sisäasianministeriön asettamana kuntien tulopohjan kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmän tuloksista julkaistiin vuonna 1999 muistio, jonka perusteella kuntien tulopohjan kehittämiseksi ehdotettiin valtionosuusjärjestelmän kehittämistä, kunnallisen tuloverotuksen ja kiinteistöverotuksen laajentamista sekä käyttäjämaksurahoituksen lisäämistä. Valtionosuusjärjestelmän kehittämisvaihtoehdossa työryhmä arvioi tilannetta, jossa kuntien valtionosuuksia lisättäisiin ja samalla kuntien yhteisövero-osuus poistettaisiin. Yhteisöveron tuotto ohjattaisiin kokonaan valtiolle ja osa veron tuotosta ohjattaisiin kunnille valtionosuuksien kautta. Työryhmän arvion mukaan tämä malli vähentäisi kuntien verotuloja sekä heikentäisi kuntien ja yritysten taloudellista suhdetta. Toisaalta kuntien veropohjasta arvioitiin tulevan aiempaa vakaamman. (Lehtonen ym. 2007, 4).

Toinen merkittävä raportti kuntien rahoituksen turvaamiseksi saatiin professori Jukka Pekkariselta 2000-luvun alkupuolella. Pekkarinen ehdotti, että suurin osa tuolloisista valtionosuuksista yhdistettäisiin yleiseksi rahoitustueksi, jonka hallinnointia ja budjetointia hoitaisi yksi valtionosuuksista vastaava ministeriö. Yleisen rahoitustuen piiriin kuuluisivat yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet joitain poikkeuksia lukuun ottamatta sekä opetustoimen valtionosuudet perusopetuksen osalta. Eri palveluihin liittyvät tarve- ja olosuhdekorjaukset sekä mahdollinen erillinen verotulon täydennys muodostivat Pekkarisen selvityksessä yleisen rahoitustuen kuntakohtaiset korjauserät, jotka olisivat tasapainottuneet kuntien kesken. Pekkarisen ehdotuksessa kuntien tehtävät, jotka olisivat kustannustenjaon piirissä, muodostaisivat peruspalvelubudjetin, jonka avulla pystyttäisiin seuraamaan peruspalvelujen kokonaisrahoitustarvetta. Kaikki yleistä rahoitustukea koskevat päätökset pohjautuisivat täten aina peruspalvelubudjettiin. (Lehtonen ym. 2007, 5–8.)



Kuntien tulopohjan työryhmän sekä Jukka Pekkarisen lisäksi vuonna 2006 voimaan tullutta valtionosuusjärjestelmä uudistusta käsiteltiin monessa valtiovarain- ja sisäministeriön työryhmissä. Vuonna 2006 voimaan tullessa valtionosuusjärjestelmässä kuntien saamat valtionosuudet olivat laskennallisia ja koostuivat neljästä osasta: sivistystoimen valtionosuuksista, joka maksetaan hakemuksetta kuukausittain joko valtionosuutena (kunta) tai yksikköhintarahoituksena (kuntayhtymä), perus- ja olosuhdelisistä koostuvasta yleisestä valtionosuudesta sekä määrättyihin ikäryhmittäisiin laskennallisiin kustannuksiin ja verotulojen tasaukseen perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta, jolloin kunnan saamaan valtionosuutta joko lisätään tai pienennetään verotulojen perusteella. Vuonna 2006 yleisen valtionosuuden perusosa oli 27,81 euroa/asukas. (Lehtonen ym. 2007 9–29.)

Vuonna 2014 Suomessa on käytössä vuonna 2010 voimaan tullut valtionosuusjärjestelmä. Nykyisessä järjestelmässä kuntien saamat valtionosuudet ovat edellisen järjestelmän tapaan laskennallisia. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyy sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen palvelutoimi sekä asukasperustainen taiteen perusopetus. Lisäksi kunnille myönnettävissä peruspalvelujen valtionosuuksissa otetaan huomioon yleinen osa, erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaisten kotiseutualueiden lisäosat, valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset, järjestelmämuutoksen tasaus sekä verotuloihin perustuva tasaus. Lisäosien pyrkimyksenä on vähentää pysyvästi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien riippuvuutta vuosittain myönnettävästä harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Vuonna 2014 yleisen valtionosuuden perusosa on 29,57 euroa/asukas. Vuoden 2015 alusta on tarkoituksena ottaa käyttöön jälleen uusi valtionosuusjärjestelmä, jonka tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa aiempia järjestelmiä. (Valtiovarainministeriön www-sivut, 2014.)

### **2.3.4 Maksu- ja myyntitulot**

Kunnat saavat tuloja palvelusuoritteiden luovutuksesta, jotka kirjataan kuntien kirjanpidossa maksu- ja myyntituloihin. Maksutuloilla tarkoitetaan asiakasmaksuja ja muita maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelu määräytyy asiakkaan maksukyvyn mukaan tai joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaan. Suurin osa kunnan maksutuloista saadaan sosiaali- ja terveyssektorilta kuten perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta sekä päivähoidosta. (Myllyntaus 2004, 36–37.) Kuntalaisilta perittävät maksut voivat olla yksityis- tai julkisoikeudellisia. Yksityisoikeudellisten maksujen (esimerkiksi kaupungin vuokra-asuntojen vuokra, vesi- tai pääsymaksut) perustana toimii kunnan toimivaltaisten viranomaisten määrittelemä hinta. Julkisoikeudellisten maksujen hinta pohjautuu puolestaan lakiin ja sen määrittelee johtosäännöissä määritelty taho, esimerkiksi kunnan valtuusto. Julkisoikeudellinen maksu voi olla myös valtion määräämä, ilmaispalvelu, subventoitu hinta tai todellisten

kustannusten mukainen. Julkisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi pysäköinti- ja rakennusvalvontamaksut. (Lauslahti 2003, 85.)

Kunnan myyntituloilla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen myynnistä saatuja tuloja, joiden tarkoituksena on kattaa tuotantokustannukset. Kunnan yleisimpiä myyntitulojen lähteitä ovat esimerkiksi vesi-, energia- ja jätehuolto, joukkoliikenne, satamapalvelut, toimitila- ja vuokrauspalvelut sekä muu liikeluontoinen toiminta. (Myllyntaus 2004, 37.)

### 2.3.5 Muut tulot

Maksu- ja myyntitulot kuuluvat kunnan toimintatuottoihin, joita ovat edellä mainittujen lisäksi erinäiset tuet sekä EU:lta ja muilta yleishyödyllisiltä yhteisöiltä saatavat avustukset (Lauslahti 2003, 84). Osa Suomen kunnista saa korkotuottoja sijoittamalla ylimääräisiä varojaan korollisille tileille tai lainaamalla rahaa kuntalaisille, jolloin saadut korkotuotot näkyvät kuntien tuloslaskelman rahoituserissä. Lisäksi kunnat voivat saada omistamistaan yhtiöistä myyntivoittoja, jotka kirjataan kunnan tuloslaskelmassa satunnaisiin tuottoeriin. (Lauslahti 2003, 95.)

Kunnat voivat perustaa myös rahastoja oman harkintansa mukaan. Rahastonsa kunta perustaa omilla varoillaan ja ne merkitään kunnan taseessa omaan pääomaan sisältyviin rahastoihin. Esimerkkejä kunnan rahastoista ovat lahjoitusrahasto kunnalle lahjoitetuista tai testamentatuista varoista, riskirahasto vahinkojen varalle tai kaupunkirakenteen kehittämisrahasto. Vuoden 1997 alussa toteutetun kirjanpituudistuksen jälkeen rahastoja ei ole saanut käyttää tuloksen tasaamiseen. Kunnan talousjohdolla on valtuuksiensa puitteissa valta sijoittaa rahastojen varoja, ellei rahaston säännöissä ole toisin mainittu. Rahastojen varoja voidaan pitää kunnan talletuksiin ja kassavaroihin sisältyvinä, jolloin rahaston avulla voidaan turvata kunnan maksuvalmiutta. Kunnat voivat rahastojen lisäksi varautua investointeihin vapaaehtoisilla varauksilla. Jos esimerkiksi ympäristö- tai takausriski tiedetään riittävän varmasti realisoituvan tulevaisuudessa, tulee kunnan tehdä näistä kirjanpitolain nojalla asiasta pakollinen varaus. (Oulasvirta ym. 2001, 114.)

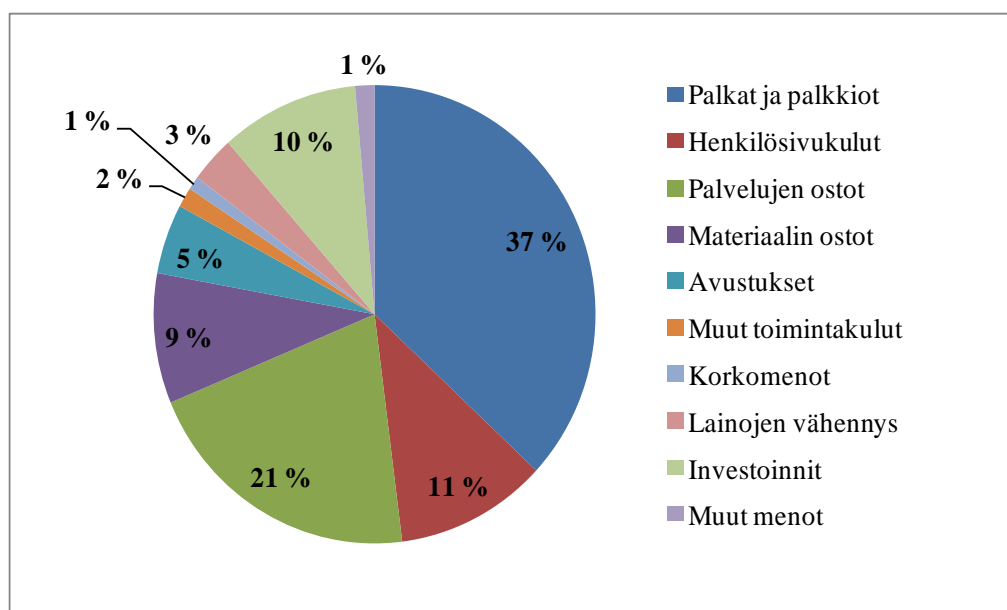
## 2.4 Kunnan menot

Kuntien menot voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan: käyttö-, rahoitus- ja investointimenoihin. Käyttömenojen, kuten henkilöstömenojen osuus on ollut selvästi suurin kuntien menoeristä. (Oulasvirta 1996, 179.) Henkilöstömenojen lisäksi muita merkittäviä kuntien menoeriä ovat tavaroiden ja palvelujen ostot, avustukset sekä muut toimintamenot. Lisäksi kunnilla on menoja investoinneista, lainanhoidosta sekä lainanannosta. (Myllyntaus 2004, 13.) Lauslahden (2003, 97) mukaan kuntataloudessa ja kustannusten johtamisessa on tärkeää ymmärtää termien meno, maksu, kustannus ja kulu ero. Ensisilmäyksellä kaikki vaikuttavat tarkoittavan samaa, mutta niillä on

merkittäviä eroja. Esimerkkinä termien eroavaisuuksista Lauslahti (2003, 97) on esittänyt seuraavan:

*”Meno syntyy, kun sairaala on vastaanottanut lääkkeitä 1000 Euron arvosta. Kunta saa lääkeyritykseltä laskun, jota vastaan maksu suoritetaan pankkiin. Kun lääkkeitä annetaan potilaalle tai käytetään toimenpiteessä, syntyy kustannus. Jos osa näistä lääkkeistä on vielä muutaman vuoden kuluttua varastossa, ovat ne todennäköisesti käyttökelvottomia eli epäkurantteja. Tällöin niistä aiheutuu kulu epäkuranttiusvähennyksen kautta.”*

Kuviossa 3 on esitetty kuntien ja kuntayhtymien menojen prosentuaalinen jakauma vuonna 2011. Palkat ja palkkiot sekä henkilöstön sivukulut muodostivat lähes puolet kuntien ja kuntayhtymien menoista. Materiaalien ja palvelujen ostot olivat yhteensä 30 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien menoista. Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit aiheuttivat menoja 10 prosentin edestä. Muita vähäisempiä kuntien ja kuntayhtymien menoja vuonna 2011 olivat avustukset, muut toimintakulut, muut menot, lainojen vähennykset sekä korkomenot. (Kuntaliitto 2013.)



KUVIO 3 Kuntien ja kuntayhtymien menot vuonna 2011

#### 2.4.1 Kiinteät ja muuttuvat kustannukset

Pääosa kuntien kustannuksista on kiinteitä kustannuksia. Kiinteät kustannukset eivät riipu suoritteiden tai palveluiden myynnistä, joten niitä on vaikea muuttaa lyhyellä aikavälillä. Kuntien kiinteitä kustannuksia ovat esimerkiksi vuokrat, palkat sekä investointien poistot. Kuntien muuttuvat kustannukset vaihtelevat toiminnan volyymin mukaan. Muuttuvien kustannusten määrä on kunnissa tasaisessa nousussa, koska kunnat ovat ulkoistaneet palveluitaan kunnan ulkopuolisille tahoille. Kuntien muuttuvia kustannuksia ovat

esimerkiksi raaka-aineet, osa-aikaiset työntekijät, alihankinta sekä tarvikkeet. (Lauslahti 2003, 97-98.)

Kunnissa palveluiden toiminta on hitaammin muuttuvaa kuin yrityksissä. Tästä huolimatta kunnille sopii ajatusmalli, jossa kustannusrakenteita muutetaan hallitusti kuten hankkimalla kapasiteetin täydennystä ulkopuolisella palvelutuotannolla. Useissa kunnissa kapasiteetti on rakennettu korkeimman kysyntäpiikin mukaan, jotta palvelutaso olisi riittävä kaikissa tilanteissa. Kunnat pystyvät alentamaan yksikkökustannuksia olennaisesti jos kapasiteetti on oikein mitoitettu ja sitä täydennetään kilpailukykyisillä hinnoilla ostetuilta ulkopuolisilla palveluilla. Kunnat voivat myös alentaa kustannuksiaan myymällä palvelukapasiteettia sitä tarvitseville lähikunnille, yhteisöille tai yrityksille. (Lauslahti 2003, 98.)

#### **2.4.2 Välittömät ja välilliset kustannukset sekä erillis- ja yhteiskustannukset**

Kustannusten luokittelu välittömiin ja välillisiin kustannuksiin on tärkeä osa kuntien palveluiden päätöksenteossa käytettäviä laskelmia. Välittömät kustannukset voidaan kohdistaa suoraan palveluun tai asiakkaaseen. Esimerkkejä kunnissa olevista välittömistä kustannuksista ovat lastentarhanopettajan palkan liittyminen suoraan päivähoitopäivään tai opettajan palkan kohdistuminen suoraan opetustuntiin. Näiden lisäksi kuntalaisiin voidaan kohdistaa esimerkiksi lääkärissä käynnin kustannukset ja välittömät tulonsiirrot. (Lauslahti 2003, 99-100.)

Kuntien välillisiä kustannuksia ei voida kohdistaa suoraan tiettyyn palveluun. Välilliset kustannukset ovat usean asiakkaan tai palvelun aiheuttamia kustannuksia. Välilliset kustannukset pyritään kohdistamaan kuntien toimintolaskennassa oikeaan paikkaan aiheuttamisperiaatteen mukaan. Välilliset kustannukset ovat usein pysyviä, vaikka kuntien palveluiden määrässä tapahtuisi muutoksia. Tiettyyn palvelusuoritteeseen liittyvät suorat kustannukset ovat erilliskustannuksia. Erilliskustannukset jäävät pois, jos palvelu poistuu valikoimista. Ne voivat olla myös uusia kustannuksia, kun uusi palvelu tulee markkinoille. Yhteiskustannukset ovat eri palveluiden yhdessä aiheuttamia eriä. (Lauslahti 2003, 100-101.)

### **2.5 Kuntatalouden haasteita**

Kuntatalouden kehitykseen voidaan nähdä vaikuttavan monia eri tekijöitä kuten asukasluvun muutokset, kuntia koskeva lainsäädäntö, kuntien tehtävät, kuntien asema työmarkkinoilla sekä kokonaistaloudellinen ympäristö. Lyhyellä aikavälillä kuntatalouden ennusteissa tulevat esille harjoitettava suhdannepolitiikka, valtion budjettipolitiikka sekä kunnan operatiiviset taloutta koskevat toimenpiteet. Pidemmän aikavälin kehityksessä talouskehityksen lisäksi keskiössä ovat kunnan omat strategiset päätökset. (Myllyntaus 2004, 11.)

