

Päivi Salmi

KRIISIKUNNASTA TALOUDELLISESTI TERVEEKSI KUNNAKSI
- Tutkimus Merikarvian kuntatalouden kehityksestä 2005-2010

Liiketalouden koulutusohjelma
Taloushallinnon suuntautumisvaihtoehto
2011

KRIISIKUNNASTA TALOUDELLISESTI TERVEEKSI KUNNAKSI
- Tutkimus Merikarvian kuntatalouden kehityksestä 2005-2010

Salmi, Päivi
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Joulukuu 2011
Ohjaaja: Julenmaa, Marja-Liisa
Sivumäärä: 87
Liitteitä: 2

Asiasanat: kunnallistalous, kustannukset, tilinpäätös, analyysi

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten Merikarvian kunta on saanut taloutensa vuoden 2005 heikosta tilanteesta tämän hetkiseen hyvään tilaan. Tutkimusongelmaan haettiin vastausta tutkimalla Merikarvian ja vertailukuntien nettokustannusten kehitystä tehtävittäin vuosina 2005-2009 ja Merikarvian nettokustannusten kehitystä tehtävittäin vuosina 2005-2010. Vertailukunnat otettiin mukaan, jotta nähtäisiin, ovatko Merikarvian kustannukset kehittyneet erilailla kuin muiden vertailukuntien. Näitä vertailukuntia työssä olivat Honkajoki, Jämijärvi, Karvia, Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Luvia, Pomarkku, Siikainen ja Säskylä.

Tutkimusta varten kerättiin aineistoa Tilastokeskuksen tilastojen sekä Merikarvian tilinpäätöstietojen pohjalta. Lisäksi hankittiin haastatteluaineistoa. Haastattelut suoritettiin syys-marraskuussa 2011 ja niiden avulla haettiin vastausta siihen, miksi jotkut kustannukset Merikarvialla olivat muuttuneet. Haastattelujen kohteena olivat Merikarvian kunnan sivistysjohtaja, laskentasihteeri, vapaa-aikasihteeri, teknisen toimen kanslisti ja päivähoiton johtaja. Opinnäytetyön teoreettisessa osiossa käsiteltiin kuntatalotta yleisesti, mistä se muodostuu ja mitkä asiat siihen vaikuttavat. Osio perustui alan kirjallisuuteen.

Empiirisessä osiossa perehdyttiin Merikarvian kuntatalouteen ja sen haasteisiin. Merikarvialla talouden haasteita luo väestön ikärakenne, valtionosuuksien muutokset sekä investointien ja poistojen hallinta, sillä Merikarvialla on vuosien kuluessa investoitu voimakkaasti. Pääpaino tutkimuksessa oli Merikarvian tilinpäätöstietojen analysoinnissa tehtävittäin. Tutkimuksessa selvisi, että Merikarvian talouskehitys on pääsääntöisesti noudattanut samaa kehityssuuntaa kuin vertailukuntienkin. Opetustoimen hoitamisessa Merikarvia on pystynyt leikkaamaan kustannuksia eli säästämään toimintamenoissa. Sosiaali- ja terveystoimen kustannukset taas ovat voimakkaassa kasvussa, mikä johtuu osittain Merikarvian väestörakenteesta.

Tutkimuksen aikana ei kuitenkaan noussut esiin sellaista selkeää tehtäväkohtaista kustannusten muutosta, joka yksistään selittäisi Merikarvian talouden kehittymistä suotuisaan suuntaan. Tästä syystä tutkimuksessa selvitettiin myös kunnan tulorahoitusta, josta selvisi, että Merikarvian valtionosuuksien määrä on noussut huomattavasti tarkasteluajanjaksolla. Vaikka tutkimukselle asetettuun tavoitteeseen ei suoraan saatu vastausta, voidaan todeta, että kunnan säästötoimet ja varsinkin tulorahoituksen suotuisa kehitys ovat olleet ne tärkeimmät tekijät kunnan taloustilanteen parantumiselle. Tämän opinnäytetyön pohjalta Merikarvian kunnassa aiotaan tehdä lisätutkimuksia kustannusten määrästä ja niiden kehityksestä.

FROM A DIRE SITUATION TO A HEALTHY MUNICIPALITY

- A study of the economic development of the municipality of Merikarvia years 2005-2010

Salmi, Päivi

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

December 2011

Supervisor: Jullenmaa, Marja-Liisa

Number of pages: 87

Appendices: 2

Keywords: municipal economy, costs, financial statements, analysis

The purpose of this thesis was to explore how the Municipality of Merikarvia has survived economically since dire situation of the year 2005. Analysis of net costs was conducted within Municipality of Merikarvia and with some comparable municipalities. The key statistics were obtained from Statistics Finland in order to have comparable figures. The very latest information was used for Municipality of Merikarvia containing years from 2005 to 2010. Ten other municipalities were selected as a comparison group to add perspective to the study. Selected municipalities, Honkajoki, Jämijärvi, Karvia, Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Luvia, Pomarkku, Siikainen and Säskylä are all members of the Satakunta region and fall into the same population category as Municipality of Merikarvia, under 5.000 residents. The very latest information was not available for the comparison group (latest being year 2009). Complementary information was needed as some key figures and costs were changed significantly during the study focus years. Some interviews were conducted with the key officials of Municipality of Merikarvia in order to find out what has been done with the municipal operations. Interviews took place in September and November on the year 2011.

The theoretical part of the thesis consists of general concepts and terms of municipality economy and is relied on professional literature. The empirical part of the study consists of analysis of the economic figures of Municipality of Merikarvia and the challenges and issues that small municipality experiences such as the age structure, changes in government support and management of investments and depreciations. The main focus of the study was the analysis of the financial statements. The outcome of the study was that Municipality of Merikarvia is mainly following the same trend as the municipalities in the comparison group. There were some business items such as the Education where costs were cut successfully. The age structure affects economically to the other end of the life cycle causing significant increases in the Social and Health care sectors.

There were no obvious changes in the business items that could point out to a current positive orientation for the economy of the Municipality of Merikarvia. To find out what caused the change of orientation some attention was given to the received government support. The support showed to be up by 48 percent within the focus years. There was not found a clear answer for the overall change. It can be assumed that the operational changes and the executed cut of expenses supported by the increased government support are the key reasons for current trend.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TUTKIMUSASETELMA	6
2.1	Tutkimusongelma	6
2.2	Tutkimusaineisto ja -menetelmät.....	7
2.3	Tutkimuksen kulku	9
2.4	Kohdekunnan esittely	11
3	KUNTATALOUS	13
3.1	Kunnan tehtävät	14
3.2	Kunta talousyksikkönä.....	15
3.3	Tulot ja menot.....	17
3.4	Taloussuunnittelu.....	22
3.5	Talouden tunnusluvut	25
3.6	Kuntatalouden muutokset ja haasteet	29
3.7	Kriisikunta	34
4	MERIKARVIAN KUNTATALOUS.....	35
4.1	Merikarvian kunnan tehtävät ja taloussuunnittelu.....	35
4.2	Merikarvian talouden haasteet	40
4.3	Merikarvian tilinpäätöstietojen analysointi	42
4.3.1	Merikarvian ja vertailukuntien tunnusluvut	43
4.3.2	Merikarvian ja vertailukuntien kehitys 2005-2009	49
4.3.3	Merikarvian talouskehitys 2005-2010.....	71
4.3.4	Yhteenveto	78
5	POHDINTA.....	83
	LÄHTEET	86
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Suomessa kuntien vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on kansainvälisesti ja eurooppalaisittainkin ajateltuna poikkeuksellisen suuri. Kunnallisella itsehallinnolla on myös korostunut asema, vaikka itsehallintoa rajoittaakin se, että tulorahoitus on käytännössä lähes kokonaan sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kuitenkin kuntatalouden osuus koko kansantaloudesta on merkittävä, esimerkiksi kulutusmenojen osalta laskettuna se on lähes viidennes.

Valitettavasti viime aikoina on nähty lehdissä seuraavanlaisia uutisotsikoita: Kuntatalous karkaa lapasesta (Talouselämä 4.4.2011), Kunnat upottavat Suomen velkasuohon (Talous-elämä 31.3.2011) ja Kuntatalous yhä vaikeuksissa (Kuntaliitto 9.2.2011). Valtakunnan lehdissä on jo useamman vuoden ajan kirjoitettu kuntien taloudesta ja toiminnasta pääasiassa negatiivisessa mielessä ja Suomen hallituskin tuntuu tarjoavan talousongelmien ratkaisuksi pelkkiä kuntaliitoksia. Tosiasia kuitenkin on, että kuntien rahoitusasema heikkeni yleisesti vuosina 2003-2005 erittäin heikoksi ja vuosikate painui negatiiviseksi pahimmillaan yli 130 kunnassa. Varsinkin pienet kunnat ovat joutuneet taloudelliseen kriisiin.

Myös Merikarvian kunta oli taloudellisesti heikossa kunnossa vuonna 2005, jolloin kunnan vuosikate oli negatiivinen. Nyt viisi vuotta myöhemmin kunnan talous on kunnossa ja kunnassa ollaan kiinnostuneita siitä, miten tähän tilanteeseen on päästy. Tarkoitukseni on selvittää, miten Merikarvian kunnan talous on saatu tasapainoon. Tutkin tehtäväkohtaisesti tilinpäätöstietojen pohjalta kunnan talouskehitystä vuosina 2005-2010 ja pyrin löytämään selityksiä kehitystrendeissä näkyviin muutoksiin. Lisäksi vertaan kunnan talouden kehitystä muihin Satakunnan pieniin kuntiin (asukasluku alle 5 000), jotta nähdään, onko Merikarvialla tehty erilaisia päätöksiä kuin muissa kunnissa.

Tutkimuksestani on hyötyä Merikarvian kunnalle ja sen tulevaisuuden taloussuunnitelmille, mutta varmasti muidenkin kuntien päättäjät ovat kiinnostuneita niistä toimituksista, joilla Merikarvian kunta on onnistunut kääntämään talouden kehityksen suotuisaksi ja sitä kautta mahdollistamaan kunnan itsenäisyyden.

2 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa pyrin selvittämään työni tarkoituksen, käyttämäni aineiston ja tutkimusmenetelmät. Työn nimi ”Kriisikunnasta taloudellisesti terveeksi kunnaksi” kertoo jo jotain tästä työstä. Tutkin Merikarvian kuntaa, joka on aikaisemmin ollut taloudellisesti heikossa kunnossa, mutta selviytynyt siitä. Tutkimusta tehdään tietyltä ajanjaksolta vertaillen kunnan tietoja vuosittain.

2.1 Tutkimusongelma

Tällä tutkimuksella haetaan vastausta siihen, miten Merikarvian kunta on saanut taloutensa vuoden 2005 heikosta tilanteesta tasapainoon. Yritän löytää kysymykseen vastauksen tutkimalla Merikarvian talouden kehitystä, kuntatalouden kehitystä ja vertaamalla Merikarvian kuntaa muihin vastaaviin kuntiin. Teen pitkittäisvertailua talouskehityksestä ja sen muutoksista menneiden vuosien pohjalta. Seuraan Merikarvian kunnan tuloslaskelman tietoja tehtävittäin vuosina 2005-2010 ja piirrän niiden pohjalta kehitystrendejä, joista näkyy talouden muutokset. Näitä kehitystrendejä vertaan muiden kuntien kehitykseen. Tarkoitukseni on myös selvittää syitä talouskehityksessä tapahtuneisiin muutoksiin. Pääpaino tässä työssä on enemmän vertailussa muihin kuntiin (vertailukuntiin), mutta myös Merikarvian omaa talouskehitystä tutkitaan.

Kyseinen ajanjakso on valittu sillä perusteella, että vuonna 2005 kunnan taloudellinen tilanne oli kaikkien aikojen heikoin ja nyt viiden vuoden aikana talous on saatu kuntoon. Suurin muutos on varmasti tapahtunut vuosina 2006-2007, kun taloutta on lähdetty korjaamaan, mutta töitä talouden eteen on tehty koko viisivuotiskauden ajan. Toimeksiantajan puolesta esitettiin myös toivomus, että kunnan talouden kehitystä verrattaisiin muihin kuntiin. Näin nähtäisiin, onko kunnassa mahdollisesti tehty erilaisia päätöksiä ja toimenpiteitä kuin muissa kunnissa yleensä. Tarkoitukseni on verrata Merikarviaa muihin Satakunnan pieniin maaseutumaisiin kuntiin, joiden asukasluku on alle 5 000. Näitä ovat Honkajoki, Jämijärvi, Karvia, Kiikoinen, Köyliö, Luvia, Luvia, Pomarkku, Siikainen ja Säskylä. Tällä tavalla saan vertailukelpoisempaa

tietoa kuin vertaamalla kaikkien kuntien keskimääräisiin tietoihin, joissa suurten kuntien tulokset mahdollisesti vääristävät tilastoja.

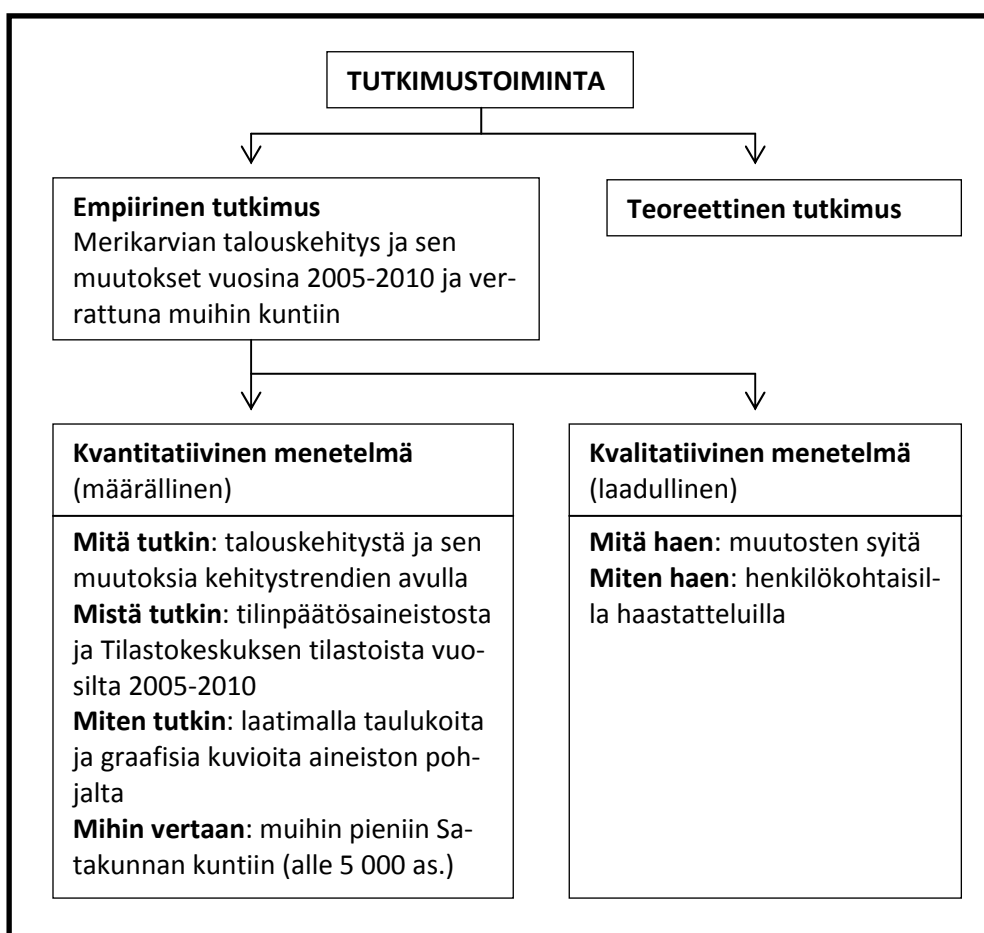
2.2 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Aineistona käytän Merikarvian kunnan tilinpäätöstietoja, toimintakertomuksia ja taloussuunnitelmia vuosilta 2005-2010. Kerään työhöni myös haastatteluaineistoa. Saan arvokasta tietoa suoraan opinnäytetyön toimeksiantajan puolesta sivistysjohtajalta ja talouskehityksessä tapahtuneiden muutosten syitä selvittäessäni haastattelen tarvittaessa muitakin kunnan vastuuhenkilöitä. Lisäksi hyödynnän Tilastokeskuksen, Valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton julkaisemaa materiaalia kuntien tilinpäätöstiedoista ja talouskehityksestä verratessani Merikarvian kunnan talouden kehitystä muiden kuntien kehitykseen.

Työni tulee olemaan tutkimuksellinen opinnäytetyö, jossa teen selvityksen kunnan talouden kehityksestä 2005-2010 tilinpäätöstietoihin pohjautuen. Tässä työssä käytän sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Kvantitatiivinen tutkimus soveltuu määrälliseen, numeeriseen mittaamiseen ja aineiston saattamiseen tilastollisesti käsiteltävään muotoon. Sen avulla selvitetään lukumääriin ja prosentiosuuksiin liittyviä kysymyksiä sekä eri asioiden välisiä riippuvuuksia tai tutkittavassa ilmiössä tapahtuneita muutoksia. Tuloksia voidaan havainnollistaa taulukoin ja kuvioin. Yleensä tällä tavalla saadaan selvitettyä olemassa oleva tilanne, mutta ei pystytä kovin hyvin selvittämään asioiden syitä. Kvalitatiivinen tutkimus auttaa ymmärtämään tutkimuskohdetta (esim. yritys tai asiakas) ja selittämään sen käyttäytymisen ja päätösten syitä. Tämä tutkimustapa suosii ihmistä tiedonkeruuvälineenä ja sillä pyritään tutkimaan kohdetta kokonaisvaltaisesti. Se sopii hyvin toiminnan kehittämiseen sekä vaihtoehtojen etsimiseen ja sen avulla voidaan antaa virikkeitä jatko-tutkimuksille. Nämä kaksi lähestymistapaa eivät kuitenkaan ole toistensa vastakohtia, vaan niitä voidaan hyödyntää tutkimuksessa toisiaan täydentävästi. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2000, 123-126; Heikkilä 2004, 16.)

Tässä työssä hyödynnän kumpaakin lähestymistapaa. Tilinpäätösaineiston kuvaamiseen käytän kvantitatiivisia eli määrällisiä tutkimusmenetelmiä. Teen aineiston tieto-

jen pohjalta Excel-taulukoida ja graafisia kuvioita, jotta lukutiedot aukeavat paremmin sekä minulle että muille. Kvalitatiivisista eli laadullisista menetelmistä käytän haastattelua selvittääkseni syitä taloudessa tapahtuneisiin muutoksiin. Pyrin haastattelemaan niitä kunnan työntekijöitä, joiden vastuualueella muutokset ovat tapahtuneet, saadakseni selville, mitä silloin on kunnan päätöksenteossa ja toiminnassa taloudellisessa mielessä tehty. Työtäni voidaan pitää empiirisenä tutkimuksena, jossa tutkimusongelma liittyy talouskehityksen muutoksiin ja niiden syiden selvittämiseen. Heikkilän (2004, 13) kuvioita mukaillen tutkimustani voisi selventää seuraavan kuvion 1 avulla:



Kuvio 1. Tutkimukseni jaottelu Heikkilää mukaillen (Heikkilä 2004, 13-17).

Tämän työn taustatietona selvitän, mitä kuntataloudella tarkoitetaan, mistä kunnat saavat rahaa ja mihin sitä kuluu. Lisäksi pyrin selvittämään kuntatalouden muutoksia ja etenkin pienten kuntien taloudellisia haasteita. Näitä haasteita luovat mm. valtion-

osuuksien muutokset ja olosuhdetekijät. Lisäksi kuntien tehtäväkenttä on jatkuvasti laajentunut samalla kun nykyisiä tehtäviä on laadullisesti kasvatettu.

Haastatteluaineistoa tarvitsen selvittäessäni syitä tehtäväkohtaisten kustannusten muutoksiin. Käytän puolistrukturoitua eli teemahaastattelua, jossa minulla on kysymykset tai aihealueet valmiina paperilla, mutta olen avoin myös esiin tuleville uusille kysymyksille tai ajatuksille. Vastaukset ovat avoimia eli haastateltavat kertovat vapaasti kyseessä olevasta asiasta. Pääasiassa haastattelen Merikarvian kunnan sivistysjohtaja Tuuria ja hänen kanssaan käymäni keskustelut myös nauhoitan. Muut haastateltavat valikoituvat mukaan Tuurin ehdotusten pohjalta ja ne koskevat yleensä tiettyjen osatehtävien kustannuskehitystä. Haastateltavat työskentelevät näillä kyseisillä osatehtäväalueilla. Muut kuin Tuurin haastattelut ovat lyhyempiä ja koskevat muutamaa lisäselvitystä vaativaa asiaa, joten niistä teen vain muistiinpanoja, enkä nauhoita haastatteluja. Haastattelut toteutetaan syys-marraskuun aikana 2011. Kaikkien kanssa sovin tapaamisesta etukäteen ja kerron myös tapaamista sovittaessa alustavasti, miksi ja mitä olen tulossa selvittämään.