Kuntatalouden kehitys on monella tapaa sidoksissa koko kansantalouden kehitykseen. Kansantaloudessa koskevat muutokset vaikuttavat kuntien

veropohjan muutokseen. Päätösperäiset toimenpiteet, jotka liittyvät esimerkiksi yhteisöjen tuloveroprosenttiin ja kuntien suhteelliseen osuuteen yhteisöveron tuotosta voivat myös vaikuttaa kuntien veropohjan kehitykseen. Myös palkkasumman kehitys on osaltaan vaikuttamassa kuntien veropohjan muutoksiin. Ansiotuloverotuksen keventämispaineet allokoituvat edelleen kunnallisverotuksessa myönnettyjen vähennysten muuttamiseen. (Myllyntaus 2004, 12.)

Pauli Vahteran (2014, 218–221) mielestä kansantalous ei tule kasvamaan enää niin paljoa, että kaikki nykyiset julkiset menot voitaisiin rahoittaa, jolloin valtion sekä kuntien on vähennettävä menojaan talouden tasapainottamiseksi. Vahteran mielestä kunnat voivat säästää toiminnassaan esimerkiksi henkilöstömenojen, ostopalvelujen, eläkkeiden, koulutuksen, asumisen, sosiaalitukien, maahanmuuton, kaksikielisyyden, avustusten sekä tukien kautta. Kuntien toiminnassa ja rakenteissa on varmasti paljon mahdollisuuksia säästöihin tulevaisuudessa, jolloin tämänhetkiset haasteet voidaan poistaa.

Valtiovarainministeriö arvioi taloudellisessa katsauksessaan (2014, 93–95), että kuntatalouden tila heikkenee tulevina vuosina. Ministeriö arvioi, että vuonna 2014 kuntatalouden alijäämä kasvaa 1,1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kuntien verotulojen kasvu puolestaan jää noin kahteen prosenttiin. Lisäksi kuntien valtionosuudet laskevat vuonna 2015 0,7 %. Ministeriön arvio vuosista 2016–2018 on niin ikään synkkä. Arvion mukaan ilman kuntatalouden vahvistavia toimenpiteitä menojen kasvu jatkuu tulojen kasvua voimakkaampana. Ministeriön mukaan kuntatalouden kestävyys turvaaminen edellyttää hallituksen rakennepoliittisen ohjelman täysimittaista toimeenpanoa, jonka perusteella kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään miljardilla eurolla vuoteen 2017 mennessä. Lisäksi kuntien talouden vakauttaminen edellyttää, että kunnat sitoutuvat talouksiensa sopeuttamiseen ja tuottavuuden parantamiseen.

### 3 KRIISIKUNNAT JA ARVIOINTIMENETTELY

Yksi valtiovarainministeriön tehtävistä on seurata ja arvioida kuntien talouden tilaa ja kehitystä. Lisäksi ministeriön tehtäviin lukeutuvat esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän kehittäminen, valtionosuuksien laskenta ja myöntäminen sekä kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen valmistelu valtioneuvostolle. Valtiovarainministeriö ylläpitää ja kehittää kuntien taloutta ja palveluja koskevia seuranta- ja ennustetietoja niin kunta- kuin aluekohtaisesti. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston kuntatalousyksikkö vastaa edellä mainittujen asioiden valmistelusta. (Valtiovarainministeriön www-sivut, 2014.)

#### 3.1 Kriisikuntien historiaa

Kriisikuntakäsitteen historia ulottuu vuoteen 1994, jolloin säädettiin ns. kriisikuntalaki. Tuolloin osa Suomen kunnista oli ajautunut niin vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen, etteivät ne pystyneet selviämään palveluvelvoitteistaan. Kriisikuntalain virallinen nimi on ”laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/94)”. Kansalaisten keskuudessa lakia on kutsuttu myös lex Karkkilaksi, sillä Karkkilan kaupunki oli ajautumassa konkurssiin velkojensa takia. Kriisikuntalain perusteella poikkeukselliseen taloudelliseen vaikeuteen joutuneet kunnat saavat tukea. Lisäksi lain perusteella turvataan, että kunta kykenee järjestämään kuntalaisilleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyy taloudellisista velvoitteistaan korottamatta veroprosenttia pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle. (Ryynänen 1999, 308.)

Lain 658/94 (11§) perusteella kunnanhallituksen tulee tehdä kunnanvaltuustoa kuultuaan valtioneuvostolle esitys kuntaselvityksen käynnistämisestä kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi, jos kunta ei kykene enää kohtuudella selviytymään velvoitteistaan. Valtioneuvostolla on oikeus päättää kunnanvaltuustoa kuultuaan kuntaselvityksen käynnistämisestä, jos kunta lain 10§:n nojalla tapahtuneen tukien lakkauttamisen, niiden takaisinperinnän ja sakkokorkojen vuoksi joutuu ensimmäisessä momentissa tarkoitettuun tilanteeseen. Valtioneuvosto voi tehdä päätöksen kuntaselvityksen käynnistämisestä siitä riippumatta, onko kunnalle myönnetty lain 658/94 2§:ssä tarkoitettuja tukia. Valtioneuvosto asettaa päätöksessään kuntaselvitykselle määräajan. Päätös voidaan myös peruuttaa, jos syytä sen jatkamiseen ei enää ole. Lain 658/94 voimassaolo päättyi vuoden 2001 lopussa.

### 3.2 Kriisikuntakriteerit

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63a §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Kunnan velvoite joutua valtionvarainministeriön arviointimenettelyyn syntyy, jos kunnan rahoitusta tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti tai toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommalla ja ovat kahtena vuotena peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella (1405/2010) säädetyt raja-arvot. (Valtiovarainministeriö 2011, 2.)

Tunnuslukujen mukaiset raja-arvot, joiden perusteella kunta voidaan asettaa arviointimenettelyyn, ovat seuraavat: (Valtiovarainministeriö 2011, 3)

1. Vuosikate on ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen
2. Tuloveroprosentti on vähintään 0,5 yksikköä korkeampi kuin muiden kuntien veroprosenttien painotettu keskiarvo
3. Lainakanta asukasta kohden ylittää maan keskiarvon vähintään 50 %:lla
4. Taseessa on kertynyttä alijäämää
5. Omavaraisuusaste on alle 50 %
6. Suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 %

Kunta voidaan nimetä kriisikunnaksi ja arviointimenettelyn kohteeksi, jos kaikki yllä olevat tunnuslukujen mukaiset raja-arvot täyttyvät tai, jos taseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä tilinpäätöksessä ollut vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä 500 euroa (Valtiovarainministeriö 2011, 3.)

### 3.3 Arviointimenettelyn toteuttaminen kunnissa

Selvityksen kunnan talouden turvaamiseksi toteuttaa arviointiryhmä, joka koostuu yhdestä valtiovarainministeriön nimeämästä jäsenestä sekä yhdestä kunnan nimeämästä jäsenestä. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan vielä arviointiryhmän puheenjohtajaksi ministeriöstä ja kunnasta riippumattoman henkilön. Arviointiryhmän tehtävänä on tehdä ehdotus tarvittavista toimenpiteistä, joilla kunnan asukkaiden palvelujen saanti voidaan turvata. Tämän jälkeen kunnan valtuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 63a §.)

Arviointiryhmän selvitys kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut perustuvat kunnan toteutuneeseen talouskehitykseen sekä arvioon tulevien vuosien kehityksestä. Kunnan

suunnitelma tulevien vuosien talouden tasapainottamismenetelmistä on keskeisessä roolissa kunnan talouden kestävyuden arvioinnissa. Edellä mainittujen lähtökohtien perusteella arviointiryhmä pohtii, pystyykö kunta säilymään itsenäisenä ilman tätä edellyttäviä talouden tasapainottamistoimia vai tuleeko kuntajakoa muuttaa. Kunnan taloutta arvioidaan ensisijaisesti ulkoisen tilinpäätöksen perusteella lasketuilla tunnusluvulla rahoituksen riittävydestä ja vakavaraisuudesta. (Valtiovarainministeriö 2011, 5.)

### 3.3.1 Kriisitilanteen hoitaminen kunnassa

Taulukon 2 kunnan eloonjäämiskartta on esitetty Sanna Lauslahden (2003, 198) teoksessa. Eloonjäämiskartta esittää ratkaisumalleja kriisitilanteen hoitamiseen kunnassa akuutin kriisin aikaan sekä lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

| Käytettävissä oleva aika         | Menetelmät  |
|----------------------------------|---|
| Akuutti kriisi                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uudelleenrahoitus: Valtiolta apua, nosta maksuja ja ota laina</li> <li>2. Investoinnit ja muut hankinnat jäihin</li> <li>3. Luovu erilaisista pitkäjänteisistä toiminnankehittämisistä</li> <li>4. Maksimoi pääomien kierto</li> <li>5. Palkkakustannusten alentaminen, irtisanomiset ja lomautukset</li> <li>6. Myy pois toimintoja ja osta ne palveluina</li> <li>7. Priorisoi ja karsi toimintaa - jätä peruspalvelut</li> </ol> |
| Lyhyt aika (alle 2 vuotta)       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Edellä mainitut osa-alueet tilanteen mukaan</li> <li>2. Teetä organisaatioanalyysi ja uudista prosesseja</li> <li>3. Tunnista kustannukset ja karsi turhat pois</li> <li>4. Neuvottele hankintasopimukset pois</li> <li>5. Palvelutuotannon analyysi</li> </ol>   |
| Keskipitkä aikaväli (2-3 vuotta) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Edellä mainitut osa-alueet tilanteen mukaan</li> <li>2. Benchmarking</li> <li>3. Nollapohjabudjetointi</li> <li>4. Pääomien supistaminen, esim. kiinteistöjen myynti</li> <li>5. Työnjaon ja toimenkuvien muutokset</li> <li>6. Prosessien jatkuva parantaminen</li> </ol>  |
| Pitkä aikaväli (4- vuotta)       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Edellä mainitut osa-alueet</li> <li>2. Strategian tarkistaminen</li> <li>3. Huolehdi kunnan työpaikkojen riittävydestä ja kehitä elinkeinoja</li> <li>4. Uusien kuntalaisten houkuttelu kuntaan ja nykyisten pitäminen</li> <li>5. Uusien tulonlähteiden etsintä</li> </ol>   |

TAULUKKO 2 Eloonjäämiskartta



### 3.4 Suomen kriisikunnat

Usein kriisikuntaa on pidetty taantuvan alueen muutaman tuhannen asukkaan muuttotappiokuntana, jonka väestö ikääntyy. Kuntatalouden asiantuntijoiden mukaan kunnilla tulisi olla taloudellisia puskureita äkillisten ongelmien varalle, sillä ilman kyseisiä puskureita voidaan arvioida onko kyseessä elinkelpoinen kunta. Kunnat joutuvat usein kriisikunniksi vaihteittain. Yleisesti ottaen ensimmäiseksi kuntien kriisiytymistä aiheuttaa heikkenevä tulorahoitus. Tulorahoituksen heikkenemiseen kunnat reagoivat ottamalla lainaa, joka kiihdyttää alijäämää. Kriisikunniksi ajautuvat usein myös sellaiset kunnat joiden velkalasti on suuri, vaikka kunnan tulopohja olisikin kunnossa. (Suomen Kuvalehti 2010.) Kappaleessa 5.2 esitetystä taulukosta 5 voidaan nähdä, että suurin osa vuosien 2004–2012 kriisikunnista on muutaman tuhannen asukkaan kuntia, mutta joukossa on myös väkiluvultaan suurempia kuntia.

Taulukosta 3 ilmenevät kaikki valtiovarainministeriön arviointimenettelyyn joutuneet kunnat vuodesta 2004 eli niin sanotusta arviointimenettelyn ensimmäisestä kierroksesta lähtien. Kunnan nimen perässä oleva merkintä (l) tarkoittaa, että kunta on liitetty osaksi toista kuntaa vuosien 2004–2012 välillä. Kaiken kaikkiaan ns. kriisikuntia on vuosien 2004–2012 välillä ollut 45 eri kuntaa, joista 15 kuntaa on tehnyt kuntaliitoksen. Hangossa, Tarvasjoella sekä Lavialla arviointimenettely on toteutettu toisen kerran kahdeksannella kierroksella. Suurin osa kunnissa toteutetuista arviointimenettelyistä on toteutettu kahden ensimmäisen kierroksen aikana. Tämä voi johtua siitä, että kriisikuntakriteerit ovat tulleet tällöin kunnille uutena asiana, jonka jälkeen kriteereiden muodostumisen ehkäisemiseen on pystytty paremmin reagoimaan.

| 1. kierros<br>2004–2005 | 2. kierros<br>2005–2006 | 3. kierros<br>2006–2007 | 4. kierros<br>2007–2008 | 5. kierros<br>2008–2009 | 6. kierros<br>2009–2010 | 7. kierros<br>2010–2011 | 8. kierros<br>2011–<br>2012 |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Enontekiö               | Askainen (1)            | Askainen (1)            | Askainen (1)            | Hanko                   | Hanko                   | Juankoski               | Jalasjärvi                  |
| Ii                      | Enontekiö               | Enontekiö               | Enontekiö               | Kesälahti               | Kesälahti               | Kitee (1)               | Yli-Ii (1)                  |
| Karjaa                  | Ii (1)                  | Hartola                 | Haapajärvi              | Lavia                   | Lavia                   | Lavia                   | Hanko                       |
| Keminmaa                | Karjaa                  | Korpilahti (1)          | Lavia                   | Utajärvi                | Tarvasjoki              | Tarvasjoki              | Tarvasjoki                  |
| Kestilä                 | Kemi                    | Lehtimäki (1)           | Lehtimäki (1)           | Utsjoki                 | Utsjoki                 | Utsjoki                 | Lavia                       |
| Lehtimäki               | Keminmaa                | Leivonmäki (1)          | Muonio                  | Ylämaa (1)              | Vihanti                 | Vihanti (1)             | Vihanti (1)                 |
| Leivonmäki (1)          | Kestilä (1)             | Muonio                  | Nivala                  |                         |                         |                         |                             |
| Längelmäki (1)          | Korpilahti (1)          | Pello                   | Perniö (1)              |                         |                         |                         |                             |
| Muonio                  | Lehtimäki (1)           | Perniö (1)              | Pohja (1)               |                         |                         |                         |                             |
| Pelkosenniemi           | Leivonmäki (1)          | Pohja (1)               | Rantsila (1)            |                         |                         |                         |                             |
| Puolanka                | Lohtaja (1)             | Rantsila (1)            | Utajärvi                |                         |                         |                         |                             |
| Puumala                 | Längelmäki (1)          | Rääkkylä                | Utsjoki                 |                         |                         |                         |                             |
| Rantsila                | Muonio                  | Utajärvi                | Vaala                   |                         |                         |                         |                             |
| Rääkkylä                | Oulainen                | Utsjoki                 | Ylikiiminki (1)         |                         |                         |                         |                             |
| Siikajoki (1)           | Pelkosenniemi           | Västanfjärd (1)         | Ylämaa (1)              |                         |                         |                         |                             |
| Utajärvi                | Pohja (1)               | Ylikiiminki (1)         |                         |                         |                         |                         |                             |
| Utsjoki                 | Puolanka                | Ähtäri                  |                         |                         |                         |                         |                             |
| Vuolijoki (1)           | Puumala                 |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
| Ylivieska               | Rantsila (1)            |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Rääkkylä                |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Siikajoki (1)           |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Suolahti (1)            |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Utajärvi                |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Utsjoki                 |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Vaala                   |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Vuolijoki (1)           |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Ylivieska               |                         |                         |                         |                         |                         |                             |
|                         | Ähtäri                  |                         |                         |                         |                         |                         |                             |

TAULUKKO 3 Suomen kriisikunnat 2004–2012

Taulukosta 4 nähdään, että eniten kriisikuntia on ollut vuosina 2004–2012 Pohjois-Pohjanmaan (11 kpl) ja Lapin (8 kpl) maakunnissa, joten maantieteellisestä näkökulmasta katsottuna kriisikunnat ovat sijoittuneet useimmiten pohjoiseen kuin etelään. Asukasluvultaan valtiovarainministeriön arvioimat kunnat ovat olleet arviointivuoden lopulla keskimäärin suhteellisen pieniä. Vuoden 2013 lopussa Suomen kunnan keskimääräinen asukasluku oli 17035 asukasta (Suomen kuntaliiton www-sivut, 2014). Vuoden 2013 lopun kuntakohtaiseen keskimääräiseen asukaslukuun peilattuna ainoastaan Kemi on ollut asukasluvultaan tätä suurempi, joten asukaslukujen perusteella voidaan todeta, että kriisikunnat ovat keskimääräistä kuntakokoa pienempiä. Tosin Suomen kuntien määrä on laskenut rajusti 2000-luvulla kuntaliitosten myötä, jolloin keskimääräinen kuntakoko on kasvanut liitosten ja väestön lukumäärän kasvaessa.