Seuraavassa on lista haastatelluista ja haastatteluajankohdista:

- Haapala, Jussi. Vapaa-aikasihteeri. Merikarvian kunta. 3.11.2011.
- Miettunen, Ulla. Laskentasihteeri. Merikarvian kunta. 8.9.2011.
- Niemi, Tarja. Kanslisti, rakennuslupa-asiat. Merikarvian kunta. 3.11.2011
- Oikarinen, Sinikka. Päivähoidon johtaja. Merikarvian kunta. 31.10.2011
- Tuuri, Jari. Sivistysjohtaja. Merikarvian kunta. 19.10.2011, 1.11.2011 ja 11.11.2011

2.3 Tutkimuksen kulku

Tämän työn tutkimusosiossa selvitetään, miten Merikarvian kunta on onnistunut samaan taloutensa vuoden 2005 heikosta tilanteesta hyvään kuntoon. Vastausta etsitään selvittämällä Merikarvian talouden kehitystä, kuntatalouden kehitystä ja vertaamalla Merikarvian kuntaa muihin vastaaviin kuntiin. Työssä myös selvitetään syitä talouskehityksessä näkyviin muutoksiin. Työ aloitetaan tutkimalla kunnan tilinpäätöstiedoista nettokustannuksia tehtävittäin vuosina 2005-2010 ja siinä törmätään ensim-

mäiseen ongelmaan työtä tehdessä. Merikarvian tuloslaskelman tehtäväluokat ovat muuttuneet vuoden 2010 alusta kunnan liittyttyä Porin perusturvan yhteistoiminta-alueeseen (Sote), joten tiedot muokataan vertailukelpoisiksi vuosien 2005-2009 ja 2010 välillä.

Tehtäväkohtaisissa nettokustannuksissa esiintyvät muutokset päätetään saada esiin havainnollistamalla näiden kustannusten kehitystä tekemällä viivakaavioita, joiden avulla pystytään näyttämään tietyn ajanjakson trendin. Tähän kuvioon yhdistetään myös vertailukuntien vastaavat kehitystrendit, jotta nähdään, onko Merikarvialla tehty erilaisia päätöksiä kuin muualla. Seuraava ongelma syntyy, kun vertailukunnista saadaan Tilastokeskuksen kautta tiedot vain vuoteen 2009 asti. Toimeksiantajan toiveesta päädytään siihen ratkaisuun, että tehdään kehitystrendit Tilastokeskuksen tietojen pohjalta tehtävittäin vuosilta 2005-2009, jolloin saadaan mukaan myös vertailukunnat. Jotta työstä nähtäisiin kuitenkin Merikarvian talouden kehitys myös vuodelta 2010, päätetään tehdä työhön erikseen kuviot Merikarvian tehtävien kehitystrendeistä. Tätä päätöstä puoltaa myös se, että Merikarvian vuosittaiset tiedot on muokattu vertailukelpoisiksi keskenään, eikä niitä pystyisi enää vertaamaan muihin kuntiin, sillä Merikarvian tilinpäätöstiedoista poistui Soten myötä kokonaan sosiaali- ja terveystoimen päätehtävä.

Tutkimusosa aloitetaan kertomalla, miten Merikarvialla jaetaan kunnan toiminta pää- ja osatehtäviin. Tässä yhteydessä selvitetään myös, miten tehtäväluokat muuttuivat vuoden 2010 alusta ja miten saatiin vuodet vertailukelpoisiksi keskenään. Osiossa käydään läpi Merikarvian taloussuunnittelua ja pohditaan talouden haasteita Merikarvian kannalta. Myös kriisikuntamäärittelyn mukaisia tunnuslukuja esitellään Merikarviasta ja vertailukunnista. Taloussuunnitelmista ja talousarvioista tutkitaan pääasiassa sitä, miten vuoden 2005 heikko taloudellinen tilanne huomioitiin tulevaa taloutta suunnitellessa. Varsinaisessa tutkimuksessa eli luvussa 4.3 analysoidaan Merikarvian tilinpäätöstietoja tehtävittäin. Ensin seurataan Merikarvian ja vertailukuntien pää- ja osatehtävien nettokustannusten kehitystä vuosina 2005-2009. Tämän jälkeen tutkitaan vielä Merikarvian pää- ja osatehtävien kehitystä vuosina 2005-2010. Kehitystrendikuvioita tulkittaessa nousee esiin kysymyksiä siitä, miksi jotkut kustannukset ovat nousseet ja silloin saadaan haastattelujen avulla syitä talouskehityksen muutoksiin.

Aivan ensimmäiseksi haastatellaan laskentasihteri Mieltusta Merikarvian tuloslaskelmien sisällöstä ja kirjaustavoista sekä selvitetään hänen kanssaan sitä, miten Merikarvian tuloslaskelmat saadaan vertailukelpoisiksi vuosien 2005-2009 ja 2010 välillä. Tuuria haastatellaan kaiken kaikkiaan kolme kertaa työn eri vaiheissa. Ensimmäisellä kerralla 19.10.2011 käydään läpi kunnan tehtävien kustannuskehityksestä tehdyt graafiset kuviot (35 kpl) ja pohditaan muutosten syitä. Haastattelun kuluessa saadaan uusia selvityskohteita, joiden avulla pyritään selvittämään Merikarvian talouden tilaa kokonaisvaltaisemmin. Toisella kerralla 1.11.2011 esitetään kahdeksaan eri työn alueeseen liittyviä tarkentavia kysymyksiä ja viimeisellä kerralla 11.11.2011 käydään läpi valmiin työn sisältöä. Osatehtävien kustannusten nousun syistä haastatellaan vapaamuotoisemmin muutamia henkilöitä liittyen päivähoitoon ja esiopetukseen (Oikarinen), liikunta- ja nuorisopalveluihin (Haapala), tekniseen hallintoon sekä rakennusvalvontaan ja ympäristöhuoltoon (Niemi). Loppujen lopuksi päätetään tarkastella myös tulorahoitusta, koska kehitystrendit eivät antaneet kunnollista selitystä siihen, miten Merikarvian talous on saatu tasapainoon. Euromääräisinä kehitystrendit eivät näyttäneet kovinkaan suuria eroja kuntien välillä, joten selvittää lisäksi, miten paljon verotulot ja valtionosuudet ovat muuttuneet vuodesta 2005 vuoteen 2009. Lasketaan siis vertailukuntien verotuloille ja valtionosuuksille muutosprosentit.

2.4 Kohdekunnan esittely

Merikarvia on vireä, nykyaikaiset ja monipuoliset palvelut asukkailleen tarjoava kunta Satakunnassa. Kunta sijaitsee Pohjois-Satakunnassa Pohjanlahden rannalla ja sen etäisyydet naapurikuntiin ovat Poriin 53 km, Kristiinankaupunkiin n. 60 km ja Siikaisten keskustaan 19 km. Merikarvian kunta on monipuolisesti teollistunut ja palveluelinkeinoilla on merkittävä asema sekä työllistäjänä että palvelujen tuottajana asukkaille, yrittäjille ja matkailijoille. Merikarvian kunnan www-sivujen (2011) mukaan kunnan elinkeinorakenne vuonna 2008 oli seuraavanlainen:

maa- ja metsätalous, kalastus	13,4 %
teollisuus- ja rakennustoiminta	30,4 %
palvelut	54,1 %
tuntematon	2,1 %

Vaikka Merikarvialla on vuoden 2010 tilinpäätöstietojen mukaan ollut asukkaita 3 348, kunnan palvelurakenne vastaa 10 000 asukkaan kuntaa. Merikarvialta löytyy peruspalvelujen lisäksi lukio, vapaa-aikakeskus (sisätiloissa uimahalli, iso liikuntasali, kuntosali, ilma-ase ampumarata ja nuorisotilat sekä ulkopuolella tenniskenttä, jääkiekkokaukalo ja pururata/hiihtostadion) ja kansalaisopisto, jonka toiminta on asukaslukuun suhteutettuna erittäin laajaa ja monipuolista. (Merikarvian kunnan www-sivut 2011.)

Kuten monissa muissakin pienissä kunnissa myös Merikarvialla asukasluku on laskenut tasaisesti vuosien aikana ja väestö ikääntyy. Kunta on muuttotappiokunta ja syntyvien määrä ei riitä kattamaan lähtijöiden määrää. Merikarvian kunnan www-sivujen (2011) mukaan väestön ikärakenne oli vuonna 2010 seuraavanlainen:

0-14 v.	441 henkilöä	13,2 %
15-64 v.	1 971 henkilöä	58,9 %
65 v. -	937 henkilöä	28 %

Kesällä kunnan asukasluku kaksinkertaistuu, kun mökkiläiset saapuvat käyttämään kunnan palveluita. Merikarvialla on vuoden 2010 tietojen mukaan 1 561 asutokuntaa. Kesämökkien lukumäärä taas on 1 690, joten niitä on jo hieman enemmän kuin vakituksessa käytössä olevia asuntoja. (Tilastokeskuksen www-sivut 2011.)

Merikarvialla kunnanhallituksen ja -valtuuston päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan kunnanviraston yleishallinnossa. Kunnanjohtaja toimii kunnanviraston päällikkönä ja kunnanhallituksen esittelijänä. Yleishallinto huolehtii kunnanhallituksen ja valtuuston päätettäväksi tulevien asioiden valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta, seurannasta, ulkoisesta tiedottamisesta sekä asiakaspalvelun toimivuudesta. Yleishallintoon kuuluvat talous-, elinkeino-, maaseutu- ja asuntotoimi sekä puhelin-keskus, monistus, postitus ja arkistointi. Vastuhenkilöt ovat hallinnon osalta kehittämisjohtaja ja talous- ja henkilöstöhallinnon osalta sivistysjohtaja. (Merikarvian kunnan www-sivut 2011.)

Merikarvia haki vuonna 2005 taloudelliseen tilanteeseensa perustuen valtiolta harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta (liite 2). Niin sanotun kriisikunnan eli erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan kriteerit on käyty tarkem-

min läpi luvussa 3.7. Merikarvian osalta nämä kriteerit eivät kuitenkaan täyttyneet, eikä valtion avustusta myönnetty. Merikarvian kunnan vuosikate oli kuitenkin negatiivinen eli kunnan tulorahoitus ei riittänyt kattamaan kaikkia toimintamenoja.

Kunnan talous on silloin tasapainossa, kun vuosikate kattaa toimintamenojen lisäksi myös suunnitelman mukaiset poistot. Kunnan talouden tila on puolestaan heikko, kun vuosikate on negatiivinen. (Suorto 2008, 58.) Merikarvian kunnan tilikauden tulos oli ollut alijäämäinen vuodesta 2002 lähtien, mutta vuosikate jäi alijäämäiseksi vuonna 2005 ensimmäistä kertaa. Kriisikunta nimitystä käytän Merikarviasta sillä perusteella, että Merikarvian toimintakertomuksessa tuloslaskelman alla on seuraavanlainen määritelmä. Vuosikatteen riittävyys voidaan arvioida seuraavien tuloslaskelmasta ja rahoituslaskelmasta saatavien taloudellisten muuttujien avulla:

1. Ylijäämäinen tai vahvistuva talous

-pitkäaikaisten lainojen lyhennykset
-korvausinvestoinnit
=>>0

2. Tasapainossa oleva talous

Vuosikate
= suunnitelmapoistot
= korvausinvestoinnit

3. Heikkenevä talous

Vuosikate:
Tilikauden tulos (pl. satunnaiset erät) negatiivinen

4. Kriisitalous

Vuosikate negatiivinen

Merikarvia kuului vuonna 2005 viimeiseen luokkaan eli vuosikatteen riittävyyden perusteella kunta oli kriisitalous.

3 KUNTATALOUS

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Tällä tarkoitetaan peruspalveluiden tuottamista kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi mahdollisimman maa- ja luonnonvaroja säästävasti, jotta ekologinen ympäristö säilyy elinkelpoisena sukupolvesta toiseen. (Suorto 2008, 9.) Tämä laki luo pohjan koko kuntataloudelle, koska näiden hyvinvointipalvelujen järjestämisveloitteesta ja niiden toteuttamisesta muodostuu kuntien talous.

Kuntatalous on osa julkista taloutta, joka sisältää valtion, kuntien ja kuntayhtymien sekä sosiaalirahastojen talouden. Jokainen kunta muodostaa kuitenkin itsenäisen taloudellisen yksikön, josta valtuusto on vastuussa. Kunnan mahdollisuuksiin määrätä tuloistaan ja menoistaan vaikuttavat kunnallinen verotusoikeus, valtionosuusoikeus, kunnan oikeus määrätä ja kantaa erilaisia maksuja ja muita suorituksia sekä oikeus päättää omista menoistaan. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 330.)

Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa menot ja tulot ryhmitellään tehtävittäin ja meno- ja tulolajeittain. Tehtäväluokat käydään tarkemmin läpi luvussa 3.1 ja ne on hyvä tämän työn yhteydessä pitää mielessä, kun tutkitaan ja vertaillaan tilinpäätöstietoja tehtävittäin. Muissa alaluvuissa perehdytään kuntien tulojen ja menojen muodostumiseen, taloussuunnitteluun ja talouden tunnuslukuihin, kuntatalouden muutoksiin sekä kriisikunnan kriteereihin.

3.1 Kunnan tehtävät

Kunnan keskeinen olemassaolon perusta on kunnallinen itsehallinto, joka on määritelty lainsäädännössä. Kunnallinen itsehallinto luo pohjan myös kunnan tehtävien toteuttamiselle. Kunnan tehtävät on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta itsehallintoperiaatteen mukaisesti voi ottaa omilla päätöksillään hoidettavakseen (vapaaehtoiset tehtävät). Erityistoimialaan taas kuuluvat tehtävät, jotka kunnan on eri lakeihin sisältyvien säännösten nojalla hoidettava (pakolliset tehtävät). Pääosa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön. (Majoinen ym. 2008, 28.)

Pakollisia tehtäviä ovat mm. toimeentuloturva, terveys- ja sosiaalipalvelut, esi- ja perusopetus, lukio- ja ammatillinen koulutus, kirjasto, kulttuuritoimi, liikuntatoimi, kaavoitus, rakennustarkastus, vesihuolto, jätevedenpuhdistus, ympäristönsuojelu, pelastuspalvelut, päivähoito, kotihoidon tuki, eräät vammais- ja lastensuojelupalvelut sekä kuntouttava työtoiminta. Vapaaehtoisia tehtäviä ovat mm. vapaa-ajan toimintaan liittyvät palvelut, ammatillinen lisäkoulutus, vapaa sivistystyö, asuntotoimi, energihuolto, joukkoliikenne, satamatoiminta, elinkeinojen tukeminen ja matkailu. (Suorto 2008, 9.)

Kunta hoitaa siis itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Näiden pääasiassa hyvinvointipalvelujen tuottaminen on kuntien tärkein tehtävä. (Suorto 2008, 9.) Kuntien toiminta- ja taloustilaston mukaisia tehtäväluokkia ovat yleishallinto, sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi sekä muut palvelut. Nämä päätehtävät jakaantuvat osatehtäviin, joista voidaan mainita esimerkkeinä lasten päivähoido, perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, peruskoulu, kirjasto, yhdyskuntasuunnittelu, palo- ja pelastustoimi sekä liiketoiminnan puolelta vesihuolto. (Majoinen ym. 2008, 107.)

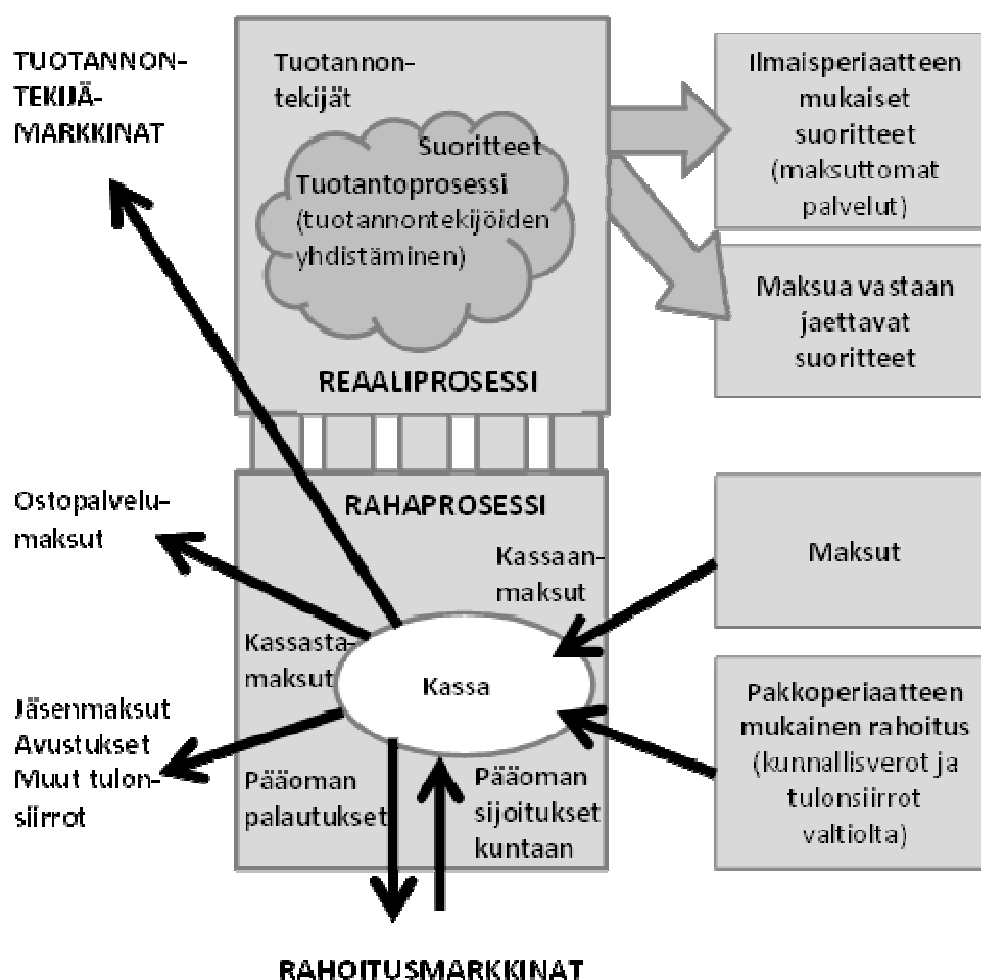
Merikarvialla tehtäväluokkia on hieman enemmän kuin kuntien toiminta- ja taloustilasto edellyttää, sillä päätehtävät on jaettu pienempiin tulosvastuullisiin kokonaisuuksiin. Esimerkiksi ennen vuotta 2010 yleishallinto on jaettu Merikarvialla seuraaviin päätehtäviin: keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta sekä kunnanhallitus, ja nämä jakaantuvat sitten vielä osatehtäviin. Merikarvian tehtävistä on tarkemmin luvussa 4.1

3.2 Kunta talousyksikkönä

Yleensä kun puhutaan taloudesta, puhutaan vain rahasta. Taloudessa, niin myös kuntien taloudessa, on kuitenkin kaksi puolta: reaalityalous (reaalityprosessi) ja rahatalous (rahalityprosessi). Reaalityalous muodostuu kunnan palvelujen tuottamisesta. Kuntien yksittäiset virastot ja laitokset ovat tuotantotoimintaa harjoittavia talousyksiköitä niin kuin yrityksetkin. Ne hankkivat tuotantontekijämarkkinoilta erilaisia tuotantontekijöitä (työntekijöitä, tarvikkeita, toimitiloja) ja yhdistelevät niitä suoritteiden aikaansaamiseksi. Erona yksityisiin yrityksiin on se, että kunnat tuottavat pääasiassa palveluja. Kansantalouden ongelmat johtuvat yleensä reaalityaloudesta, sillä kansantalouden kasvu on reaalityalouden kasvua ja myös tuottavuuden parantuminen tapahtuu reaalityaloudessa. Nämä reaalityalouden tapahtumat heijastuvat rahatalouteen: kysyntä saattaa supistua, minkä seurauksena tuotanto supistuu ja syntyy työttömyyttä, mikä heijastuu edelleen rahatalouteen. (Meklin & Vakkuri 2011, 284.)