| Arviointikierros | Kunta         | Maakunta          | Asukasluku<br>kriteerien<br>täyttymis-<br>vuoden lopussa |
|------------------|---------------|-------------------|--|
| 1. kierros       | Enontekiö     | Lappi             | 2 000  |
| 1. kierros       | Ii            | Lappi             | 1 155  |
| 1. kierros       | Karjaa        | Uusimaa           | 8 956  |
| 1. kierros       | Keminmaa      | Lappi             | 8 926  |
| 1. kierros       | Kestilä       | Pohjois-Pohjanmaa | 1 664  |
| 1. kierros       | Lehtimäki     | Etelä-Pohjanmaa   | 1 930  |
| 1. kierros       | Leivonmäki    | Keski-Suomi       | 1 165  |
| 1. kierros       | Längelmäki    | Pirkanmaa         | 1 703  |
| 1. kierros       | Muonio        | Lappi             | 6 632  |
| 1. kierros       | Pelkosenniemi | Lappi             | 1 113  |
| 1. kierros       | Puolanka      | Kainuu            | 3 408  |
| 1. kierros       | Puumala       | Etelä-Savo        | 2 807  |
| 1. kierros       | Rantsila      | Pohjois-Pohjanmaa | 2 055  |
| 1. kierros       | Rääkkylä      | Pohjois-Karjala   | 2 838  |
| 1. kierros       | Siikajoki     | Pohjois-Pohjanmaa | 1 343  |
| 1. kierros       | Utajärvi      | Pohjois-Pohjanmaa | 3 223  |
| 1. kierros       | Utsjoki       | Lappi             | 1 363  |
| 1. kierros       | Vuolijoki     | Kainuu            | 2 643  |
| 1. kierros       | Ylivieska     | Pohjois-Pohjanmaa | 13 482   |
| 2. kierros       | Askainen      | Varsinais-Suomi   | 940  |
| 2. kierros       | Kemi          | Lappi             | 22 771   |
| 2. kierros       | Korpilahti    | Keski-Suomi       | 4 997  |
| 2. kierros       | Lohtaja       | Keski-Pohjanmaa   | 2 882  |
| 2. kierros       | Oulainen      | Pohjois-Pohjanmaa | 8 086  |
| 2. kierros       | Pohja         | Uusimaa           | 4 874  |
| 2. kierros       | Suolahti      | Keski-Suomi       | 5 364  |
| 2. kierros       | Vaala         | Kainuu            | 3 612  |
| 2. kierros       | Ähtäri        | Etelä-Pohjanmaa   | 6 857  |
| 3. kierros       | Hartola       | Päijät-Häme       | 3 572  |
| 3. kierros       | Pello         | Lappi             | 4 216  |
| 3. kierros       | Perniö        | Varsinais-Suomi   | 5 989  |
| 3. kierros       | Västana fjärd | Varsinais-Suomi   | 802  |
| 3. kierros       | Ylikiiminki   | Pohjois-Pohjanmaa | 3 414  |
| 4. kierros       | Haapajärvi    | Pohjois-Pohjanmaa | 7 771  |
| 4. ja 8. kierros | Lavia         | Satakunta         | 2 086, 1 916   |
| 4. kierros       | Nivala        | Pohjois-Pohjanmaa | 10 984   |
| 4. kierros       | Ylämaa        | Etelä-Karjala     | 1 439  |
| 5. ja 8. kierros | Hanko         | Uusimaa           | 9 597, 9 267   |
| 5. kierros       | Kesälahti     | Pohjois-Karjala   | 2 460  |
| 6. ja 8. kierros | Tarvasjoki    | Varsinais-Suomi   | 1 945, 1 959   |
| 6. kierros       | Vihanti       | Pohjois-Pohjanmaa | 3 094  |
| 7. kierros       | Juankoski     | Pohjois-Savo      | 5 146  |
| 7. kierros       | Kitee         | Pohjois-Karjala   | 9 153  |
| 8. kierros       | Jalasjärvi    | Etelä-Pohjanmaa   | 8 071  |
| 8. kierros       | Yli-Ii        | Pohjois-Pohjanmaa | 2 149  |

TAULUKKO 4 Kriisikuntakriteerit täyttäneet kunnat 2004–2012

### 3.4.1 Yksittäisten tapahtumien vaikutus kriisiytymiseen

Kappaleessa esitetään kahden kriisikunnan mahdollisia yksittäisiä syitä kriisiytymiseen sekä kuinka kunnat ovat ryhtyneet toimiin talouden kohentamiseksi. Kappaleessa esitetään kaksi hyvin erilaista syytä talouden heikentymiseen kunnassa. Tutkielman empiirisessä analyysissä kappaleessa 6 pyritään löytämään tilastollisin menetelmin syitä kuntien kriisiytymiseen reaalityaloudellisista muuttujista yksittäisten tapahtumien sijaan.

Vuonna 2008 kriisikuntalistalle joutui tunnettu kesäkaupunki Hanko. Hangon kaupunginkamreerin Juha Kuittisen (2011) mukaan kriisiytymisen taustalla on vuonna 2008 alkanut lama, joka johti Hangossa lisävelkaantumiseen, kun omistamastaan satamasta riippuvan kunnan tulot romahtivat sataman tulojen laskun myötä. Samalla myös satamaan liittyvien toimijoiden tulot romahtivat, jolloin kunta joutui rahoittamaan käyttötaloutta lainarahalla. Kuittisen mukaan Hangolla oli paljon lainaa ennen kriisiä muun muassa sataman suurien investointien myötä. Valtiovarainministeriön arviointimenettelyn myötä Hangossa ryhdyttiin vuonna 2009 säästötoimiin lomauttamalla ja vähentämällä henkilöstöä pääosin eläköitymisen kautta samalla jättäen vanhoja toimia täyttämättä. Tuloja on myös pyritty hankkimaan myymällä kunnan omistuksessa olevia kiinteistöjä. (Taloussanomien 2011.) Taulukosta 1 huomataan kuinka Hangon säästöt toimivat hetkellisesti kunnan päästessä pois kriisikuntalistalta vuonna 2010, mutta kunta palasi takaisin listalle jo vuoden kuluttua. Hangon kaupunki kohtasi lisää huonoja uutisia kesällä 2012, kun Koverharin terästehdas FNsteel hakeutui konkurssiin, jonka myötä Hanko menetti väliaikaisesti noin neljäsosan kaupungin teollisuustyöpaikoista (Kuntalehti 2012, 24). Kaupunginkamreeri Kuittisen mukaan Hangon tavoitteena on saada talous tasapainoon vuoteen 2016 mennessä ja sitä mukaa päästä pois kriisikuntalistalta (MTV, 2013).

Vuonna 2011 kriisikuntalistalle ilmestyi kunta Etelä-Pohjanmaalta, Jalasjärvi. Yksittäisenä syynä Jalasjärven kriisiytymiseksi voidaan pitää Opetus- ja kulttuuriministeriön päätöstä periä takaisin yli 40 miljoonaa euroa perusteettomasti maksettuja oppisopimuskoulutuksen valtionosuusrahoja. Ministeriön mukaan Jalasjärven kunta on vuosina 2005–2009 järjestänyt oppisopimuskoulutusta vastoin useita keskeisiä säännöksiä. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011.) Jalasjärven valitus oikeuselimiin sai päätöksensä toukokuussa 2013, kun Korkein hallinto-oikeus määräsi Jalasjärven kunnan maksamaan perusteettomia valtionosuuksia takaisin Opetus- ja kulttuuriministeriölle 35 miljoonaa euroa (Korkein hallinto-oikeus 2013.) Jalasjärvellä ryhdyttiin heti toimiin talouden kohentamiseksi ja ratkaisuksi valikoitui kuntaliitos. Valtioneuvoston päätöksellä 12.6.2014 Jalasjärvi liitettiin vapaaehtoisesti Kurikan kaupunkiin 1.1.2016 alkaen. Sama päivämäärä jää samalla historiaan siitä, että valtioneuvosto käytti ensimmäistä kertaa oikeuttaan yhdistää kriisikunta toiseen kuntaan vastoin jommankumman kunnan tahtoa, kun Lavia liitetään osaksi Poria ja Tarvasjoki Lietoa vuoden 2015 alusta. (Valtioneuvosto 2014.)

Kuntien pakkoliitokset tulivat mahdolliseksi vuonna 2013, kun uusi kuntarakennelaki mahdollisti kuntien yhdistämisen vastoin kuntien tahtoa (Valtioneuvosto 2014). Vertailun vuoksi muissa Pohjoismaissa kuntien pakkoliitoksia on toteutettu Tanskassa vuonna 2007 ja Ruotsissa jo vuonna 1952 sekä vuosina 1963–1974. Kuntien pakkoliitosten tapauksessa ongelmaksi voi muodostua niin sanottu common pool - ongelma tai toisin sanoen vapaamatkustajaongelma, jonka mukaan ennen kuntaliitosta yksittäisellä kunnalla on kannustin ottaa velkaa ja tehdä investointeja julkishyödykkeisiin, koska kuntaliitoksen jälkeen lainanhoitokustannukset siirtyvät uuden kunnan asukkaiden kannettavaksi. (Harjunen ym. 2011, 7-8.) Valtiontaloudellisten tutkimuskeskuksen tutkijat Jenni Pääkkönen, Tuukka Saarimaa ja Janne Tukiainen (2013, 372) selvittävät tutkimuksessaan, lisäsivätkö liittyvät kunnat velkaantumistaan ja investointejaan kuntaliitospäätöksen jälkeen. Tutkimuksen tulosten perusteella liittyvät kunnat lisäsivät kuntaliitospäätöksen jälkeen merkittävästi velkaantumistaan, supistivat rahavarojaan sekä kasvattivat investointeja, jolloin kunnan vuosikate heikkeni.

### 3.5 Kuntarakenteita Suomesta ja muualta maailmasta

Suomessa kuntien lukumäärä on muuttunut vauhdikkaasti viime vuosikymmenten aikana. Vuonna 1950 Suomessa oli 547 kuntaa. 1960- ja 1970-luvuilla Suomessa tehtiin yhteensä 66 kuntaliitosta, mutta 1980- ja 1990-luvuilla ainoastaan 12 kuntaliitosta. Kuntaliitokset lisääntyivät Suomessa 2000-luvulla ns. Paras-hankkeen myötä. Vuonna 2004 kuntia oli vielä 444, kun kymmenen vuotta myöhemmin kuntia oli enää 320. Kuntarakenteen uudistamisella on tavoiteltu säästöjä, menojen kasvun hillintää sekä parempaa palveluiden tarjoamista. Yhä suuremmilla kunnilla on pyritty saavuttamaan mittakaavaetuja, jolloin korkeat kiinteät kustannukset pystytään jakamaan suuremman joukon kesken. Isommissa kunnissa myös palveluiden valikoima on laajempi kuin pienissä kunnissa. (Jauhiainen 2013, 17.)

Kuntarakenteet Euroopassa ovat olleet ja ovat edelleen jatkuvassa muutoksessa. Kuntien kehitykseen ovat vaikuttaneet erityisesti hajauttamiseen ja alueelliseen jakoon liittyvä kansallisen tason politiikka. Pohjoismaat sekä Baltian maat ovat lähes ainoita maita maailmassa, missä on käyty keskustelua kuntaliitoksista. Tämä johtuu siitä, että muissa maissa kunnilla ei ole yleisesti sellaisia tehtäviä, joiden hoitamiseen tarvittaisiin kunnalta jonkinlaista kokoa. Kokoon liittyvät viranomaisasiat ovat yleisemmin ratkaistu keskittämällä julkisia tehtäviä yhdelle tai kahdelle väliportaalle hallinnon tasolle. Pohjoismaissa on tarkoituksena kompensoida pienen koon aiheuttamia heikkouksia, kuten kapeaa veropohjaa muuttamalla kuntarakenteita. (Halme & Kuukasjärvi 2010, 14.)

Länsi-Euroopassa on todettu viime aikoina kaksi kehityssuuntaa. Ensiksi toimintojen ja hallinnon alueellistaminen sekä hajauttaminen ovat esillä useimmissa maissa. Toiseksi metropolialueiden rakenteeseen ja hallinnon

kehittämiseen on suunnattu erityishuomioita ja -ratkaisuja osana kansallista kehittämistä. Virossa on luotu puolestaan sähköinen asiointimalli, jossa eri toimijat pystyvät kommunikoimaan yhdessä järjestelmässä. Viron kunnissa sähköistä järjestelmää on hyödynnetty muun muassa Internetin kautta tapahtuvassa suorassa asioiden kehittämisessä, mahdollisuudella hoitaa verkon kautta itseä koskevia asioita aina lopulliseen päätökseen saakka sekä sähköisillä asiakirjoilla kuten sähköisillä resepteillä. Viron järjestelmä onkin luotu kansalaisten näkökulman mukaan eikä viranomaista tarpeita korostaen. Tanskassa kuntauudistuksen myötä hyvin pienistä kunnista koottiin melko pieniä kuntia ja samalla entinen Tanskan lääninhallinto lakkautettiin. Kuntauudistuksen myötä Tanskassa kaikki ne asiat, joilla on erittäin suuri merkitys tulevalle kehitykselle, hoidetaan kuntaa suuremmalla alueella. Tanskassa suurin osa kuntien rahoituksesta tulee edelleen valtiolta, mutta myös kuntien rahoitusosuus on merkittävä. Kuntien rakenneuudistus ei poistanut kunnan ja alueen välisiä rajoja, vaan siirsi ne toisaalle. Suomen kuntarakenteeseen sovellettuna Tanskan malli tarkoittaisi sitä, että kuntayhtymärakenne koottaisiin aluetasolla, rahoitus järjestyisi valtion tasauksen kautta ja päättäjät valittaisiin kunnista riippumattomilla vaaleilla. Eri maiden kuntarakenteita ja paikallishallintoja tarkastelemalla yleisellä tasolla voidaan todeta, että vaikka eri maissa ja alueilla ongelmat ovat samankaltaisia, ei ole silti olemassa yhtä, kaikille sopivaa ratkaisua. (Halme ym. 2010, 15–18.)

## 4 TUTKIMUSMETODOLOGIA JA AINEISTO

### 4.1 Tutkimusote ja metodit

Tieteen tehtävä on auttaa ymmärtämään maailmaa ja tulkitsemaan havaintoja ympäristöstämme. Taloustieteellä pyritään selvittämään ja tulkitsemaan taloutta koskevia havaintoja. Mallilla tarkoitetaan todellisuuden yksinkertaistettua kuvausta, jolla pyritään selittämään osaa kokonaisuudesta. Tutkimuksissa malleja käytetään kuvaamaan havaittuja ilmiöitä käyttäen apuna kerättyjä havaintoja ja tilastollisia menetelmiä. (Pohjola 2010, 10–12.)

Martti Holopaisen ja Pekka Pulkkinen (2002, 11–17) mukaan tiede muodostuu tieteellisestä tutkimusprosessista ja tieteellisen tutkimuksen tuottamista tuloksista, jotka saavutetaan tieteellisillä menetelmillä. Tieteelliset menetelmät ovat loogisia, objektiivisia, yleistettävissä ja todennettavissa olevia sekä yhteensopivia teorioiden ja havaintojen kanssa. Holopainen ja Pulkkinen jakavat tieteelliset tutkimukset teoreettisiin ja empiirisiin tutkimuksiin. Empiirisillä tutkimuksilla, kuten tälläkin tutkimuksella tarkoitetaan käytännön tavoitteisiin pyrkivää itsenäistä ja omaperäistä tiedon etsintää.

Käsillä oleva tutkimus on luonteeltaan selittävä tutkimus. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 138) mukaan selittävän tutkimuksen tarkoituksena on etsiä selityksiä tilanteille tai ongelmille tavallisimmin kausaalisten suhteiden muodossa. Selittävä tutkimus pyrkii myös tunnistamaan todennäköisiä syy-seurausketjuja.

Tämän tutkimuksen pyrkimyksenä on löytää syitä kuntien kriisiytymiselle tilastollisen analyysin keinoin. Tilastotiede on itsessään menetelmätiede. Tilastotieteen menetelmillä suunnitellaan ja toteutetaan tutkimus, kuvataan ja analysoidaan tilastoaineistoa sekä laaditaan ennusteita ja johtopäätöksiä. Tilastollisia menetelmiä käytetään apuna kun tarkasteltavaa ilmiötä kuvataan matemaattisten ilmiöiden avulla. Käsillä olevassa tutkimuksessa ilmiöitä pyritään selittämään stokastisten mallien avulla, sillä ne perustuvat todennäköisyyslaskentaan. Stokastisia malleja käytetään, koska alkuehtojen perusteella ei voida varmasti määrittää tarkasteltavan ilmiön lopputulosta, jolloin eri lopputuloksiin vaikuttavat tietyt esiintymistodennäköisyydet. (Holopainen ym. 2002, 23.)

Tilastotieteen takia tässä tutkimuksessa on paljon kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen piirteitä. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa keskeisessä roolissa ovat seuraavat asiat: Johtopäätökset ovat aiemmista tutkimuksista, aiemmat teoriat, hypoteesien esittäminen, käsitteiden määrittely, koejärjestelyjen tai aineiston keruun suunnitelmat, muuttujien muodostaminen taulukkomuotoon, aineiston saattaminen tilastollisesti käsiteltävään muotoon sekä päätelmien teko tilastolliseen analysointiin perustuen (Hirsjärvi ym. 2009, 140).

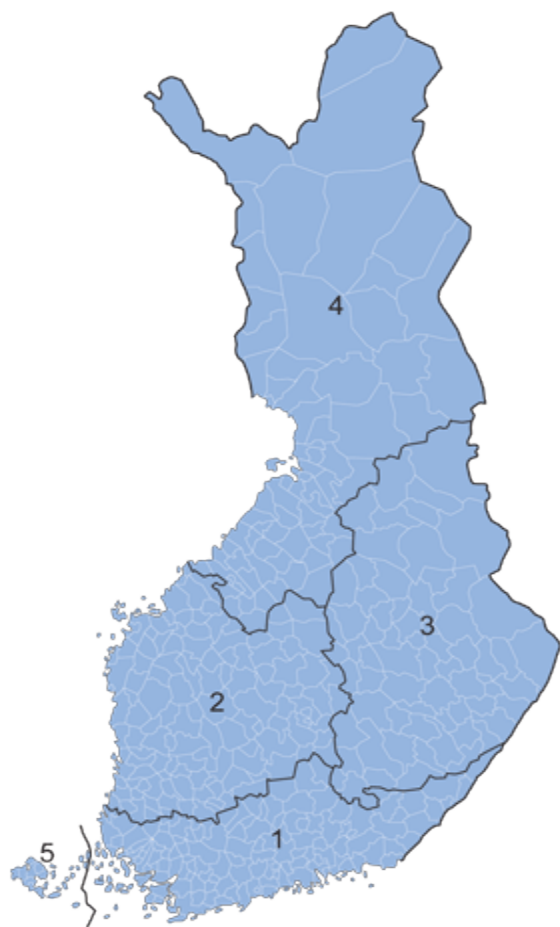
Tutkimuksessa käytetty tilastollinen tutkimusote mukailee Holopaisen ja Pulkkisen (2002, 24) tilastollista ajatteluprosessia, joka koostuu seitsemästä vaiheesta:

1. Tavoitteen määrittely ja perusjoukon määrittäminen
2. Otoksen poimiminen perusjoukosta
3. Graafinen esittäminen ja tunnuslukujen laskeminen
4. Perusjoukon parametrien estimointi ja luottamusvälit
5. Nollahypoteesi ja vaihtoehtoinen hypoteesi
6. Testin valinta, hylkäämisalueen määrittäminen ja testisuureen laskeminen
7. Otoksen perusteella tehdään koko perusjoukkoa koskevat johtopäätökset, joiden luotettavuus ilmaistaan erehtymisriskinä

## 4.2 Aineiston esittely

Tutkimuksen aineisto perustuu Kuntafakta 2004-dataan. Aineistossa on kaikki Suomen 444 kuntaa vuodelta 2004, joista 45 kuntaa on ajautunut kriisikunnaksi vuosien 2004–2012 aikana. Taulukosta 6 ilmenee tutkimuksessa käytettyjen muuttujien nimet sekä niiden selitykset. Kriisikunta-muuttuja on tehty dummy-muuttujaksi, jolloin 45 kriisikuntaa saavat arvon 1 ja 399 muuta kuntaa arvon 0. Väkilukumuuttujat ovat kunnan väkiluvut vuosien 1990 ja 2001 lopusta. Lisäksi aineistossa on huomioitu kuntien väkilukujen prosentuaalinen kehitys vuodesta 1990 vuoteen 2001. Tutkimuksessa on myös otettu tarkasteluun se, että onko kunta kaupunkimainen (0) vai taajaan asuttu tai maaseutumainen (1). Taajama-asteella tarkoitetaan taajamissa asuvien osuutta kunnan siitä väestöstä, jonka asuinpaikka on koordinaatein määriteltävissä. Kielisuhde-muuttuja saa arvon 0, kun kunta on yksikielinen suomenkielinen kunta tai kaksikielinen kunta, jossa enemmistön kieli on suomi. Kielisuhde-muuttujan arvolla 1, kunta on yksikielinen ruotsinkielinen kunta tai kaksikielinen kunta, jossa enemmistön kieli on ruotsi. Suuraluemuuttuja on myös dummy-muuttuja, jolloin arvon 0 saa tarkasteltavana oleva suuralue ja arvon 1 verrattavana olevat muut suuralueet. Suuraluemuuttujat ovat jaoteltu taulukon 5 kartan mukaan siten, että suuralue1-muuttujassa verrataan suuralue 1:stä eli Etelä-Suomea, Turun seutua ja Etelä-Karjalaa muihin suuralueisiin. Suuralue2-muuttuja, joka kattaa Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan puolestaan vertaa suuralue 2:sta muihin suuralueisiin. Muuttujat suuralue3 eli Itä-Suomi, johon kuuluvat Savo sekä Pohjois-Karjala ja suuralue4 eli Pohjois-Suomi, johon puolestaan kuuluvat Pohjois-Pohjanmaa, Oulun seutu ja Lappi, noudattavat samaa kaavaa suuralue 1 ja 2 muuttujien kanssa. Probit-analyysissä jokaista suuraluemuuttujaa ei huomioida niiden vahvan multikollinearisuuden vuoksi.





TAULUKKO 5 Suuralueluokitus

Koulutustasomittain lasketaan 20 vuotta täyttäneen väestön suorittamien tutkintojen koulutusasteista. Koulutustasomittain huomioidaan väestön koulutuksen lukumäärän ja painottaa ne koulutusasteen mukaan sekä yhdistää ne yhdeksi indikaattoriksi. Esimerkiksi koulutustasomittaimen arvo 200 tarkoittaa, että ihminen opiskelee 2 vuotta sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 20 ja arvo 300, että ihminen opiskelee 3 vuotta 20 ikävuoden jälkeen. Taloudellisella huoltosuhteella puolestaan verrataan työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrää työllisten määrään. Taloudellisessa huoltosuhteessa huomioidaan myös alueen väestörakenne sekä lisäksi muuttujiaan vaikuttavat taloudelliset suhdanteet ja paikallisesti myös alueen työllisyystilanne. Taloudellinen huoltosuhte ilmoitetaan indeksilukuna ja todellisen määrän saa kertomalla indeksiluvun sadalla.

Työpaikkaomavaraisuudella tarkoitetaan alueella työssäkäyvien ja alueella asuvan työllisen työvoiman määrän välistä suhdetta. Työpaikkaomavaraisuus voi olla yli 100 %, jolloin alueen työpaikkojen lukumäärä on suurempi kuin alueella asuvien työllisen työvoiman lukumäärä. Valtuustopaikkojen osalta tarkasteltaviksi on otettu vuonna 2004 kuntien valtuustoissa olleet kolme suurinta puoluetta - SDP, Kokoomus sekä Keskusta ja niiden valtuustopaikkojen prosentuaalinen osuus. Tarkoituksena on myös tutkia löytyykö kuntien kriisiytymiselle syitä ruotsinkielisten, naisten tai

ulkomaalaisten prosentuaalisesta osuudesta kunnan väestöstä. Lisäksi tarkastelussa ovat myös alkutuotannon, jalostuksen sekä palvelujen osuudet kunnan työpaikkoihin. Muut toimialat ovat jätetty pois tarkastelusta. Tutkittaviksi muuttujiksi on myös otettu pariskunnat, joilla joko on tai ei ole lapsia sekä omistus- ja vuokra-asujat. Asuntokuntamuuttujassa on huomioitu 1 ja 2 hengen talouksien osuudet kunnan väestöstä. Isommat taloudet ovat jätetty pois, jotta multikollinearaisuus saadaan eliminoitua.

Keskimääräinen työttömyysaste on laskettu vuosilta 1999–2001 laskemalla yhteen jokaisen vuoden työttömyysaste prosentti ja jakamalla luku kolmella. Muuttovoitto/-tappio on laskettu keskimääräisen työttömyysasteen tavoin selvittämällä vuosien 1999–2001 keskimääräinen muuttovoitto/-tappio. Aineiston muuttajat ovat 2000-luvun taitteesta eli noin 3-5 vuotta ennen arviointimenettelyn ensimmäistä kierrosta. Ainoastaan kunnan väkiluvun prosentuaalisen kehityksen tarkastelu ulottuu koko 1990-luvulle.

| <b>Muuttuja:</b> | <b>Selitys:</b>  |
|------------------|--|
| kriisikunt       | Kriisikunta vuosien 2004–2012 välillä                        |
| vakiluku01       | Kunnan väkiluku 31.12.2001                                   |
| vakiluku90       | Kunnan väkiluku 31.12.1990                                   |
| vakikehitys      | Kunnan väkiluvun kehitys 1990–2001, %                        |
| alkuntry         | Kaupunki / Taajaan asuttu tai maaseutumainen kunta 1.1.2001  |
| alkiellsu        | Kielisuhde 1.1.2000  |
| keskusta         | Keskustan valtuustopaikat, %, 1.1.2000                       |
| kokoomus         | Kokoomuksen valtuustopaikat, %, 1.1.2000                     |
| demarit          | SDP:n valtuustopaikat, %, 1.1.2000                           |
| vataap           | Taajama-aste 31.12.2001                                      |
| varuotsp         | Ruotsinkielisten osuus väestöstä, %, 31.12.2001              |
| vaulkomp         | Ulkomaalaisten osuus väestöstä, %, 31.12.2001                |
| vanaisp          | Naisten osuus väestöstä, %, 31.12.2001                       |
| vakoult          | Koulutustasomittain 20 vuotta täyttäneistä 31.12.2001        |
| akplap           | Parien, joilla on lapsia, osuus perheistä, %, 31.12.2001     |
| akpeilap         | Parien, joilla ei ole lapsia, osuus perheistä, %, 31.12.2001 |
| akasomp          | Omistusasunnossa asuvien asuntokuntien osuus, %, 31.12.2001  |
| akasvuop         | Vuokra-asunnossa asuvien asuntokuntien osuus, %, 31.12.2001  |
| tyhuolsu         | Huoltosuhte, %, 31.12.2000                                   |
| tyomav           | Työpaikkaomavaraisuus, 31.12.2000 ennakko                    |
| tytpel1p         | Alkutuotannon työpaikkojen osuus, %, 31.12.2000 ennakko      |
| tytpel2p         | Jalostuksen työpaikkojen osuus, %, 31.12.2000 ennakko        |
| tytpel3p         | Palvelujen työpaikkojen osuus, %, 31.12.2000 ennakko         |
| tyotto           | Keskimääräinen työttömyysaste, %, 1999–2001                  |
| muutto           | Muuttovoitto /-tappio, %, 1999–2001                          |
| suuralue1        | Suuralue 1, 1.1.2002   |
| suuralue2        | Suuralue 2, 1.1.2002   |
| suuralue3        | Suuralue 3, 1.1.2002   |
| suuralue4        | Suuralue 4, 1.1.2002   |
| asuntokunta      | 1 ja 2 hengen talouksien osuus asuntokunnista, %, 31.12.2001 |

TAULUKKO 6 Tutkimuksessa käytetyt muuttajat

## 4.3 Tutkimusmenetelmät

### 4.3.1 Korrelaatio

Muuttujien välistä yhteyttä voidaan tutkia matemaattisesti esimerkiksi siten, että lasketaan muuttujien välisiä korrelaatioita. Korrelaatiokerroin on tilastollinen tunnusluku, jota käytetään tunnuslukuna muiden tilastollisten tunnuslukujen tavoin. Korrelaatiokertoimella voidaan mitata muuttujien välisen yhteyden voimakkuutta. Korrelaatiomatriisin päälävistäjän arvot ovat aina ykköset, koska saman muuttujan välinen korrelaatio on 1. Tutkimuksessa lasketut korrelaatiokertoimet on laskettu Pearsonin korrelaatiokerroinmenetelmällä. Tällöin korrelaatiokerroin  $r$  määritellään seuraavasti:

$$r = \frac{\sum(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{[\sum(x_i - \bar{x})^2] \cdot [\sum(y_i - \bar{y})^2]}} \quad (2)$$

Kaavassa  $x_i$  tarkoittaa muuttujan  $x$   $i$ . havaintoarvoa ja  $y_i$  muuttujan  $y$   $i$ . havaintoarvoa.  $\bar{x}$  ja  $\bar{y}$  tarkoittavat muuttujien  $x_i$  ja  $y_i$  keskiarvoja. Pearsonin korrelaatiokertoimen positiivinen arvo kertoo, että muuttujien arvot muuttuvat samaan suuntaan ja negatiivinen arvo päinvastoin. Korrelaatiokertoimen itseisarvon ollessa lähellä ykköstä on muuttujien välillä voimakas korrelaatio. Jos puolestaan korrelaatiokertoimen itseisarvo on lähellä nollaa, ei muuttujien välillä ole lineaarista yhteyttä. Korrelaatiokertoimen suuri itseisarvo ei takaa muuttujien välistä syy-seuraussuhdetta, koska muuttujien väliseen arvoon voi vaikuttaa jokin ulkopuolinen kolmas tekijä. Lähellä nollaa oleva korrelaation arvo tarkoittaa, että muuttujien välillä on yhteys, mutta se ei ole lineaarinen. (Holopainen & Pulkkinen 2002, 198–209.)

### 4.3.2 T-testi

T-testillä tarkoitetaan testausmenetelmää, jossa testimuuttuja on t-muuttuja eli näytteen keskiarvon  $\bar{x}$  standardisoitu arvo. Tässä tutkimuksessa on käytetty kaksisuuntaista t-testiä, jolloin tutkitaan satunnaismuuttujaa  $X$  kahdessa eri perusjoukossa. Ennen testaamista tehdään seuraavat oletukset (Holopainen ym. 2002, 196):

1. Satunnaismuuttujan  $X$  jakaumat perusjoukoissa ovat  $N(\mu_1, \sigma_1)$  ja  $N(\mu_2, \sigma_2)$
2. Satunnaismuuttujan  $X$  keskihajonnat molemmissa perusjoukoissa ovat samat eli kaavan muodossa  $\sigma_1 = \sigma_2$ .
3. Molemmista perusjoukoista poimitaan otokset, joiden koko on  $n_1$  ja  $n_2$  tilastoyksikköä.

T-testissä nollahypoteesi asetetaan siten, että perusjoukon keskiarvot ovat yhtä suuret eli  $H_0: \mu_1 = \mu_2$  ja vaihtoehtoinen hypoteesi siten, että keskiarvot ovat erisuuret eli  $H_1: \mu_1 \neq \mu_2$ . Testisuure  $t$  saadaan alla olevalla kaavalla 2.

$$t = \frac{\bar{x}_1 - \bar{x}_2}{s \cdot \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}, \quad (3)$$

missä yhdistetyt varianssit  $s^2$  saadaan kaavalla 3:

$$s^2 = \frac{(n_1 - 1) \cdot s_1^2 + (n_2 - 1) \cdot s_2^2}{(n_1 - 1) + (n_2 - 1)} \quad (4)$$

Tämä noudattaa t-jakaumaa vapausastein  $f = n_1 + n_2 - 2$ , jos nollahypoteesi on tosi. (Holopainen & Pulkkinen 2002, 166.)