Rahataloudessa rahalla on kaksi tehtävää. Rahan perustehtävä on toimia reaalityaloudessa vaihdon välineenä eli kunnan hankkiessa tuotantontekijöitä, se maksaa korva-

uksen rahalla. Rahan toinen tehtävä on toimia reaalityalouden arvon mittana. Esimerkiksi henkilöstön työpanoksesta suoritettava korvaus määritellään rahan avulla. Raha on kuitenkin kuntien toiminnassa puutteellinen väline, sillä kuntien järjestämiä ja tuottamia palveluita ei vaihdeta suoraan rahalla täyttä korvausta vastaan, vaan rahoitus kerätään pääosin veroina ja valtionosuuksina. (Meklin & Vakkuri 2011, 284.) Tämä onkin toinen suuri ero yritysten ja kuntien välillä, sillä kuntien suoritteet ovat yleensä maksuttomia tai lähes maksuttomia. Rahatalous kuvaa kuntien rahavirtoja, jotka muodostuvat tuloista, menoista ja yhteyksistä rahoitusmarkkinoihin eli lainanottoista ja -annoista sekä sijoitustuotoista ja -menoista. Kuntatalouden tuotannontekijä- ja suoritevirrat (reaaliprosessi) muodostavat yhdessä rahavirtojen (rahaprosessi) kanssa kunnan talusprosessin (kuvio 2).



Kuvio 2. Kunnan talusprosessi (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 107).

Kunta talousyksikkönä eroaa selvästi yrityksestä siinä, että kunta ei pyri liiketaloudelliseen kannattavuuteen tuottaakseen omistajilleen rahallista hyötyä. Kuntaorganisaatio pyrkii toimimaan taloudellisesti ja tuloksellisesti, mutta se ei pyri saamaan liikevoittoa. Kannattaa aina muistaa, että kunnan tuloslaskelmassa näkyvä ylijäämä voi olla seurausta paitsi tehostuneesta toiminnasta tai satunnaisista poikkeuksellisista tuloista myös huonossa tapauksessa ylimitoitetusta verorahoituksesta tai laiminlyödyttä palvelutehtävästä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 107.)

3.3 Tulot ja menot

Kuntatalouden perusteena on tasapainotalous, jossa tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa ainakin pitkällä aikavälillä. Tilannetta, jossa tuloja on enemmän kuin menoja ei suoranaisesti tavoitella, joskin sitä pidetään terveen kuntatalouden esikuvana. Kunnan talous ja sen kassa muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden niin, että tiettyjä tuloja ei sidota tiettyjen menojen suorittamiseen. Tästä käytetään nimitystä nonaffektaatioperiaate. Kaikki tulot ja menot ovat kunnan tuloja ja menoja huolimatta siitä, minkä hallinnonalan, laitoksen tai yksikön taloudesta kulloinkin on kysymys. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 330.)

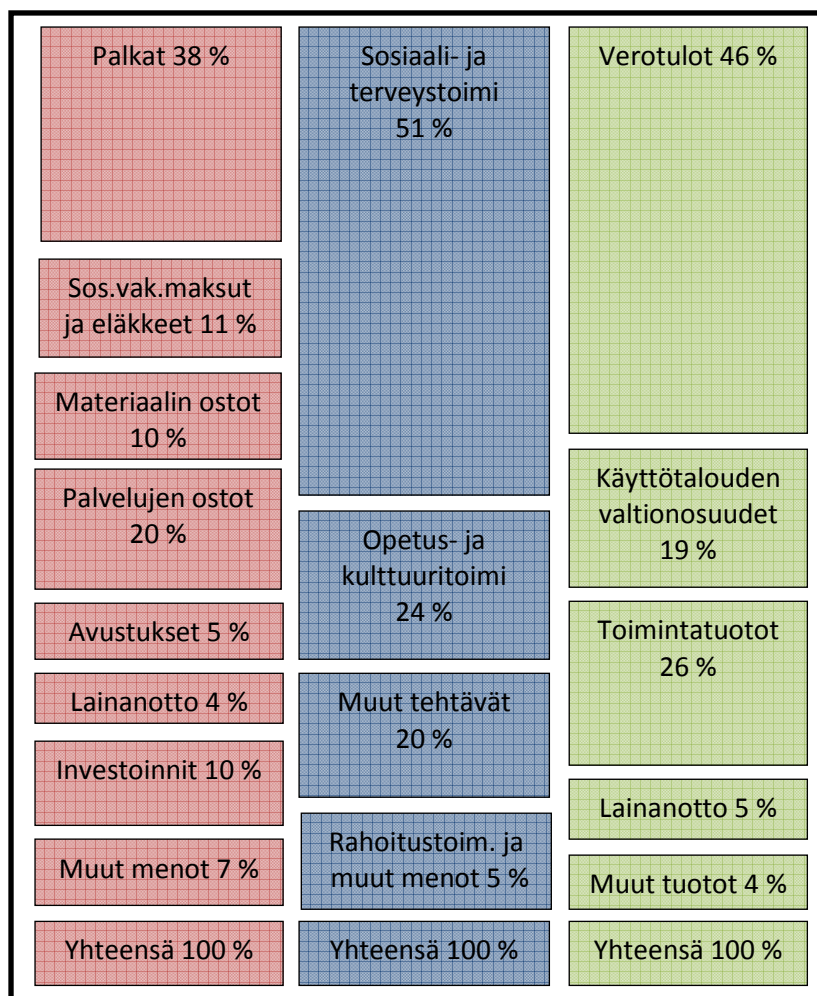
Kuntien menot aiheutuvat pääasiassa tuotannontekijöiden hankinnasta, jotta kunta voi itse tuottaa palveluja. Menoja voi aiheutua myös siitä, että kunta ostaa palvelun valmiina joltain toiselta kunnalta, kunnan tytäryhteisöltä, kuntayhtymältä tai yksityiseltä yritykseltä. Menojen kattamiseksi kunta tarvitsee myös tuloja. Koska useimmat palvelut ovat ilmaisia tai lähes ilmaisia, perustuvat kuntien tulot suurelta osin pakkoperiaatteeseen. Kunnat keräävät kuntalaisilta veroja ja saavat valtiolta tulonsiirtoja. (Majoinen ym. 2008, 105-109.) Valtionosuuksien tarkoitus on tasata kuntien omassa tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeissa olevia eroja. Periaatteessa valtio osallistuu laissa säädetyllä osuudella kuntien palvelujen kustannuksiin. Osuuden pysyvyyteen pyritään vuosittaisilla indeksitarkistuksilla, harvemmin tehtävillä kustannustenjaon tarkistuksilla sekä sillä, että uusiin tehtäviin myönnetään valtion rahoitus. (Helin 2010, 30.)

Keskeisiä menolajeja ovat palkat, henkilöstömenot, erilaiset tavaroiden ja palvelujen ostot, avustukset sekä muut käyttötalousmenot. Käyttötalouden lisäksi kunnille aiheutuu menoja myös mm. investointitoiminnasta ja lainoista. Tulolajeja ovat myyntitulot, maksut, tuet ja avustukset sekä muut käyttötalouden toimintatulot. Näiden lisäksi kunnat keräävät veroja, saavat valtionosuuksia, ottavat lainaa, myyvät käyttöomaisuuttaan ja saavat joitakin muita tuloja esim. korkotuloja. (Suomen Kuntaliitto 2002, 9.)

Majoinen ym. (2008, 108) on esittänyt kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset¹ menot ja tulot mallissaan, jota olen käyttänyt työssäni, mutta numeeriset tiedot on päivitetty vuoden 2010 tiedoilla Meklin & Vakkurin (2011, 288-290) teoksesta. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot jakaantuivat vuonna 2010 kuvion 3 mukaisesti. Kuviossa meno- ja tulokäsite sisältää lainanoton. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2010 olivat 42,5 miljardia euroa ja ulkoiset tulot 42,9 miljardia euroa (Suomen Kuntaliiton www-sivut 2011). Sosiaali- ja terveystoimen menojen osuus kokonaismenoista oli noin puolet. Opetus- ja kulttuuritoimen osuus kokonaismenoista oli runsas neljännes ja muiden tehtävien osuus oli viidennes. Rahoitustoimintaan liittyviä ja muita menoja oli 5 % kaikista menoista.

Kunta-alan palvelutuotanto on hyvin työvaltaista ja siksi ulkoisista menoista noin puolet on henkilöstön palkkoja tai niihin liittyviä menoja. Materiaalin ja palvelujen ostot ulkopuolisilta muodostavat neljänneksen menoista. Avustukset yhteisöille ja yksityisille henkilöille ovat 5 % kuntien menoista. Lainanhoidosta aiheutuu 4 %:n menoerä ja investointeihin liittyviä menoja oli 10 % kaikista menoista. (Meklin & Vakkuri 2011, 288.) Kunta-alalla investoinnit muodostuvat pääasiassa palvelutuotantoon liittyvien välineiden hankinnasta ja pääomasijoituksista kunnan tytäryhteisöihin ja kuntayhtymiin. Rakennukset, kiinteät rakenteet ja laitteet ovat merkittäviä investointikohteita. (Majoinen ym. 2008, 109.)

¹ Kunnan toimintaa ohjaavia järjestelmiä voidaan luokitella eri tavoin. Yksi tapa on jakaa järjestelmä ulkoiseen ja sisäiseen ulottuvuuteen. Tällöin ulkoisia ohjausjärjestelmiä ovat ne, joissa kunta on ohjauksen kohteena, kuten verotus- ja valtionosuusjärjestelmissä. Sisäisiä ovat ohjausjärjestelmät, joissa valtuusto ohjaa päätöksillään palvelutuotannosta vastaavia yksiköitä. Tällaista sisäistä ohjausta palvelee esimerkiksi kunnan talousarvio ja –suunnitelma. (Myllyntaus 2002, 17.)



Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot 2010 (Majoinen ym. 2008, 108, Meklin & Vakkuri 2011, 288-290).

Kuntien verotulot muodostavat lähes puolet kuntien ja kuntayhtymien tuloista. Valtionosuudet ovat 2000-luvulla kasvaneet tasaisesti ja ulkoisista tuloista melkein viidennes tulee valtionosuuksista. Toimintatuotot muodostavat runsaan neljänneksen tuloista ja lainanhoitoon sekä muihin tuottoihin liittyvät tulot ovat 9 %. (Meklin & Vakkuri 2011, 290.)