### 4.3.3 Probit-regressio

Yksinkertaisissa todennäköisyysmalleissa, kuten logit- ja probit-malleissa on vastemuuttujana kaksi vaihtoehtoa – on A tai ei ole A. Probit-mallissa selitettävä muuttuja on binäärinen, joten se voi saada joko arvon 0 tai 1. (Liao 1994, 10) Tässä tutkimuksessa latenttimuuttuja  $y^*$  on yksinkertaistettu indeksille, että onko kunta kriisikunta vai ei. Kaavassa 4 on johdettu latenttimuuttuja  $y_i^*$  (Johnston & Dinardo 1997, 419):

$$y_i^* = X_i\beta + \varepsilon_i \quad (5)$$

Käytännössä latenttimuuttujaa  $y^*$  ei havaita, ja muuttuja  $\varepsilon$  on symmetrisesti jakautunut keskiarvon arvolla 0. Tässä tutkimuksessa havaitaan todellisuudessa muuttuja  $y_i$  arvolla 0, jos kunta ei ole kriisikunta ja arvolla 1, jos kunta on kriisikunta. Täten havaittava muuttuja  $y_i$  saa arvon 0 tai 1 alla olevalla säännöllä (Johnston & Dinardo 1997, 419):

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{jos } y_i^* > 0 \\ 0 & \text{muulloin} \end{cases} \quad (6)$$

Probit-mallin regressiofunktio johdetaan kumulatiivisesta standardista normaalijakaumasta. Täten probit-mallissa ehdolliset todennäköisyydet ovat aina välillä (0,1). Probit-regressio estimoidaan suurimman uskottavuuden menetelmällä. Uskottavuusfunktio saadaan johtamalla ensiksi todennäköisyydet muuttujan  $y_i$  mahdollisille arvoille (Johnston & Dinardo 1997, 418–420):

$$\begin{aligned}
\text{prob}(y_i = 1) &= \text{prob}(y_i^* > 0) & (7) \\
&= \text{prob}(X_i\beta + \varepsilon_i > 0) \\
&= \text{prob}\left(\frac{\varepsilon_i}{\sigma} < \frac{X_i\beta}{\sigma}\right) \\
&= \Phi\left(X_i\frac{\beta}{\sigma}\right), \text{ jolloin} \\
\text{prob}(y_i = 0) &= 1 - \text{prob}(y_i = 1) = 1 - \Phi\left(X_i\frac{\beta}{\sigma}\right)
\end{aligned}$$

Kaavan 6 avulla pystytään johtamaan probit-mallille maksimoitava uskottavuusfunktio (Johnston & Dinardo 1997, 420):

$$\begin{aligned}
L &= \prod_{i=1}^m \left[ 1 - \Phi\left(X_i\frac{\beta}{\sigma}\right) \right] \\
&\quad \cdot \prod_{i=m+1}^n \left[ \Phi\left(X_i\frac{\beta}{\sigma}\right) \right] = \prod_{i=1}^n \Phi\left(X_i\frac{\beta}{\sigma}\right)^{y_i} \cdot \left[ 1 - \Phi\left(X_i\frac{\beta}{\sigma}\right) \right]^{1-y_i} \quad (8)
\end{aligned}$$

## 5 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSIO

Kappaleessa 4.2 esiteltiin tutkimuksen aineisto, jonka perusteella tutkimuksen empiirinen analyysi toteutetaan. Tutkimuksen tulokset on saatu tilastoanalyysiohjelma STATA:lla ja tuloksia on muokattu luettavaan muotoon Excel-taulukkolaskentaohjelmalla. Tutkimuksen empiirisessä osiossa tuloksia tulkitaan kolmella eri tavalla. Ensiksi vertaillaan muuttujien välisiä korrelaatioita, jonka jälkeen vertaillaan kriisi- ja muiden kuntien välisiä muuttujien keskiarvoeroja kaksisuuntaisella t-testillä. Tämän jälkeen suoritetaan probit-regressio. Korrelaatioiden avulla selvitetään kuinka muuttujat käyttäytyvät keskenään. T-testin avulla pyritään selvittämään kriisi- ja muiden kuntien välisiä muuttujien keskiarvoeroja, kun tarkastelussa on yksi muuttuja kerrallaan. Probit-regressiolla puolestaan selvitetään reaalityömarkkinoiden muuttujien vaikutusta kuntien kriisiytymiseen, kun muuttujia huomioidaan yhtä aikaa. Tämän jälkeen luodaan kokonaiskuva tutkimuksessa käytettyjen muuttujien vaikutuksesta kuntien kriisiytymiseen.

### 5.1 Muuttujien väliset korrelaatiot

Taulukossa 7 on listattu ne muuttujat, joiden keskinäinen korrelaatio on itseisarvoltaan yli 0.5, jota pidetään tässä tutkimuksessa voimakkaan korrelaation rajana. Itseisarvoltaan alle 0.5 suuruiset korrelaatiot on jätetty raportoimatta niiden suuren lukumäärän vuoksi. Suurin osa voimakkaista korrelaatioista ovat itsestään selviä, kuten esimerkiksi omistus- ja vuokra-asumisen, huoltosuhteen ja työttömyyden, kielisuhteen ja ruotsinkielisten osuuden sekä vuosien 1990 ja 2001 väkilukujen väliset korrelaatiot.

Kaupunki / taajama tai maaseutu -muuttujan kanssa mielenkiintoisia - joskaan ei yllättäviä - korrelaatioita ovat esimerkiksi korrelaatiot koulutustasomittaimen, omistus- ja vuokra-asumisen sekä alkutuotannon työpaikkojen osuuden kanssa. Negatiivinen korrelaatiokerroin koulutustasomittaimen kanssa kertoo siitä, että mentäessä kohti maaseutumaisia kuntia, koulutustaso laskee. Omistusasumisen ja kuntaryhmittelyn välillä on positiivinen korrelaatio, kun taas vuokra-asumisen ja kuntaryhmittelyn välillä on negatiivinen korrelaatio. Tämä tarkoittaa, että omistusasuminen on yleisempää taajamissa ja maaseutumaisissa kunnissa suhteessa kaupunkeihin, kun taas vuokra-asuminen on yleisempää kaupungeissa suhteessa taajamamaisiin ja maaseutumaisiin kuntiin. Positiivinen korrelaatio alkutuotannon työpaikkojen osuuden ja tilastollisen kuntaryhmittelyn välillä tarkoittaa, että alkutuotannon työpaikat sijaitsevat yleisemmin kaupunkien ulkopuolella. Tämä puolestaan selittyy mahdollisesti halvemmän maanvuokran perusteella.

Kielisuhdemuuttujan kanssa voimakkaasti korreloi ruotsinkielisten osuuden lisäksi ulkomaalaisten osuus kunnan väestöstä. Positiivinen korrelaatiokerroin ulkomaalaisten osuudella ja kielisuhteella tarkoittaa, että ruotsinkielisissä kunnissa ulkomaalaisten osuus on yleisempää kuin

suomenkielisissä kunnissa. Puolestaan negatiivinen korrelaatio ruotsinkielisten osuuden ja Keskustan valtuustopaikkojen välillä kertoo siitä, että ruotsinkielisissä kunnissa Keskusta-puolue ei ole ollut suosiossa kunnan valtuustoa äänestettäessä. Lisäksi Keskustan valtuustopaikoilla ja ulkomaalaisten osuudella kunnan väestöstä on negatiivinen korrelaatio, kun taas alkutuotannon työpaikkojen osuus korreloi positiivisesti Keskustan valtuustopaikkojen kanssa. Tämä selittyy mahdollisesti sillä, että alkutuotanto on yleisempää maaseuduilla, jossa Keskusta on perinteisesti ollut se puolue, joka kerää eniten valtuustopaikkoja.

Mielenkiintoinen negatiivinen korrelaatio on ruotsinkielisten osuuden ja keskimääräisen työttömyyden kanssa. Tämän perusteella ruotsinkielisissä kunnissa työttömyys on harvinaisempaa kuin suomenkielisissä kunnissa. Ruotsinkielisiä kuntia sijaitsee paljon Etelä-Suomessa ja isojen keskusten läheisyydessä, mikä osaltaan voi edesauttaa sitä että keskimääräinen työttömyys ei ole niin suurta ruotsinkielisissä kunnissa. Koulutustasomittain puolestaan korreloi negatiivisesti alkutuotannon työpaikkojen osuuden kanssa. Tämä puolestaan voi selittyä sillä, että mitä enemmän ihminen koulutautuu, sitä todennäköisemmin hän tulee työskentelemään jollain muulla sektorilla kuin alkutuotannossa. Lisäksi koulutettu väestö asuu useammin kaupungissa, jossa alkutuotanto on harvinaisempaa kuin maaseudulla. Koulutasomittain korreloi positiivisesti väkiluvun kehityksen kanssa, mikä tarkoittaa että 1990-luvulla koulutustaso on noussut koko maassa. Koulutustason kasvua on 1990-luvulla vauhdittanut ammattikorkeakoulujen syntyminen, jolloin koulutuspaikkojen määrä kasvoi voimakkaasti.

Taloudellisen huoltosuhteen ja keskimääräisen muuttovoiton/-tappion välillä on negatiivinen korrelaatio. Tämä tarkoittaa sitä, että kasvava huoltosuhde aiheuttaa muuttotappiota. Lisäksi kasvavalla keskimääräisellä työttömyydellä ja muuttovoitolla on negatiivinen yhteys eli kasvava työttömyys näyttää aiheuttavan muuttotappiota. Edellä mainitut negatiiviset korrelaatiot eivät ole kovinkaan yllättäviä, koska ihmiset haluavat muuttaa pois niistä kunnista, joissa työmahdollisuudet ovat heikot. Huoltosuhteen ja Keskustan valtuustopaikkojen välinen positiivinen korrelaatio kertoo siitä, että korkeamman huoltosuhteen kunnissa Keskusta on ollut suosittu puolue. Tämä voi olla seurausta siitä, että huoltosuhde on korkeampi maaseuduilla. Lisäksi huoltosuhde korreloi negatiivisesti väkiluvun kehityksen kanssa, mikä tarkoittaa sitä, että väkiluku ja huoltosuhde ovat liikkuneet eri suuntiin. 1990-luvun laman jälkeen työllisyystilanne parani mentäessä kohti 2000-luvun hyviä vuosia, jolloin huoltosuhde on luonnollisesti parantunut työttömyyden vähentyessä.

Kriisikuntamuuttujan kanssa millään toisella tutkimuksessa käytetyllä muuttujalla ei ollut kovinkaan voimakasta korrelaatiota. Täten voidaan todeta, että yhdellä tietyllä reaalityöelöllisellä muuttujalla ei ole kovin suurta vaikutusta kuntien kriisiytymiseen. Korrelaatioita tulkittaessa pitää muistaa, että korrelaatiokertoimen suuri itseisarvo ei välttämättä takaa muuttujien välistä syy-seuraussuhdetta, koska muuttujien väliseen korrelaatioon voi vaikuttaa muitakin muuttujia.

| Muuttuja 1:                          | Muuttuja 2:                          | Korrelaatio: |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------|
| Kaupunki / maaseutu                  | Taajama-aste                         | -0,6588      |
| Kaupunki / maaseutu                  | Naisten osuus                        | -0,5174      |
| Kaupunki / maaseutu                  | Koulutustasomittain                  | -0,5836      |
| Kaupunki / maaseutu                  | Omistusasunnossa asuvat              | 0,6153       |
| Kaupunki / maaseutu                  | Vuokralla asuvat                     | -0,6344      |
| Kaupunki / maaseutu                  | Alkutuotannon työpaikkojen osuus     | 0,6053       |
| Kielisuhde                           | Ruotsinkielisten osuus               | 0,9620       |
| Kielisuhde                           | Ulkomaalaisten osuus                 | 0,5608       |
| Taajama-aste                         | Naisten osuus                        | 0,5658       |
| Taajama-aste                         | Koulutustasomittain                  | 0,6432       |
| Taajama-aste                         | Alkutuotannon työpaikkojen osuus     | -0,7403      |
| Ruotsinkielisten osuus               | Ulkomaalaisten osuus                 | 0,6316       |
| Ruotsinkielisten osuus               | Keskimääräinen työttömyys            | -0,5231      |
| Ruotsinkielisten osuus               | Keskustan valtuustopaikat            | -0,5869      |
| Ulkomaalaisten osuus                 | Keskustan valtuustopaikat            | -0,5522      |
| Koulutustasomittain                  | Huoltosuhde                          | -0,6007      |
| Koulutustasomittain                  | Alkutuotannon työpaikkojen osuus     | -0,6707      |
| Koulutustasomittain                  | Väkiluvun kehitys                    | 0,7574       |
| Parit, joilla on lapsia              | Parit, joilla ei ole lapsia          | -0,8922      |
| Parit, joilla on lapsia              | Vuokralla asuvat                     | -0,5192      |
| Parit, joilla on lapsia              | 1 ja 2 hengen taloudet               | -0,9436      |
| Parit, joilla ei ole lapsia          | 1 ja 2 hengen taloudet               | 0,8570       |
| Omistusasunnossa asuvat              | Vuokralla asuvat                     | -0,9816      |
| Omistusasunnossa asuvat              | Työpaikkaomavaraisuus                | -0,6410      |
| Omistusasunnossa asuvat              | 1 ja 2 hengen taloudet               | -0,5190      |
| Omistusasunnossa asuvat              | Väkiluku 2001                        | -0,5209      |
| Omistusasunnossa asuvat              | Väkiluku 1990                        | -0,5340      |
| Vuokralla asuvat                     | Työpaikkaomavaraisuus                | 0,6683       |
| Vuokralla asuvat                     | Alkutuotannon työpaikkojen osuus     | -0,5215      |
| Vuokralla asuvat                     | 1 ja 2 hengen taloudet               | 0,5550       |
| Vuokralla asuvat                     | Väkiluku 2001                        | 0,5021       |
| Vuokralla asuvat                     | Väkiluku 1990                        | 0,5194       |
| Huoltosuhde                          | Keskimääräinen työttömyys            | 0,7860       |
| Huoltosuhde                          | Keskimääräinen muuttovoitto /-tappio | -0,6480      |
| Huoltosuhde                          | Keskustan valtuustopaikat            | 0,5881       |
| Huoltosuhde                          | Väkiluvun kehitys                    | -0,7067      |
| Alkutuotannon työpaikkojen osuus     | Jalostuksen työpaikkojen osuus       | -0,5204      |
| Alkutuotannon työpaikkojen osuus     | Keskustan valtuustopaikat            | 0,5506       |
| Jalostuksen työpaikkojen osuus       | Palvelujen työpaikkojen osuus        | -0,5251      |
| Keskimääräinen työttömyys            | Keskimääräinen muuttovoitto /-tappio | -0,5456      |
| Keskimääräinen työttömyys            | Väkiluvun kehitys                    | -0,5169      |
| Keskimääräinen muuttovoitto /-tappio | Väkiluvun kehitys                    | 0,7629       |
| Väkiluku 2001                        | Väkiluku 1990                        | 0,9980       |

TAULUKKO 7 Muuttujien väliset korrelaatiot, joiden itseisarvo on yli 0.5



## 5.2 T-testin tulokset

Taulukossa 6 on esitetty tulokset kaksisuuntaisesta t-testistä, jonka tarkoituksena on ollut verrata kriisi- ja muiden kuntien välisiä muuttujien keskiarvoeroja. Luottamusvälinä t-testissä on käytetty 95 %:n luottamusväliä. Vapausasteiden lukumäärä on 442. Tilastollista merkitsevyyttä eli hylkäämisvirheen todennäköisyyttä on kuvattu tässä tutkimuksessa tähdillä (\*). Yksi tähti tarkoittaa, että tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä ( $0.01 < p \leq 0.05$ ), kaksi tähteä tilastollisesti merkitsevää ( $0.001 < p \leq 0.01$ ) ja kolme tähteä tilastollisesti erittäin merkitsevää ( $p \leq 0.001$ ).

Kaksisuuntaisen t-testin tulosten perusteella nollahypoteesi  $\mu_1 = \mu_2$  voidaan hylätä, koska kriisi- ja muiden kuntien väliset keskiarvoerot ovat erisuuret. Tilastollisesti erittäin merkitseviä keskiarvoeroja on väkiluvun suhteellisessa muutoksessa, Keskustan valtuustopaikkojen prosentuaalisessa osuudessa, taloudellisessa huoltosuhteessa, muuttovoitossa/-tappiossa, työttömyysprosentissa sekä suuralue 4:ssä. Kuntien väkiluvun kehitys on ollut vuosien 1990 ja 2001 välillä keskimäärin negatiivista niin kriisi- kuin muissakin kunnissa. Tämä johtunee siitä, että tällöin ihmiset ovat muuttaneet pienistä kunnista suurempiin keskuksiin. Tällöin pienissä kunnissa väestön väheneminen on prosentuaalisesti suurta, kun puolestaan väestön lisääntyminen suurissa keskuksissa ei ole prosentuaalisesti niin suurta. Kriisikunnista on 1990-luvulla muutettu prosentuaalisesti huomattavasti muita kuntia enemmän, joten kuntien taloudelliset ongelmat voivat johtua jo tästä, koska väkiluku on laskenut lähes kymmenyksellä 1990-luvulla. Keskimäärin vuoden 2000 kunnan valtuustoissa on ollut Keskustan valtuustopaikkoja 50,51 % ei-kriisikunnissa ja 38,92 % kriisikunnissa. Täten kriisikuntien valtuustopaikoista yli puolet on ollut Keskustan valtuustopaikkoja ja prosentuaalinen ero muiden kuntien Keskustan valtuustopaikkoihin on huomattava. Taloudellisen huoltosuhteen keskiarvoeron perusteella ei-kriisikunnissa indeksiluku on ollut keskimäärin 1,53 ja kriisikunnissa 1,71. Tämän perusteella voidaan todeta, että kriisikunnissa on ollut keskimäärin enemmän ihmisiä työttöminä ja työvoiman ulkopuolella suhteessa työllisiin. Korkea huoltosuhte voi olla myös kunnalle ongelma, kun työvoiman ulkopuolella oleva vanha tai sairas väestö käyttää kunnan ilmaisia tai edullisia terveystalvuita, jotka kunnan on rahoitettava verotuloja tuovien asukkaiden kukkaroista. Keskimääräinen työttömyysprosentti 1999–2001 on ollut kriisikunnissa 14,22 ja muissa kunnissa 11,64, joten keskimääräinen työttömyysaste on ollut kriisikunnissa noin 2,5 % muita kuntien korkeampaa vuosina 1999–2001. Kuntien välinen muuttoliike on ollut vuosina 1999–2001 negatiivista molemmissa tarkasteluryhmissä. Kriisikunnissa muuttotappio on ollut keskimäärin 1,86 % ja muissa kunnissa 0,49 %. Tulosten perusteella kriisikunnista on selkeästi haluttu muuttaa pois muita kuntia enemmän vuosina 1999–2001. Suuralue 4-muuttujan perusteella kriisi- ja muiden kuntien välinen keskiarvoero on suuri. Kriisikuntien osalta suuralue 4-muuttujan arvo on 0,5556. Tämä tarkoittaa, että noin 44,5 % kriisikunnista on sijainnut suuralueella 4, kun taas ei-kriisikunnista ainoastaan 13,5 % on sijainnut

suuralueella 4. Täten suurin osa pohjoisen Suomen kunnista on ollut kriisikuntia.

Naisten osuus väestöstä ja Kokoomusten valtuustopaikkojen prosentuaalinen osuus ovat muuttujat, joiden p-arvo sijoittuu välille 0.001-0.01. Kriisikunnissa naisten osuus väestöstä on ollut vuoden 2001 lopulla keskimäärin 49.06 % ja muissa kunnissa 49.71 %, joten kriisikunnat ovat olleet hieman miesvaltaisampia kuin ei-kriisikunnat. Kriisikuntien valtuustopaikoista noin kymmenes on kuulunut Kokoomukselle, kun taas muiden kuntien valtuustoissa Kokoomuksen valtuustopaikkoja on ollut hieman yli 15 %. Tilastollisesti melkein merkitseviä muuttujia ovat koulutustasomittain sekä suuralue 2 eli läntinen Suomi. Koulutustasomittaimen ero kriisi- ja muiden kuntien välillä ( $p=0.0105$ ) on lähes tilastollisesti merkitsevä. Kriisikunnissa ihmiset opiskelevat keskimäärin 2.17 vuotta 20 ikävuoden jälkeen ja muissa kunnissa 2.34 vuotta, joten muissa kunnissa on keskimäärin koulutetumpaa väestöä suhteessa kriisikuntiin. 17.8 % kriisikunnista sijaitsee suuralueella 2. Saman verran kriisikuntia on ollut myös suuralueella 3, mutta suuralueella 2 on sijainnut enemmän ei-kriisikuntia kuin suuralueella 3. Tällöin kriisi- ja muiden kuntien välinen keskiarvoero on muodostunut tilastollisesti lähes merkitseväksi suuralueella 2 verrattuna muihin suuralueisiin.

T-testin tulosten perusteella saa hyvän näkemyksen kuntien kriisiytymisen taustoista. Edellä mainitut tilastollisesti merkitsevät erot eivät ole kovinkaan yllättäviä. Esimerkiksi on luonnollista, että korkeampi työttömyys ja muuttotappio aiheuttavat ongelmia kunnan talouteen, kun veronmaksajien määrä vähenee kunnasta. Yleisesti ajateltuna myös koulutetumpi väestö tuo enemmän tuloja ja osaamista kuntaan, joten kriisikuntien alhaisempi keskimääräinen koulutustaso ei ole yllättävä. Lisäksi korkeampi taloudellinen huoltosuhde aiheuttaa sitä, että työvoiman ulkopuolella on enemmän ihmisiä, jolloin verotuloja tuovia asukkaita on vähemmän. Naisten osuuksien ero kriisi- ja muiden kuntien välillä on mielenkiintoinen. On vaikeaa keksiä syytä miksi kriisikunnissa on ollut suhteessa enemmän miehiä kuin muissa kunnissa. Tulos voi olla pelkästään sattumaa tai se voi johtua esimerkiksi siitä, että naiset ovat muuttaneet töiden perässä työmahdollisuuksiltaan parempiin kuntiin, kun mahdollisesti aiemmin naiset ovat jääneet herkemmin kotiseudulle esimerkiksi perhesyistä. Suuraluejaon perusteella suurin osa kriisikunnista sijaitsee pohjoisessa Suomessa, mikä sinänsä ei ole yllätys, koska alue on maantieteellisesti iso ja välimatkat keskusten välillä ovat pitkiä. Lisäksi suuralueella 4 on ainoastaan kaksi isompaa kaupunkia Oulu ja Rovaniemi. Alueella sijaitsee paljon pieniä kuntia, jotka eivät ole isompien keskusten läheisyydessä, jolloin kriisiytymisen todennäköisyys kasvaa. Suuralueella 2 on puolestaan enemmän isoja keskuksia, kuten Tampere, Jyväskylä ja Vaasa, mutta silti kriisi- ja muiden kuntien välinen keskiarvoero on lähes tilastollisesti merkitsevä. Tätä tulosta on vaikea tulkita ja se on sinällään mielenkiintoinen. Mahdollisesti suuralueella 2 on ollut esimerkiksi liian pieniä kuntia, kunnallispolitiikka on epäonnistunut tai jokin alueen merkittävä työnantaja on vähentänyt toimintaansa. Etenkin suuralue 2:n kohdalla olisi mielenkiintoista tutkia jatkossa onko muuttujan keskiarvoero muihin suuralueisiin merkitsevä.

Valtuustopaikkojen keskimääräisten erojen vaikutusta kriisiytymiseen on helppo spekuloida. Tulosten perusteella voidaan nähdä, että kriisikunnissa on

keskimäärin vähemmän Kokoomuksen valtuustopaikkoja suhteessa muihin kuntiin. Yleisesti ajateltuna Kokoomuksen kannattajat porvarillisempaa, joten he mahdollisesti tuovat verotuloja kuntaan. Täten kunnissa, joissa on paljon Kokoomusta kannattavaa väestöä, saa Kokoomus todennäköisemmin enemmän valtuustopaikkoja vaaleissa. Lisäksi tyypillisesti Kokoomus on ollut suosittu puolue kaupungeissa ja Etelä-Suomessa, kun taas Keskusta on ollut suosittu maaseuduilla ja Etelä-Suomen ulkopuolella. Tätä väitettä tukevat edellä esitetyt korrelaatiot, joiden perusteella Keskusta korreloi voimakkaammin maaseutuun liitettyjen muuttujien kanssa, kun taas Kokoomus korreloi voimakkaammin kaupunkeihin liitettyjen muuttujien kanssa. Toisaalta Keskusta on ollut prosentuaalisesti myös suurin puolue ei-kriisikunnissa, joten varsinaista politiikan onnistumista tai epäonnistumista näillä muuttujilla on vaikea selittää. On kuitenkin mahdollista, että 2000-luvun alussa valtuustopaikoilta heterogeenisemmät valtuustot ovat onnistuneet paremmin, kuin ne valtuustot, joissa yhdellä puolueella on ollut suuri osuus. Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksen tulosten perusteella Keskustan valtuustopaikoilla oli negatiivinen yhteys kuntaliitosten syntyyn, joten tämän perusteella voidaan ajatella, että Keskusta-vetoiset valtuustot voivat olla haitallisia kuntien talouden elvyttämiseksi. Tämä on kuitenkin vain spekulatiota ja tutkimuksen probit-analyysissä nähdään tarkemmin onko valtuustopaikoilla tai muilla muuttujilla ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta kuntien kriisiytymiseen, kun muuttujia huomioidaan samanaikaisesti.

Tarkasteltaessa muita kuin tilastollisesti merkitseviä muuttujia nähdään, että kunnat ovat työmahdollisuuksien suhteen hyvin homogeenisia. Vuokra- ja omistusasumiseen suhteet ovat lähes samankaltaiset kriisi- ja muissa kunnissa. Myös pienten talouksien suhde sekä lapsettomien ja lapsia omaavien parien suhteet ovat hyvin samanlaisia kriisi- ja muiden kuntien välillä. Tuloksia katsomalla työpaikkaomavaraisuus on keskimäärin korkeampaa kriisikunnissa suhteessa muihin kuntiin. Kaupunki/maaseutu -muuttujan p-arvo (0.0896) viittaa siihen, että keskimäärin kriisikunnat ovat maaseutumaisia ja vähemmän asuttuja kuin muut kunnat, mutta ero ei aivan ole tilastollisesti merkitsevää. Kielisuhde-muuttujan perusteella kriisikunnissa ei juuri ruotsinkielisiä kuntia ole, kun taas ei-kriisikunnissa niitä on jo hieman enemmän. Kriisikunnista Karjaa ja Västanfjärd ovat olleet ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä kuntia, joissa enemmistön kieli on ruotsi. Suuralue 1 ja 3 muuttujien keskiarvoerot kriisi- ja muiden kuntien välillä eivät myöskään olleet tilastollisesti merkitsevät, vaikkakin suuralue 1:n keskiarvoero on hyvin lähellä lähes tilastollisesti merkitsevää. Edellä mainittujen muuttujien erot eivät ole kuitenkaan tilastollisesti merkitseviä, joten niistä ei voida saada merkittäviä johtopäätöksiä.

Väkilukumuuttujista nähdään, että keskimäärin kriisikuntien väkiluku on yli puolet pienempi kuin ei-kriisikunnissa, mutta ero ei ole tilastollisesti merkitsevää. Koska yksikään Suomen suurimmista kaupungeista ei ole ollut kriisikuntana vuosien 2004–2012 välillä, ei kriisikuntien keskimääräinen väkiluku pääse nousemaan kovin suureksi. Toisaalta viime aikoina on uutisoitu useiden kaupunkien taloudellisista ongelmista, joten ei ole pois suljettua että tulevaisuuden kriisikuntien listalla on suuriakin kaupunkeja. Taulukon 4 perusteella ainoastaan Kemin ja Ylivieskan väkiluvut ovat arviointikriteereiden täyttymisvuonna olleet suuremmat kuin ei-kriisikuntien vuoden 2001

keskimääräinen väkiluku. Vertailtaessa kriisi- ja muiden kuntien väkilukua vuosien 1990 ja 2001 välillä nähdään, että kriisikuntien keskimääräinen väkiluku on laskenut 1990-luvulla noin 450 asukkaalla ja muissa kunnissa noussut noin 600 asukkaalla. Kriisikuntien keskimääräisen väkiluvun väheneminen 1990-luvulla ovat varmasti osaltaan olleet vaikuttamassa kuntien heikompaan taloudelliseen tilanteeseen, koska asukkaiden lukumäärä on vähentynyt kunnissa, mikä tyypillisesti vaikuttaa kunnan verotuloihin.

| df = 442                               | Ei-kriisikunta<br>399kpl | Kriisikunta<br>45kpl | T-testisuure | P-arvo<br>(2-suuntainen) |
|--|--------------------------|----------------------|--------------|--------------------------|
| Keskiarvo                              |                          |                      |              |                          |
| Väkiluku 31.12.2001                    | 12537.31                 | 4829.911             | 1.4352       | 0.1519                   |
| Väkiluku 31.12.1990                    | 11932.94                 | 5271.889             | 1.4247       | 0.1550                   |
| Väkiluvun muutos 1990–2001, %          | -3.1973                  | -9.7006              | 3.5129       | 0.0005***                |
| Kaupunki / maaseutu                    | 0.8371                   | 0.9333               | -1.7011      | 0.0896                   |
| Kielisuhde                             | 0.1003                   | 0.0444               | 1.2119       | 0.2262                   |
| Keskustan valtuustopaikat, %           | 38.9208                  | 50.5138              | -3.3073      | 0.001***                 |
| Kokoomuksen valtuustopaikat, %         | 15.2597                  | 10.3456              | 2.8908       | 0.004**                  |
| SDP:n valtuustopaikat                  | 18.5014                  | 17.5014              | 0.5937       | 0.5937                   |
| Taajama-aste,                          | 59.1123                  | 54.5357              | 1.2464       | 0.2133                   |
| Ruotsinkielisten osuus, %              | 9.7167                   | 5.2889               | 1.1238       | 0.2617                   |
| Ulkomaalaisten osuus, %                | 1.0494                   | 0.8289               | 1.3307       | 0.1840                   |
| Naisten osuus, %                       | 49.7063                  | 49.0644              | 2.9587       | 0.0033**                 |
| Koulutustasomittain                    | 234.8847                 | 217.5111             | 2.5700       | 0.0105*                  |
| Parit, joilla lapsia, %                | 45.5988                  | 45.4931              | 0.1386       | 0.8899                   |
| Parit, joilla ei lapsia, %             | 42.2401                  | 41.5898              | 0.9971       | 0.3193                   |
| Omistusasunnossa asuvat, %             | 74.4687                  | 74.2044              | 0.2417       | 0.8091                   |
| Vuokra-asunnossa asuvat, %             | 22.1862                  | 22.5200              | -0.3037      | 0.7615                   |
| 1 ja 2 hengen taloudet, %              | 66.0788                  | 66.1731              | -0.1063      | 0.9154                   |
| Huoltosuhde                            | 1.5293                   | 1.7084               | -3.6061      | 0.0003***                |
| Työpaikkaomavaraisuus                  | 84.3434                  | 88.6222              | -1.3826      | 0.1675                   |
| Alkutuotannon työpaikkojen osuus, %    | 15.3253                  | 17.3267              | -1.2965      | 0.1955                   |
| Jalostuksen työpaikkojen osuus, %      | 26.0988                  | 22.7756              | 1.7822       | 0.0754                   |
| Palveluiden työpaikkojen osuus, %      | 50.9988                  | 51.7667              | -0.4731      | 0.6364                   |
| Keskimääräinen työttömyysaste, %       | 11.6416                  | 14.2222              | -3.4408      | 0.0006***                |
| Keskimääräinen muuttovoitto/-tappio, % | -0.4865                  | -1.8556              | 3.4195       | 0.0007***                |
| Suuralue 1                             | 0.6617                   | 0.8000               | -1.8826      | 0.0604                   |
| Suuralue 2                             | 0.6791                   | 0.8222               | -1.9773      | 0.0486*                  |
| Suuralue 3                             | 0.8346                   | 0.8222               | 0.2105       | 0.8334                   |
| Suuralue 4                             | 0.8647                   | 0.5556               | 5.4356       | 0.0000***                |

TAULUKKO 8 T-testin tulokset

### 5.3 Probit-regression tulokset

Tutkimuksen probit-analyysissä on pyritty selvittämään tutkimuksessa käytettyjen muuttujien yhteyttä kuntien kriisiytymiseen, kun useita muuttujia huomioidaan samanaikaisesti. Regressiosta on jätetty pois osa muuttujista, koska joidenkin muuttujien välillä on vahvaa multikollinearisuutta, jolloin regression tuloksista ei tule järkeviä. Probit-regression tuloksista pyritään löytämään tilastollisesti merkitseviä muuttujia, kun muuttujamäärää pienennetään. Taulukosta 9 ilmenee probit-regression tulokset, kun kriisikuntamuuttujan muodostumisessa on suurin osa tutkimuksen muuttujista. Multikollinearisuuden vuoksi pois jätettyjä muuttujia ovat suuralueet, ruotsinkielisten osuus, parit, joilla ei ole lapsia, vuoden 1990 väkiluku, sekä vuokralla asuvat. Havaintojen lukumäärä oli yhteensä 444 kappaletta, joista 45 on kriisikuntia ja 399 muita kuntia. Luottamusvälinä probit-regressiossa on käytetty t-testin tapaan 95 %:n luottamusväliä. Mallin selitysasteella tarkoitetaan sitä, että kuinka monta prosenttia kyseinen analyysi selittää vastemuuttujan eli kriisikuntamuuttujan vaihtelusta. Taulukon 9 probit-regression tulosten selitysasteeksi saadaan 0.1256 joka tarkoittaa, että kyseisellä mallilla pystytään selittämään 12.56 % kriisikuntamuuttujan vaihtelusta. Kertoimen etumerkistä nähdään, että onko regressiosuoran kulmakerroin positiivinen vai negatiivinen.