Kuntien saamat valtionavut jaetaan valtionosuuksiin ja –avustuksiin. Näillä tarkoitetaan valtion myöntämiä vastikkeettomia rahasuorituksia, joilla valtio pyrkii osittain rahoittamaan kunnille antamiaan tehtäviä. Kuntien valtionosuudet ovat lakiin perustuvia ja harkinnanvaraisia. Niitä voidaan antaa perustamishankkeisiin ja käyttökustannuksiin. Pääsääntöisesti valtionosuuksia myönnetään niin, että niitä ei sidota tiettyjen tehtävien suorittamiseen. Myös tehtäväkohtaiset valtionosuudet ovat mahdollisia esimerkiksi perustamishankkeissa eli investoinneissa. Valtionosuudet määräyty-

vät laskennallisesti, ne myönnetään hakemuksetta ja maksetaan säännöllisesti kuukausierinä. Valtionavustukset ovat harkinnanvaraisia, ne myönnetään hakemuksesta ja maksetaan kertasuorituksena tai useammassa erässä. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 332-333; Majoinen ym. 2008, 112.)

Valtionosuusjärjestelmän rakenne (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 333-334) muodostuu seuraavista osioista:

1. Verotuloihin perustuva tasaus
2. Yleinen valtionosuus
3. Sosiaali- ja terveydenhuolto
4. Opetus ja kulttuuritoimi
 - a) Opetus (perusopetus, lukio, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulutus, kansalaisopisto, musiikkioppilaitos)
 - b) Kirjasto
 - c) Kulttuuri
 - d) Liikunta ja nuorisotoimi
 - e) Taiteen perusopetus
 - f) Taidelaitokset (museo, teatteri, orkesteri)
5. Perustamishankkeiden valtionosuudet
6. Valtionavustukset
 - a) Harkinnanvarainen rahoitusavustus
 - b) Yhdistymisavustus
 - c) Veikkausvoittorahoista jaettava avustus

Verotulojen tasausta käytetään silloin, jos kunnallisveron tuotto on asukasta kohti pienempi kuin 91,86 % kaikkien kuntien keskimääräisestä verotuotosta eli tasausrajasta. Tällaisessa tapauksessa kunta saa verotulojen tasausta, jolla jokaiselle kunnalle taataan tasausrajan mukainen veropohja. Verotulojen tasaus voi olla myös negatiivinen. Kunnan kunnallisveron tuoton ylittäessä tasausrajan, vähennetään kunnan yleisestä valtionosuudesta 37 %:a tasausrajan ylittävältä osalta. Silloin puhutaan tasausvähennyksestä. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 333.)

Yleinen valtionosuus koostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Perusosa annetaan jokaiselle kunnalle asukaskohtaisin euromäärin ja sen määrän asukasta kohti vahvistaa

vuosittain valtioneuvosto. Perusosaa korottavia olosuhdetekijöitä ovat saaristoisuus, syrjäisyys, taajamaväestön määrä, asukasluvun muutos sekä kunnan kaksikielisyys. Yleistä valtionosuutta ei myönnetä erikseen nimettyyn toimintaan, vaan sillä katetaan yleisesti kunnan menoja. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 333; Majoinen ym. 2008,114.)

Kunnan peruspalvelujen (sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetus- ja kulttuuritoimi) valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin. Kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koko valtakunnan tasolla. Vuonna 2010 valtionosuusprosentti on 34,08. Yhden kunnan valtionosuus saadaan, kun kunnan laskennallisesta perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on yhtä suuri (€/asukas) kaikissa kunnissa. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2011.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennalliseen perusteeseen (kustannukseen) vaikuttavat asukasluku, ikärakenne, palvelu- ja jalostusaloilla toimivien osuus työllisestä työvoimasta (työssäkäyntikerroin), työttömyys, vaikeasti vammaisten osuus (vammaiskerroin), lasten huostaanottojen osuus (lastensuojelukerroin) ja sairastavuus (sairastavuuskerroin) sekä kunnan sijainti (syrjäisyys). Väestön ikärakenteella on ratkaiseva merkitys valtionosuuksien tason määrittelyssä. Laskennallisista kustannuksista noin 83 % (vuonna 2008) muodostuu ikärakenteen mukaan. (Majoinen ym. 2008, 114.)

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden laskennallinen peruste määräytyy valtion viranomaisten vuosittain määrittelemien yksikköhintojen mukaisesti. Se määräytyy oppilas- ja opiskelijamäärän, opintoviikkojen, opetustuntien, kunnan asukasluvun tai laskennallisten henkilötyövuosien mukaan. Myös asukastiheydellä, kaksikielisuudella ja saaristoisuudella on vaikutusta valtionosuuteen. ((Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 334.)

Edellä mainittujen laskennalliseen perusteeseen vaikuttavien asioiden lisäksi kunnille myönnettävässä valtionosuudessa otetaan huomioon erityisen harvan asutuksen, saa-

ristokunnan ja saamelaisten kotiseutualueen lisäosat, järjestelmämuutoksen tasaus ja valtionosuuteen tehtävät vähennykset muun muassa yhteisten tietojärjestelmien rahoitus ja harkinnanvaraisen korotuksen rahoitus sekä valtionosuuteen tehtävät lisäykset muun muassa työmarkkinatukikompensaatio, veromenetysten kompensaatio ja elatustuen palautus. (Suomen Kuntaliiton www-sivut 2011.)

Perustamishankkeiden valtionosuutta voi saada peruspalvelujen toteuttamiseen liittyviin perustamiskustannuksiin, joilla tarkoitetaan tilojen rakentamista, hankintaa ja peruskorjausta sekä myös näihin liittyvän irtaimiston hankintaa. Myönnettävän valtionosuuden määrä on 25 %:n ja 50 %:n välillä hankkeen laskennallisista kustannuksista. Enimmäismäärä eli puolet laskennallisista kustannuksista on mahdollisuus saada, jos kunnan tasattu verotulo on yleisen valtionosuusjärjestelmän mukaisella tassausrajalla. Jos verotulot ylittävät tämän, alenee valtionosuusprosentti asteittain ollen alimmillaan 25 %. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 334-335.)

Valtionavustukset ovat muuta valtionosuusjärjestelmää täydentävä tuki. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Lakisääteistä yhdistymisavustusta myönnetään vuosina 2008-2013 toteutettavissa kuntaliitostapauksissa ja veikkausvoittovaroista voidaan myöntää kunnille avustusta urheilu- ja liikuntapaikkojen rakentamiseen. Kyseinen avustus on harkinnanvarainen. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 335.)

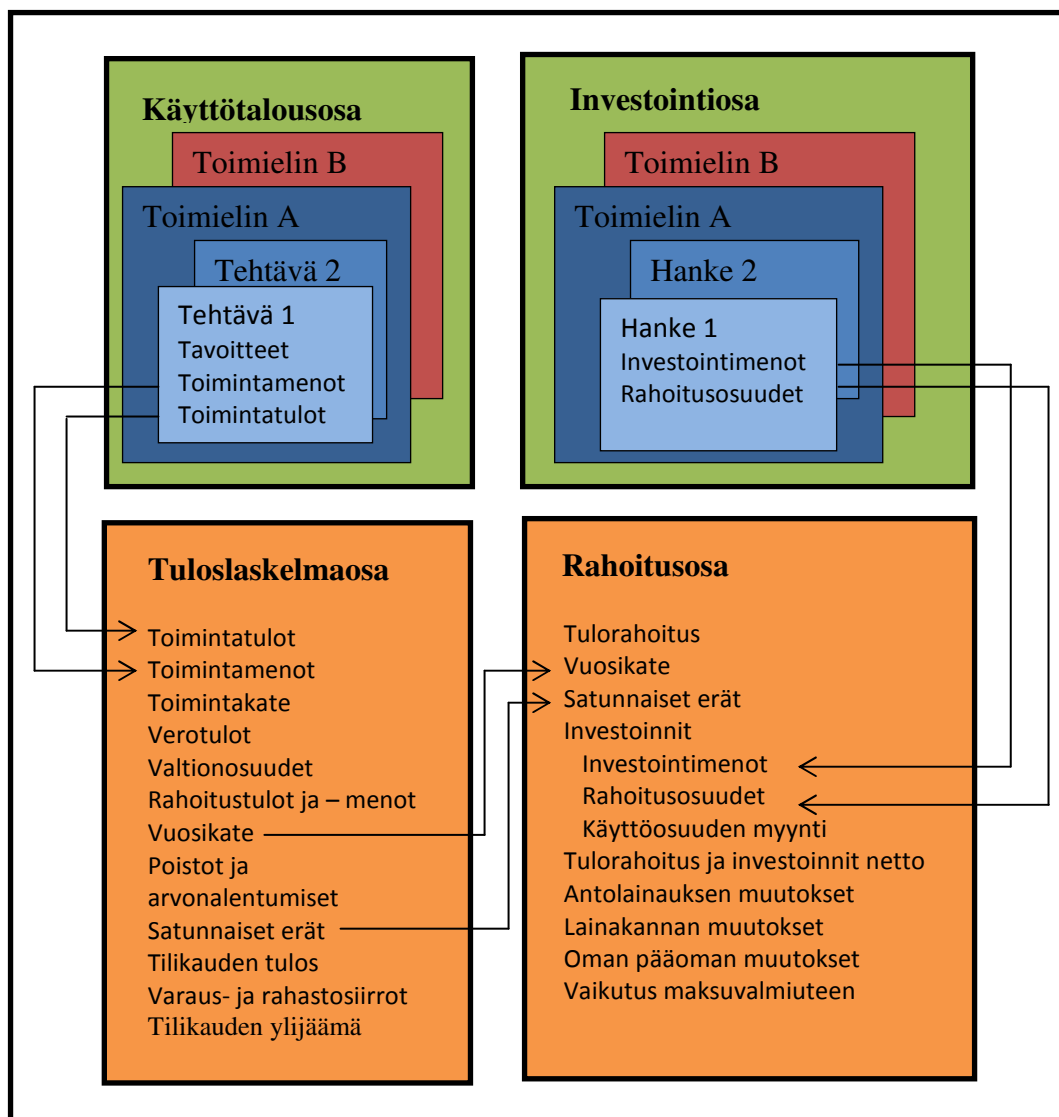
3.4 Taloussuunnittelu

Kuntatalous on budjettitaloutta. Tämä näkyy kuntalain 65 §:stä, jonka mukaan kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Kunnan budjettitalous muodostuu taloussuunnitelmasta, talousarviosta ja laskentatoimesta. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 339-340.) Kuntien talouden hoidossa käytetään sanaa käyttötalous, kun tarkoitetaan kuntien toiminnasta eli palvelujen tuottamisesta aiheutuvia

suorituksia. Käyttötaloudessa ei ole mukana investointeja, vaan käyttötalouden muodostavat kunnan tehtävien hoitamisesta aiheutuvat toimintatulot ja toimintamenot.