Kuten t-testissäkin, niin myös probit-regressiossa mallin tilastollinen merkitsevyys nähdään p-arvosta. Kun kuntien kriisiytymisen tarkastelussa otetaan huomioon suurin osa aineistossa käytetyistä muuttujista samanaikaisesti, nähdään että ainoastaan vuoden 2001 väkiluku -muuttuja saa merkitsevän p-arvon. Probit-regression tuloksien tulkitsemisessa täytyy muistaa, että saatu tulos ei ole syy-seuraussuhde vaan voidaan puhua muuttujien välisestä yhteydestä. Näin ollen voidaan todeta, että väkilukumuuttujalla on tilastollisesti merkitsevä yhteys kriisikuntamuuttujan vaihteluun, kun suurin osa reaalityökaluista muuttujista huomioidaan samanaikaisesti, vaikkakin kertoimen arvo on negatiivinen ja hyvin pieni. Väkiluku lukumääränä on haastava muuttuja tulkittavaksi, mutta aiemmin esitettyjen tulosten perusteella kunnan väkiluvun määrällä näyttää olevan yhteyttä kuntien kriisiytymiseen.

T-testin tulosten perusteella kriisi- ja muiden kuntien välillä oli useita tilastollisesti merkitseviä eroja muuttujien välisissä keskiarvoissa, mutta tällöin tarkastelussa oli vain yksi muuttuja kerrallaan. Probit-regressio selventää asioiden välisiä yhteyksiä, kun useita muuttujia huomioidaan yhtä aikaa. Tuloksia tulkittaessa täytyy muistaa, että jokainen luku ja arvo tarkoittavat jotain, vaikkei tulos olisikaan tilastollisesti merkitsevä. Taulukon 9 perusteella lähellä tilastollista merkitsevyyttä on Keskustan valtuustopaikkojen prosentuaalinen osuus ( $P=0,098$ ). Keskustan valtuustopaikkojen regressiokertoimeksi saadaan 0.016, jonka perusteella regressiosuoran kulmakerroin on positiivinen. Tämä tarkoittaa sitä, että Keskustan

valtuustopaikkojen kasvaessa prosentuaalisesti kasvaa kunnan todennäköisyys kuulua kriisikuntien ryhmään. Kuten on jo tullut aiemmin ilmi, Keskustan valtuustopaikat liittyvät yleisesti maaseuduille, jotka kriisiytyvät kaupunkeja todennäköisemmin. Täten ei voida perustella kuntien kriisiytymistä Keskustan politiikalla, vaan erilaiset valtuustorakenteet muodostuvat yleisesti sijainnin ja muiden tekijöiden perusteella.

| Muuttujat:                             | Kerroin | Keskivirhe | P-arvo | 95%:n         |        |
|--|---------|------------|--------|---------------|--------|
|  |         |            |        | luottamusväli |        |
| Kaupunki / maaseutu                    | -0,0556 | 0.482      | 0,902  | -1,001        | 0.8897 |
| Kielisuhde                             | 0.1981  | 0.701      | 0,777  | -1,176        | 1.572  |
| Keskustan valtuustopaikat              | 0,0163  | 0,010      | 0,098  | -0,003        | 0,036  |
| Kokoomuksen valtuustopaikat            | -0,0147 | 0,013      | 0,258  | -0,040        | 0,011  |
| SDP:n valtuustopaikat                  | 0,0108  | 0,010      | 0,288  | -0,009        | 0,031  |
| Taajama-aste                           | 0,0089  | 0,008      | 0,275  | -0,007        | 0,025  |
| Ulkomaalaisten osuus                   | 0,0186  | 0,158      | 0,906  | -0,290        | 0,328  |
| Naisten osuus                          | -0,0447 | 0,094      | 0,634  | -0,229        | 0,139  |
| Koulutustasomittain                    | -0,0024 | 0,005      | 0,634  | -0,008        | 0,012  |
| Parit, joilla lapsia                   | -0,0085 | 0,056      | 0,879  | -0,118        | 0,101  |
| Omistusasunnossa asuvat                | 0,0211  | 0,027      | 0,427  | -0,073        | 0,031  |
| 1 ja 2 hengen taloudet                 | 0,0050  | 0,055      | 0,927  | -0,113        | 0,103  |
| Huoltosuhde                            | -0,5045 | 0,639      | 0,430  | -1,758        | 0,749  |
| Työpaikkaomavaraisuus                  | -0,0008 | 0,009      | 0,929  | -0,016        | 0,018  |
| Alkutuotannon työpaikkojen osuus       | -0,0362 | 0,059      | 0,543  | -0,153        | 0,080  |
| Jalostuksen työpaikkojen osuus         | -0,0256 | 0,053      | 0,632  | -0,130        | 0,079  |
| Palveluiden työpaikkojen osuus         | -0,0178 | 0,056      | 0,752  | -0,128        | 0,092  |
| Keskimääräinen työttömyysaste          | 0,0211  | 0,040      | 0,600  | -0,058        | 0,100  |
| Keskimääräinen muuttovoitto/-tappio    | -0,0031 | 0,074      | 0,966  | -0,142        | 0,148  |
| Väkiluku 2001                          | -0,0001 | 0,000      | 0,030* | -0,001        | 0,000  |
| Väkiluvun kehitys                      | -0,0226 | 0,025      | 0,367  | -0,072        | 0,027  |
| <b>Selitysaste: Pseudo R2 = 0.1256</b> |         |            |        |               |        |
| <b>N=444</b>                           |         |            |        |               |        |

TAULUKKO 9 Probit-regressio 1

Taulukossa 10 probit-regression selittävistä muuttujista on vähennetty edelleen taajama-aste, huoltosuhde, puolueet, kielisuhde, naisten ja ulkomaalaisten osuus, pariskunnat, omistusasujat, erikokoiset taloudet sekä eri työpaikkojen osuus. Mallin selitysasteeksi saadaan 0.0879, joten kyseisellä mallilla voidaan selittää 8.79 % kriisikuntamuuttujan vaihtelusta. Tällöin tilastollisesti merkitsevän p-arvon saa väkilukumuuttujan lisäksi myös keskimääräinen työttömyys -muuttuja. Työttömyysmuuttujan kerroin on positiivinen, mikä tarkoittaa että työttömyyden kasvaessa nousee myös kunnan todennäköisyys kuulua kriisikuntien ryhmään. Toisaalta kerroin ei ole järin suuri, joten työttömyyden vaikutus kuntien kriisiytymisen todennäköisyyteen ei ole kovin voimakas. Näin ollen kriisikuntien taustoilla näyttää vaikuttavan kunnan

väkimäärän lisäksi myös kunnan asukkaiden työtilanne, joskaan muuttajat eivät ole tilastollisesti erittäin merkitseviä.

| Muuttujat:                               | Kerroin | Keskivirhe | P-arvo | 95%:n         |        |
|--|---------|------------|--------|---------------|--------|
|  |         |            |        | luottamusväli |        |
| Kaupunki / maaseutu                      | -0,061  | 0,417      | 0,883  | -0,878        | 0,756  |
| Koulutustasomittain                      | 0,003   | 0,040      | 0,414  | -0,004        | 0,011  |
| Työpaikkaomavaraisuus                    | 0,007   | 0,006      | 0,270  | -0,005        | 0,018  |
| Keskimääräinen työttömyysaste            | 0,044   | 0,022      | 0,047* | 0,001         | 0,087  |
| Keskimääräinen muuttovoitto/-tappio      | -0,032  | 0,053      | 0,539  | -0,137        | 0,072  |
| Väkiluku 2001                            | 0,0001  | 0,001      | 0,030* | -0,001        | 0,000  |
| Väkiluvun kehitys                        | -0,006  | 0,017      | 0,752  | -0,040        | -0,355 |
| Selitysaste: Pseudo R2 = 0.0879<br>N=444 |         |            |        |               |        |

TAULUKKO 10 Probit-regressio 2

### 5.3.1 Sijainnin vaikutus kriisiytymiseen

Taulukossa 11 on muutettu näkökulmaa siten, että työttömyysmuuttuja on poistettu ja tarkasteluun on otettu suuralue 4 -muuttuja eli Pohjois-Suomi ja alkutuotannon työpaikkojen osuus. Tällöin mallin selitysasteeksi saadaan 13.99 %. Taulukon 11 perusteella Pohjois-Suomella on tilastollisesti erittäin merkitsevä vaikutus kriisikuntamuuttujan vaihteluun. Lisäksi kertoimen suuri arvo ja negatiivisuus kertovat, että kunnan sijainti Pohjois-Suomessa on erittäin suuri tekijä kuntien kriisiytymisen taustalla. Lisäksi väkiluvun kehityksellä on ollut tulosten perusteella tilastollisesti merkitsevä vaikutus kuntien kriisiytymiseen. Täten Pohjois-Suomen kunnat ovat taloudellisessa mielessä kärsineet sijainnin lisäksi myös väestön vähenemisestä kunnissa.

| Muuttujat:                               | Kerroin | Keskivirhe | P-arvo   | 95%:n         |        |
|--|---------|------------|----------|---------------|--------|
|  |         |            |          | luottamusväli |        |
| Tilastollinen kuntaryhmitys              | -0,189  | 0,432      | 0,662    | -1,035        | 0,657  |
| Koulutustasomittain                      | 0,002   | 0,004      | 0,565    | -0,006        | 0,010  |
| Työpaikkaomavaraisuus                    | 0,003   | 0,006      | 0,643    | -0,009        | 0,015  |
| Suuralue 4                               | -0,893  | 0,195      | 0,000*** | -1,276        | -0,510 |
| Väkiluku 2001                            | -0,001  | 0,001      | 0,098    | -0,001        | 0,000  |
| Väkiluvun kehitys                        | -0,289  | 0,014      | 0,044*   | -0,057        | 0,000  |
| Selitysaste: Pseudo R2 = 0.1399<br>N=444 |         |            |          |               |        |

TAULUKKO 11 Probit-regressio 3

Taulukolla 12 pystytään selittämään 12.91 % kriisikuntamuuttujan vaihtelusta. Tällöin tarkasteluun otetaan alkutuotannon työpaikat, suuralue 4, Keskusta-  
puolue, väkiluvun kehitys, työttömyys ja kielisuhde. Nähdään, että Pohjois-Suomen vaikutus kriisiytymiseen on tilastollisesti erittäin merkitsevä, mutta toisaalta työttömyys ei ole. Myös väkiluvun kehityksellä on tilastollisesti

melkein merkitsevä yhteys kriisiytymiseen. Voidaankin arvella, että Pohjois-Suomen kuntien ongelmat johtunevat sijainnista ja väkiluvun vähenemisestä, mutta eivät keskimääräisestä työttömyydestä. Todennäköisesti Pohjois-Suomen sijainti vaikuttaa siihen, että yritykset eivät tuo tuloja alueelle, mutta siellä jo asuvien työtilanne on vakaa. Kriisikuntien laskenut keskimääräinen väkiluku kielii siitä, että moni on muuttanut Pohjois-Suomesta pois esimerkiksi parempien työmahdollisuuksien vuoksi, mutta sinne jääneet ovat työllistyneet hyvin.

| Muuttujat:                               | Kerroin | Keskivirhe | P-arvo   | 95%:n         |        |
|--|---------|------------|----------|---------------|--------|
|  |         |            |          | luottamusväli |        |
| Alkutuotannon työpaikkojen osuus         | -0,008  | 0,013      | 0,533    | -0,035        | 0,018  |
| Suuralue 4                               | -0,898  | 0,239      | 0,000*** | -1,366        | -0,429 |
| Keskustan valtuustopaikat                | 0,002   | 0,007      | 0,807    | -0,013        | 0,016  |
| Väkiluvun kehitys                        | -0,036  | 0,013      | 0,005*   | -0,062        | -0,011 |
| Keskimääräinen työttömyys                | -0,004  | 0,025      | 0,871    | -0,053        | 0,045  |
| Kielisuhde                               | -0,042  | 0,478      | 0,159    | -0,894        | 0,978  |
| Selitysaste: Pseudo R2 = 0.1291<br>N=444 |         |            |          |               |        |

TAULUKKO 12 Probit-regressio 4.

## 5.4 Pohdintaa tuloksista

Tutkimuksen pääkysymys oli selvittää vaikuttavatko reaalitytöidelliset muuttujat tämän tutkimuksen aineiston perusteella kuntien kriisiytymiseen. Edellä esitettyjä probit-regression tuloksia analysoimalla voidaan todeta, että reaalitytöidellisillä muuttujilla on ollut vaikutusta kuntien kriisiytymiseen, joten tutkimuksen nollahypoteesi voidaan hylätä. Mitä enemmän muuttujia huomioidaan samanaikaisesti, sitä vähemmän aineiston muuttujilla on vaikutusta kuntien kriisiytymiseen. Tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia kriisi- ja muiden kuntien välisiä muuttujien välisiä korrelaatioita, keskiarvoeroja sekä yhteyksiä kriisiytymiseen. T-testin tulosten perusteella kriisi- ja muiden kuntien välillä oli usea tilastollisesti merkitsevä ero muuttujien keskiarvoissa. Kriisikuntamuuttujan kanssa yksikään aineiston muuttuja ei korreloinut voimakkaasti, mutta puolestaan useat muuttujista korreloivat voimakkaasti keskenään. Probit-regressioiden tulosten perusteella kunnan väkiluvulla oli tilastollisesti merkitsevä yhteys kuntien kriisiytymiseen, kun suurin osa aineiston muuttujista huomioitiin samanaikaisesti. Pienemmillä muuttujakombinaatioilla kuntien kriisiytymiseen vaikuttavat voimakkaimmin työttömyys, sijainti sekä kunnan väkimäärä. Kuitenkaan mikään näistä muuttujista ei yksistään korreloi voimakkaasti kriisiytymisen kanssa, mutta nämä muuttujat yhdessä ovat vauhdittamassa kuntien kriisiytymisen todennäköisyyttä.

Tutkimuksen tulokset antavat perusteita sille, että kuntien kriisiytymisen taustalta löytyy todennäköisemmin muita tekijöitä kuin tässä tutkimuksessa



käytetyt reaalityaloudelliset muuttajat. Kuntien taloudelliset ongelmat voivat Hangon ja Jalasjärven tapaan esimerkiksi johtua yksittäisistä shokeista, jotka heikentävät kunnan taloutta. Ison työnantajan poistuminen kunnasta voi aiheuttaa kuntaan työttömyyttä, muuttotappiota, koulutustason laskemista sekä kasvanutta huoltosuhdetta. Harjunen ym. (2011, 5) totesivat, että mikäli kunnat eivät pysty tarjoamaan toimivaa taloudellista ympäristöä, menettävät kunnat verotuloja kuntalaisten muuttaessa pois kunnasta. Joten esimerkiksi muuttotappio ja työttömyysaste voivat olla seurausta yksittäisestä shokista jolloin nämä muuttajat eivät itsessään aiheuta kriisiytymistä, mutta ovat vahvistamassa sitä. Yksittäisen shokin vaikutus kunnan talouteen ei välttämättä näy nopeasti kunnan taloudessa, mutta vähitellen verotulot kunnassa vähenevät, jos työttömyys kasvaa ja väkiluku pienenee.