Kunnan toimintaa ja taloutta ohjataan vähintään kolmeksi vuodeksi laadittavalla taloussuunnitelmalla, jonka ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. (Suorto 2008, 45.)

Talousarvion ja -suunnitelman eri osien keskinäistä yhteyttä kuvaa kuvio 4.



Kuvio 4. Kunnan talousarvion ja -suunnitelman rakenne (Suorto 2008, 45).

Toimintaa ja taloutta suunnitellaan ja seurataan käyttötalouden, investointien, tuloslaskennan ja rahoituksen näkökulmasta. Käyttötaloussuunnitelmassa asetetaan palvelutavoitteet ja budjetoidaan niiden toteuttamisen vaatimat menot ja tulot. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden, esimerkiksi rakennusten, kiinte-

den rakenteiden ja kaluston hankinta sekä rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen riittävyys käyttömeneihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteenvetona rahan lähteet ja käyttö. (Suorto 2008, 45.)

Kunnan talousarvion ja –suunnitelman laadintaprosessin aloittaa yleensä valtuustoseminaari, jossa käydään läpi kunnan toiminnan kehittämistarpeet ja –tavoitteet sekä taloudellinen tilanne. Tämän jälkeen kunnanhallitus antaa toimielimille laadintaohjeet ja asettaa toimialue- tai tehtäväkohtaiset meno- ja tulokehyykset. Toimielimet laativat toimialueen talousarvioehdotuksen tehtäväkohtaisten käyttösuunnitelmien pohjalta. Keskushallinto laatii toimielinten ehdotuksista yhdistelmän ja tasapainotusehdotuksen eli kunnanjohtajan budjettiesityksen kunnanhallitukselle. Valtuusto joko hyväksyy talousarvion tai palauttaa sen uudelleen käsittelyyn. Tähän kunnan talous-suunnitteluprosessiin on varattu aikaa vuoden verran ja valtuuston on hyväksyttävä seuraavan vuoden talousarvio laadintavuoden loppuun mennessä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset sekä taloudelliset tavoitteet ja ne sitovat kunnan toimielimiä ja työntekijöitä. Tavoitteesta poikkeaminen tai sen tarkistaminen edellyttää valtuuston hyväksymistä. (Majoinen ym. 2008, 120-123.) Tilinpäätöksessä olevan toimintakertomuksen erityisenä tehtävänä kunnissa on selvittää valtuuston hyväksymien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Toteutusvertailussa verrataan palvelutoiminnan tuloksia, varojen käyttöä ja tulojen kertymistä valtuuston talousarviossa asettamiin tavoitteisiin, määrärahoihin ja tuloarvioihin. (Suorto 2008, 53.)

Tuloslaskelman osoittamaan tilikauden yli- tai alijäämään on alettu kiinnittää huomiota sen jälkeen, kun Suomen kunnissa siirryttiin liikekirjanpitoon vuonna 1997. Uudistusta perusteltiin sillä, että näin saataisiin tarkempi kuva taloudesta, voitaisiin selkeästi osoittaa taloudellinen tulos ja rahoitustarve sekä pystyttäisiin paremmin vertailemaan kunnan taloutta ja toimintaa muihin kuntiin ja yrityksiin. Liikekirjanpidon uskottiin voivan osoittaa, mitkä kuntien toiminnot kaipaavat tehostamista. Tämän uudistuksen jälkeen kuntien tuloslaskelmat näyttivät alijäämää ja sitä pidettiin merkkinä kuntien toiminnan tehottomuudesta. (Sinervo 2009, 154.)

Suomi on sitoutunut talouden osalta tiettyihin raja-arvoihin velkaantumisen ja budjettialijäämän suhteen liittyessään Euroopan talous ja rahaliitto EMU:n (Economic and Monetary Union) vuonna 1999. Näiden raja-arvojen mukaan julkisen talouden velkaantuneisuus ei saa ylittää 60 % bruttokansantuotteesta eikä budjettivaje saa olla enemmän kuin 3 % bruttokansantuotteesta. Koska kuntatalous on merkittävä osa julkista taloutta, kuntalakiin (65§) otettiin vaatimus kuntatalouden tasapainosta eli alijäämän kattamisvelvollisuudesta. (Heuru, Mennola & Rynänen 2011, 344.) Tämä tarkoittaa sitä, että taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus). (Säilä ym. 2008, 34.)

3.5 Talouden tunnusluvut

Talouden tunnusluvut lasketaan tilinpäätöstietojen pohjalta. Yrityksissä tuloslaskelman avulla esitetään jakokelpoisen voiton määrä, kun taas kunnissa tuloslaskelman tehtävänä on osoittaa, saadanko palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kulut katettua tuottoina kertyneellä tulorahoituksella (Sinervo 2009, 156-157). Kuntatalouden, samoin kuin yritystaloudenkin, tila jaetaan kolmeen ominaisuuteen: kannattavuus, vakavaraisuus ja maksuvalmius. Kuitenkin kuntataloudessa kannattavuudesta puhutaan yleensä tulojen ja menojen tasapainona, koska kunnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa (ylijäämää). (Laamanen & Saari 2009, 19-20.)

Suomen Kuntaliiton julkaisemassa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa (2001, 17-23) talouden tunnusluvut on jaettu kolmeen osaan: tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen tunnuslukuihin. Tuloslaskelmasta lasketaan toimintatuotot/toimintakulut %, vuosikate/poistot % ja vuosikate €/asukas. Rahoituslaskelmasta saadaan investointien tulorahoitus %, pääomamenojen tulorahoitus %, lainanhoitokate ja kassan riittävyys päivissä. Taseesta lasketaan omavaraisuusaste %, rahoitusvarallisuus €/asukas, suhteellinen velkaantuneisuus-%, lainat €/asukas, lainakanta ja lainasaamiset.

Tässä työssä tarkastelen niitä talouden tunnuslukuja, joiden pohjalta määritetään, onko kunta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva. Nämä perustelut löytyvät luvusta 3.7, ja näitä tunnuslukuja ovat vuosikate, kassan riittävyys pv, omavaraisuusaste %, suhteellinen velkaantuneisuus-%, lainakanta €/asukas, tuloveroprosentti sekä kertynyt yli-/alijäämä. Tarkkailen tutkimusosiossa myös kunnan asukasluvun kehitystä ja ikärakennetta, koska niillä on vaikutusta kunnan palvelurakenteeseen.

Tulojen ja menojen tasapaino

Vuosikate kertoo tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin. *Vuosikate prosenttia poistoista* ($= 100 * \text{vuosikate} / \text{poistot ja arvonalentumiset}$) on tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa käytetty tunnusluku. Kun vuosikate suhteutetaan poistoihin, ajatellaan poistojen edustavan korvausinvestointeihin tarvittavia varoja. Perusoletus on se, että kunnan tulorahoitus on riittävä, jos vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen. Edellytyksenä silloin on, että poistojen määrä vastaa keskimääräistä vuotuista poistonalaisten investointien määrää. Tulorahoitus on ylijäämäinen, kun vuosikate ylittää poistot ja alijäämäinen, kun vuosikate alittaa poistot. Jos vuosikate on alijäämäinen, kunnan tulorahoitus on heikko. *Vuosikate €/asukas* mittaa kuntien tulojen ja menojen tasapainoa, mutta se ei huomioi korvaus- tai uusinvestointitarvetta. Kaikkia kuntia koskevaa tavoitearvoa tunnusluvulle ei voida asettaa, sillä asukaskohtaisen vuosikatetavoitteen kunnassa määrittävät seuraavat tekijät: kunnan koko, taajama-aste, tekniset verkostot ja toimintojen organisointi. Kuntakohtainen tavoitearvo tunnusluvulle saadaan jakamalla keskimääräiset vuotuiset poistonalaiset investoinnit asukasmäärällä. (Laamanen & Saari 2009, 21; Majoinen ym. 2008, 125-126.)

Maksuvalmius

Kassan riittävyys pv ($= 365 \text{ pv} * \text{rahavarat } 31.12. / \text{Kassasta maksut tilikaudella}$) kuvaa kunnan maksuvalmiutta. Tunnusluku ilmaisee, monenko päivän kassasta maksut voidaan kattaa rahavaroilla. Maksuvalmiuden kannalta riittävänä voidaan pitää kahden viikon kassan riittävyyttä. (Majoinen ym. 2008, 127.)

Vakavaraisuus

Omavaraisuusaste % (= $100 * (\text{oma pääoma} + \text{poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{koko pääoma} - \text{saadut ennakot})$) kertoo kunnan vakavaraisuudesta ja kyvystä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Omavaraisuusastetta laskettaessa suhteutetaan kunnan oma pääoma kunnan koko pääomaan. Esimerkiksi runsas velan määrä (sisältyy koko pääomaan) suhteessa kunnan pääoman yhteismäärään näyttäytyy alhaisena omavaraisuusasteena. Kertynyt yli-/alijäämä taas vaikuttaa omavaraisuusasteeseen lisäämällä tai vähentämällä oman pääoman määrää. Omavaraisuuden hyvänä tavoite-tasona voidaan pitää 70 % omavaraisuutta, kun taas 50 % tai sitä alempi omavarai-suusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. (Laamanen & Saari 2009, 26, Majoinen ym. 2008, 128.)

Suhteellinen velkaantuneisuus- % (= $(\text{vieras pääoma} - \text{saadut ennakot}) / \text{käyttötulot}$) kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista (toimintatulot, verotulot ja valtionosuudet) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Kuntien välisessä vertailussa tämä on käyttökelpoinen tunnusluku, koska käyttöomaisuuden ikä, käyttöomaisuuden arvostus tai poistomenetelmä eivät vaikuta tunnusluvun arvoon. Mitä pienempi tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. (Majoinen ym. 2008, 128.)

Lainakanta €/asukas (= $(\text{Vieras pääoma} - \text{saadut ennakot} - \text{ostovelat} - \text{siirtovelat} - \text{muut velat}) / \text{asukasmäärä}$) mittaa kunnan velkaantuneisuutta, mutta ei huomioi kunnan tuloja kuten suhteellinen velkaantuneisuusprosentti (Laamanen & Saari 2009, 27).