Monet tutkimuksen reaalityaloudellisista muuttajista korreloivat voimakkaasti keskenään, jolloin kriisikuntien taustoilta löytyy yhteneväisyyksiä. Esimerkiksi kaupunkien ulkopuolella on usein alhaisempi koulutustaso, enemmän alkutuotantoa, enemmän Keskustan valtuustopaikkoja sekä enemmän työttömyyttä. Lauslahden (2003, 329) mukaan jokainen Suomen kunta voi menestyä lähtökohtiin katsomatta. Tutkimusten tulosten perusteella ei voida kuitenkaan selkeästi perustella millaiset kunnat kriisiytyvät ja mitkä menestyvät. Käsillä olevan tutkimuksen tulosten perusteella kuitenkin haasteita kunnan menestymiselle aiheuttavat esimerkiksi maantieteellinen sijainti, työttömyys, alhaisempi koulutustaso sekä väkiluvun väheneminen. Sijainnin vaikutus kuntien kriisiytymiseen saa vahvistusta Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tuloksista, joiden perusteella maantieteelliset tekijät vauhdittivat kuntaliitosten tekemistä. Täten maantieteellisesti haastavissa paikoissa olevien kuntien yhdistäminen voi olla optimaalinen ratkaisu kunnan talouden elvyttämiseksi. Puolestaan kuntien menestymistä vauhdittavat korkeampi koulutustaso, alhaisempi työttömyys sekä muuttotappion kääntäminen muuttovoitoksi. Koska maantieteellistä sijaintia ei kunnissa voi muuttaa, täytyy kuntien päättäjien pyrkiä ehkäisemään työttömyyttä kunnassa sekä pyrkiä houkuttelemaan koulutettua ja työtätekevää väestöä tuomaan verotuloja kuntaan. Tämä voi olla haastavaa, jos kunta ei itse pysty tarjoamaan alueellaan mielenkiintoisia työmahdollisuuksia tai houkuttelevaa asuinympäristöä. Kuntien tulisi itse osallistua voimakkaammin innovoimaan ja kehittämään alueelleen kannusteita, jotta verotuloja tuovaa väestöä saataisiin muuttamaan alueelle. Tällöin voitaisiin mahdollisesti välttää kunnan liittäminen toiseen kuntaan. Lisäksi kunnallisveroprosentilla kilpaileminen lähikuntien kanssa voisi olla mielenkiintoinen vaihtoehto ihmisten muuttamisen houkuttelemiseksi.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, voidaanko reaalityaloudellisilla muuttujilla selittää kuntien kriisiytymistä. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan reaalityaloudellisten muuttujien välisiä keskiarvoeroja kriisi- ja muiden kuntien välillä sekä tutkitaan muuttujien välisiä korrelaatioita. Jotta kuntien toimintaa ja taloutta voidaan paremmin ymmärtää, tutkijan oli perehdyttävä kunnan toimintaan, talouteen sekä tehtäviin. Päättutkimuskysymykseen sekä siihen liittyviin alakysymyksiin pyritään löytämään vastauksia tilastollisen analyysin keinoin. Taloudellisten muuttujien lisäksi huomioimalla reaalityaloudelliset muuttujat voidaan tulevaisuudessa tunnistaa ongelmia ja varautua ennaltaehkäisevästi kuntien kriisiytymiseen entistä paremmin.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että reaalityaloudellisilla muuttujilla ja kuntien kriisiytymisellä ei ole erityisen voimakasta yhteyttä. Silti tutkimuksen nollahypoteesi voidaan saatujen tulosten perusteella hylätä. Kriisikuntamuuttuja sisältää itsessään kappaleessa 3.2 esitellyt taloudelliset kriteerit. Probit-regressiolla saatujen tulosten perusteella ainoastaan kuntien kriisiytymisen taustalla vaikutti tilastollisesti merkitsevästi ainoastaan kunnan väkiluku, kun suurin osa aineiston muuttujista huomioitiin samanaikaisesti. Pienemmällä muuttujakombinaatioilla kuntien kriisiytymiseen vaikuttivat merkitsevästi kunnan kuuluminen suuralueelle 4 sekä keskimääräinen työttömyys. Probit-regression tulokset eivät kerro syy-seuraussuhteita, vaan ne kertovat asioiden välisiä yhteyksiä. Tutkimuksen tuloksista voidaan päätellä, että voimakkaimmin kriisikuntien taustoilla vaikuttivat kunnan sijainti, väkimäärä sekä työllisyystilanne.

Kriisi- ja muiden kuntien välisiä eroja tutkittiin myös tekemällä kahdensuuntainen t-testi. Tällöin tutkittiin yhden reaalityaloudellisen muuttujan välistä keskiarvoeroa kriisi- ja muiden kuntien välillä. T-testin tulosten perusteella ilmeni useita tilastollisesti merkitseviä eroja kriisi- ja muiden kuntien välillä. Tilastollisesti erittäin merkitseviä keskiarvoeroja ilmeni väkiluvun kehityksessä 1990-luvulla, Keskustan valtuustopaikoissa, taloudellisessa huoltosuhteessa, vuosien 1999–2001 prosentuaalisessa muuttovoitossa/-tappiossa sekä vuosien 1999–2001 keskimääräisessä työttömyysasteessa sekä suuralue 4-muuttujassa. Väkiluvun kehityksessä 1990-luvulla voidaan vetää johtopäätös, että ihmiset ovat muuttaneet pienistä kunnista suurempiin keskuksiin, jolloin kunnan vähentynyt väkimäärä on ollut vaikuttamassa kunnan kriisiytymiseen. Myös ei-kriisikunnissa kuntien väkiluku on keskimäärin laskenut, mikä tarkoittaa että Suomi on kaupungistunut 1990-luvun aikana. Ei ole myöskään kovin yllättävää, että kriisikunnissa on ollut muita kuntia suurempi keskimääräinen työttömyysaste ja voimakkaampi muuttotappio vuosina 1999–2001. Lisäksi kriisikuntien suurempi taloudellinen huoltosuhte verrattuna muihin kuntiin tarkoittaa sitä, että työvoiman ulkopuolella on enemmän ihmisiä muihin kuntiin verrattuna. Keskustan valtuustopaikkojen välinen tilastollisesti merkitsevä keskiarvoero

kriisi- ja muiden kuntien välillä on todennäköisesti seurausta kunnan sijainnista ja muista tekijöistä kuin itse puolueen politiikasta. Maantieteellinen sijainti Pohjois-Suomessa on osaltaan ollut vaikuttamassa kuntien kriisiytymisen todennäköisyyteen. Tätä väitettä tukevat myös probit-regressioista saadut tulokset. Täten t-testin tulokset antavat vahvistusta sille, että kuntien kriisiytymisen taustoilla vaikuttavat voimakkaimmin kunnan sijainti, väkimäärä sekä työtilanne.

Tutkimuksen kuluessa tutkijalle selventyi, että suurimmalla osalla reaalityaloudellisista muuttujista ei ollut selkeää ja voimakasta yhteyttä kuntien kriisiytymiselle. Täten taloudellisiin kriteereihin perustuva kriisikuntamäärittely on edelleen hyvä tapa perustella kuntien kriisiytymistä. Tutkimuksessa esitellyn aiemman tutkimuksen perusteella kuntien taloudelliset haasteet tulevat todennäköisesti jatkumaan lähivuosina. Onkin mielenkiintoista nähdä, löytyykö tulevaisuuden kriisikuntien taustoilta samoja tilastollisesti merkitseviä reaalityaloudellisia muuttujia. Toisaalta myös nykyiset kriisikuntakriteerit voivat muuttua tulevaisuudessa oleellisesti, jos nykyisillä kriteereillä yhä useampi kunta ajautuu kriisikunnaksi. Vastaava tutkimusote olisi mielenkiintoista täten toteuttaa eri rajauksilla ja uusilla kriisikunnilla tulevaisuudessa.

Tilastollisen tutkimuksen kohdalla pohditaan tulosten tilastollista merkitsevyyttä sekä tulosten yleistettävyyttä. Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää millaisia yhteyksiä löytyy reaalityaloudellisten muuttujien ja kriisikuntien välillä. Tutkimuksen tulosten perusteella osalla muuttujista oli tilastollisesti merkitsevä yhteys kriisikuntamuuttujan muodostumiseen. Vertaamalla tämän tutkimuksen tuloksia muihin tutkimuksiin ja eri aineistoihin voi käsillä olevan tutkimuksen tuloksista olla hyötyä muun muassa kuntien päättäjille sekä kuntien taloutta tarkasteleville tahoille.

Mahdollisissa jatkotutkimuksissa olisi mielenkiintoista tarkastella samaa aihetta eri rajauksilla ja samoilla tai eri muuttujilla. Tällöin voitaisiin vertailla eri tutkimusten tuloksia keskenään ja tuoda näin ollen lisää tietoa ja perusteluja kuntien kriisiytymisen taustalle. Lisäksi potentiaalinen tutkimusaihe olisi tarkastella mihin suuntaan kuntaliitoksen tehneiden kuntien talous on kehittynyt, kun niihin on liitetty jokin kriisikunnista.

## LÄHTEET

- Halme, E. & Kuukasjärvi, L. 2010. Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Hanhela, T & Laesterä, E. 2012. Kuntien talouden kehittyminen 1997–2024. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Harjula, H., Kirvelä, T., Majava, J., Majoinen, K., Myllyntaus, O., Pauni, M., & Salenius, M. 2008. Teoksessa Korhonen, S. & Merisalo, M. (toim.) Toimiva kunta. Helsinki: Star-Offset Oy.
- Harjunen, O. & Saarimaa, T. 2011. Kuntarakenne paikkatietojärjestelmien näkökulmasta. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Holopainen, M. & Pulkkinen, P. 2002. Tilastolliset menetelmät. Vantaa: Dark Oy.
- Jauhiainen, S. & Huovari, J. 2013. Kuntarakenne ja alueiden elinvoima. Kunnallisalan kehittämissätiö. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Johnston, J. & DiNardo, J. 1997. Econometric methods. New York: McGraw-Hill.
- Korkein hallinto-oikeus. 2013. Jalasjärven kunnan on palautettava ministeriölle lähes 35 miljoonaa euroa. [www-sivusto <http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2013/05/jalasjarvenkunnanonpalautettavaministeriollelahes35miljoonaaeuroa.html>](http://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2013/05/jalasjarvenkunnanonpalautettavaministeriollelahes35miljoonaaeuroa.html) (luettu 2.8.2014.)
- Korkman, S. 2012. Talous ja Utopia. Jyväskylä: Docendo Oy.
- Koski, K. 2008. Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen Ympäristöministeriö 42. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kuntalaki. Ajantasainen lainsäädäntö. Valtionsäädöstietopankki. [www-sivusto <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365) (luettu 8.9.2014.)
- Kuntalehti. 2012. Hanko uskoi jo selviävänsä. Kuntalehti 2012(12), 22–25.
- Kuntaliitto. 2013. Kuntien tuloveroprosentit 1985–2014. [www-sivusto <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/veroprosentit/tuloveroprosentit/Sivut/default.aspx>](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/veroprosentit/tuloveroprosentit/Sivut/default.aspx) (luettu 8.9.2014.)
- Kuntaliitto. 2014. Kuntien yhteistoiminta. [www-sivusto <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/yhteistoiminta/Sivut/default.aspx >](http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/yhteistoiminta/Sivut/default.aspx) (luettu 19.4.2014.)
- Kuntaliitto. 2013. Laskelma kuntien ja kuntayhtymien menoista v. 2011. [www-sivusto <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntataloudentilastot/Documents/menot\\_ja\\_tulot\\_syyskuu2013.pdf>](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntataloudentilastot/Documents/menot_ja_tulot_syyskuu2013.pdf) (luettu 12.12.2013.)
- Kuntaliitto. 2014. Väestötietoja. [www-sivusto <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx>](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx) (luettu 23.8.2014.)

- Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselviytyksestä. Ajantasainen lainsäädäntö. Valtionsäädöstietopankki. www-sivusto: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940658> (luettu 19.3.2014.)
- Lauslahti, S. 2003. Menestyvä kunta - Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Vantaa: Dark Oy.
- Lehtonen, S. & Moisio, A. 2007. Kuntien valtionosuusjärjestelmä Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Lehtonen, S., Lyytikäinen, T. & Moisio, A. 2008. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Liao, T.F. 1994. Interpreting Probability Models. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Luoma, K & Moisio, A. 2005. Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Moisio, A. 2011. Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- MTV. 2013. Kesäturistien suosikkikaupunki Hanko on nyt kriisikunta. www-sivusto <<http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/kesaturistien-suosikkikaupunki-hanko-on-nyt-kriisikunta--/2337230>> (luettu 2.8.2014.).
- Myllyntaus, O (toim.). 2004. Kuntatalous - monen muuttujan summa. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Jalasjärven kunnalta peritään takaisin oppisopimuskoulutuksen valtionosuuksia. <[http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/10/jakk\\_paatos.html?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2011/10/jakk_paatos.html?lang=fi)> (luettu 2.8.2014.)
- Oulasvirta, L. 1995. Valtionavut kuntien maksettavaksi? Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Oulasvirta, L. 1996. Kuinka kunta toimii. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Oulasvirta, L. 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Oulasvirta, L. & Aronen, K. 2012. Budjetoinnin kehittäminen ja kannustavuus kunnissa. Suomen kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Oulasvirta, L. & Brännkärr C. 2001. Toimiva kunta. Vantaa: Tummuvooren Kirjapaino Oy.
- Parkkinen, P. 2008. Kuntatalous vuoteen 2040 laskentamallilla. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2008(2), 236–241.
- Pohjola, M. 2010. Taloustieteen oppikirja. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Pääkkönen, J., Saarimaa, T. & Tukiainen, J. 2013. PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2013(3), 357–373.
- Ryynänen, A. 1999. Muuttuva kunnallisoikeus. Maarianhamina: Mermerus Oy.
- Ryynänen, A. 2011. Eurooppalainen näkökulma kuntauudistukseen ja -rakenteeseen. Teoksessa A. Mykkänen (toim.) Kuntakirja - uudistusajatuksia. (s.11–18). Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

- Saarimaa, T & Tukiainen, J. 2010. Coalition Formation and Politican Decision Making: Evidence from Finnish Municipal Mergers. Helsinki: VATT working papers 19.
- Sinervo, L-M. 2009. Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa J. Vakkuri (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto. (s.152-171). Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda.
- Suomen Kuvalehti .2010. Moni kunta on sukeltanut jo liian syvälle - kuntatalous on luultua huonommassa tilassa. www-sivusto <<http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/talous/moni-kunta-on-sukeltanut-jo-liian-syvälle-kuntatalous-on-luultua-huonommassa-tilassa/>> (luettu 2.8.2014.)
- Taloussanommat. 2011. Tässä ovat Suomen velkaisimmat kunnat. www-sivusto <<http://www.taloussanommat.fi/kansantalous/2011/12/14/tassa-ovat-suomen-velkaisimmat-kunnat/201118736/12>> (luettu 2.8.2014.)
- Tilastokeskus 2014. Suuralueet. www-sivusto <<http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/suuralue/001-2008/index.html>> (luettu 25.10.2014.)
- Tuomala, M. 2009. Julkistalous. Helsinki: Gaudeamus.
- Vahtera, P. 2014. Kuntatalouden kriisi. Teoksessa S. Grönroos (toim.) Kunnat kuntoon! Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista. (s.200-211). Tampere: Tammerprint Oy.
- Valtioneuvosto. 2014. Valtioneuvosto päätti kolmen kriisikunnan yhdistymisestä. www-sivusto <<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=418280>> (luettu 2.8.2014.)
- Valtiovarainministeriö. 2011. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. www-dokumentti <[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20110830Erityi/1-6\\_kierrosESITYS\\_-31-8-2011.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20110830Erityi/1-6_kierrosESITYS_-31-8-2011.pdf)> (luettu 24.10.2013.)
- Valtiovarainministeriö. 2014. Kuntatalous. www-sivusto <[http://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/01\\_kuntatalous/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/index.jsp)> (luettu 14.3.2014.)
- Valtiovarainministeriö. 2014. Taloudellinen katsaus - Syksy 2014. www-sivusto <[https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/02\\_taloudelliset\\_katsaukset/20140915Taloud/TK\\_taitto\\_syksy\\_2014.NETTI.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20140915Taloud/TK_taitto_syksy_2014.NETTI.pdf)> (luettu 15.9.2014)
- Valtiovarainministeriö. 2014. Valtionosuusuudistus. www-sivusto <[http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0107\\_kuntauudistus/07\\_vos/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/07_vos/index.jsp)> (luettu 26.8.2014.)
- Valtiovarainministeriö. 2014. Valtionosuusjärjestelmän pääpiirteet. www-sivusto <[https://www.vm.fi/vm/fi/15\\_kunta\\_asiat/01\\_kuntatalous/01\\_valtionosuudet/011\\_paapiirteet/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/011_paapiirteet/index.jsp)> (luettu 26.8. 2014.)