Muut tunnusluvut

Tuloveroprosentti vaikuttaa kunnan tulorahoituksen tasoon. Veroprosentin oletetaan mittaavan kunnan mahdollisuuksia hankkia lisätuloja verotusta kiristämällä: ennestään korkea veroprosentti antaa vähemmän mahdollisuuksia veronkorotuksiin kuin suhteellisen matala prosentti. (Laamanen & Saari 2009, 27.)

Kertynyt yli-/alijäämä (=edellisten tilikausien yli-/alijäämä + tilikauden yli-/alijäämä + muut omat rahastot + vapaaehtoiset varaukset) osoittaa, paljonko kunnalla on kertynyttä ylijäämää tulevien vuosien liikkumavarana, taikka paljonko on kertynyttä alijäämää, joka on katettava tulevina vuosina. (Suorto 2008, 61.) Tuloslaskelman rivin yli-/alijäämän ja taseen kertyneen yli-/alijäämän merkitys on kasvanut, koska alijäämästä on muodostunut keskeisin kriisikuntakriteeri (Helin 2010, 27).

Myllyntaus & Pukki (2010, 39) ovat tarkastelleet Suomen kuntia ristiintaulukoimalla kuntien omavaraisuusasteet sekä kertyneet yli- ja alijäämät. Näin he ovat asemoineet kaikki Manner-Suomen kunnat talouskuntonsa perusteella yhdeksään eri luokkaan. Taulukossa 1 on kuvattu nämä luokat ja kerrottu, millä kertyneellä yli-/alijäämän (€/asukas) määrällä ja omavaraisuusasteella kunnat jaettaisiin eri luokkiin.

Taulukko 1. Myllyntauksen ja Pukin (2010, 39) luokkajako omavaraisuusasteen ja kertyneen yli-/alijäämän (€/asukas) perusteella.

Luokka	Kertynyt yli-/alijäämä	Omavaraisuusaste
1. VAKAAT JA ONNEKKAAT	Hyvä > 300 €/as.	Hyvä > 66 %
2. KESKILUOKAN PÄRJÄÄJÄT	Tyydyttävä = 0-300 €/as.	Hyvä > 66 %
3. TAANTUMISEEN SOPEUTUNEET	Heikko < 0 €/as.	Hyvä > 66 %
4. TALOUS TAITEKOHDASSA	Hyvä > 300 €/as.	Tyydyttävä 50–66 %
5. NÄKÖPIIRISSÄ HEIKKENEVÄÄ	Tyydyttävä = 0-300 €/as.	Tyydyttävä 50–66 %
6. LUISUN PARTAALLA	Heikko < 0 €/as.	Tyydyttävä 50–66 %
7. INVESTOINTILOUKOSSA	Hyvä > 300 €/as.	Heikko < 50 %
8. VELKALASTISSA	Tyydyttävä = 0-300 €/as.	Heikko < 50 %
9. KRIISISSÄ	Heikko < 0 €/as.	Heikko < 50 %

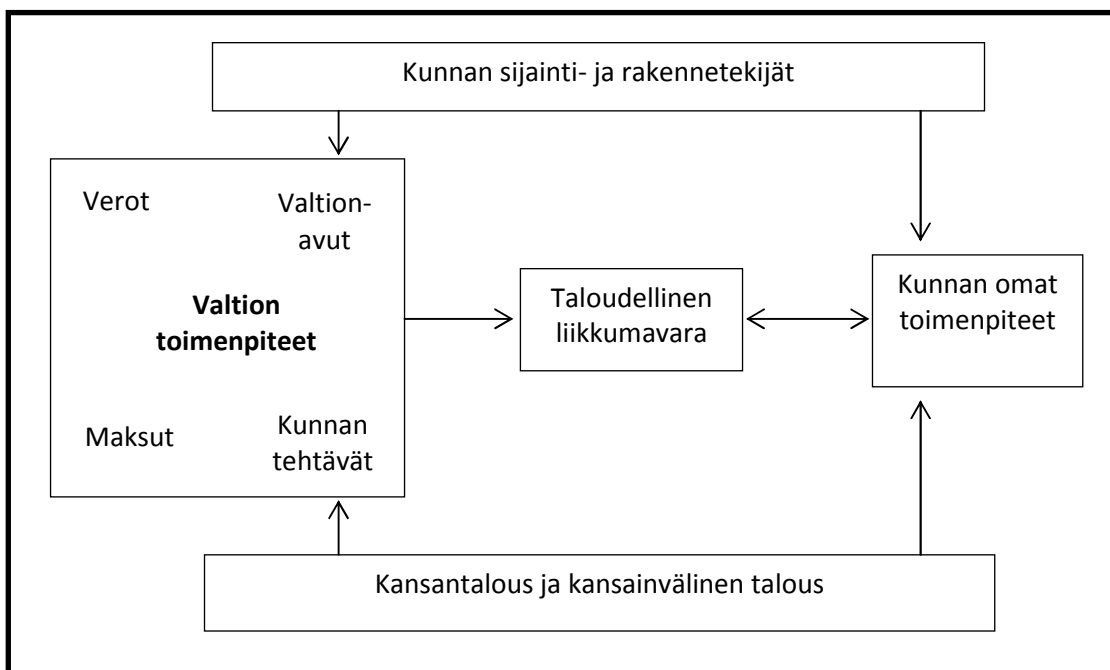
Tämä Myllyntauksen ja Pukin (2010, 38-40) luokkajako on tehty vuoden 2009 tietojen pohjalta. Luokassa 1 ovat kunnat, joiden taseessa on kertynyttä ylijäämää, tulorahoituspohja on hyvä, niillä ei ole kohtuutonta velkaa ja niillä on korkea omavaraisuus. Luokassa 9 taas ovat kunnat, joiden taseessa on kertynyttä alijäämää, tulorahoituspohja on heikko, omavaraisuus on reilusti alle 50 %:n ja niillä on isoja velkoja. Parhaimpaan luokkaan 1 yltää 79 kuntaa, joista viiden parhaan (Kaskinen, Eurajoki, Oulu, Kauniainen sekä Kurikka) taustalta löytyvät metsäyhtiöiden ja ydinvoimaloiden yhteisveroja sekä pörssi-yhtiöiden osinkotuloja tai veronmaksukykyisiä kuntalaisia. Heikoimmasta luokasta löytyvät kunnat, joiden omavaraisuus on romahtanut alle 50 prosentin ja taseessa on kertynyttä alijäämää. Tällaisia kuntia on 59, joista vanhimmin kriisikunnan kriteerit täyttävät Utsjoki, Ylämaa (joka on jo liitetty Lappeen-

rantaan vuoden 2010 alusta), Lavia, Utajärvi ja Hanko. Tässä taulukoinnissa kriisikunnan kriteerit ovat herkemvät ja laukeavat nopeammin kuin ministeriön järjestelmässä. Myllyntaus painottaa, että ”kunnan hälytyskellojen pitää soida, kun taseessa on kertynyt alijäämää ja omavaraisuusaste on pudonnut alle 50 prosentin. Silloin on jo kriisi.” (Myllyntaus & Pukki 2010, 38-40.)

3.6 Kuntatalouden muutokset ja haasteet

Kuntatalouden tila ei johdu yksin kuntien omista päätöksistä, vaan se on seurausta yleisestä talouskehityksestä ja valtion päätöksistä. Kuntien itsehallinnosta huolimatta valtio voi vaikuttaa ratkaisevasti kuntien talouteen. Näitä vaikutustapoja ovat uusien tehtävien anto tai vanhojen tehtäväkuvien laajentaminen, verotusperusteiden muuttaminen, valtionosuuksien muutokset ja vaikuttaminen palvelumaksuihin. (Helin 2010, 14.)

Taloudellinen liikkumavara on muodostunut keskeiseksi kuntatalouden kuvaamisessa. Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kunnalla on tietyt taloudelliset resurssit tehdä itsenäisiä päätöksiä ja tästä syystä taloudellinen liikkumavara usein samaistetaan kuntatalouden tilaan. (Helin 2010, 12-13.)



Kuvio 5. Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat tekijät (Helin 2010, 13).

Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan eli kunnan taloudelliseen tilaan vaikuttavat tekijät voidaan hahmottaa kuvion 5 mukaisesti. Liikkumavara on sekä kunnan omien päätösten että valtion toimenpiteiden seuraus. Lisäksi siihen vaikuttavat kuntien erilaiset lähtökohdat (sijainti ja erilaiset rakennetekijät) sekä kansantalouden ja kansainvälisen talouden kehitys. Valtio pyrkii tasaamaan eroja kuntien tulopohjassa ja palvelujen tuotannossa. Toisaalta sijainti ja rakenne vaikuttavat kunnan omaan päätöksentekoon, sillä erilainen väestö- ja elinkeinorakenne vaativat erilaisia päätöksiä. (Helin 2010, 12-13.)

Kuntataloudet alkavat nykyään hallinnoinnin ja johtamisen kannalta lähestyä yrityksiä, sillä niiden odotetaan toimivan aina vain tehokkaammin ja tuottavammin. Myös pääomalle pitäisi saada tuottoa. Toimenpiteiden vaikuttavuus on pystyttävä osoittamaan yhä selkeämmin ja toimintojen ulkoistaminen lisääntyy merkittävästi. Kunnissa omistajaohjaus liittyy erityisesti kunnan toimintojen järjestämiseen liikelaitosten ja tytäryhtiöiden kautta sekä kunnan yhteistyömuotoihin. Myös erilaiset kuntakonserniin liittyvät yritysjärjestelyt ovat viime vuosina yleistyneet. (Säilä ym. 2008, 26.)

Kuntatalouden kehitys on monella tapaa sidoksissa koko kansantalouden kehitykseen. Kuntien veropohjan kehitys noudattaa periaatteessa kansantaloudessa tapahtuvia muutoksia. Kansantulosta palkat muodostavat puolet. Palkkasumman kehitys vaikuttaa keskeisesti kunnallisveron veropohjaan. Ansiotuloverotuksen keventämispaineet kohdistuvat edelleenkin kunnallisverotuksen vähennyksiin. Viime vuosina valtio on kompensoinut kunnille verotuksen kevennykset valtionosuuksilla, mutta samalla verovähennykset ovat heikentäneet kuntien veropohjaa. Valtionosuuksien ja koko kansantalouden kehityksen välillä ei ole ollut yhtä selvää yhteyttä kuin verotuksessa. Viime vuosina valtionosuuksia on lisätty erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueella. Suuri osa tästä lisäyksestä on kuitenkin ollut kuntien veromenetysten kompensointia valtion päättäessä ansiotuloveron kevennyksistä kaventamalla kuntien verotulopohjaa. (Majoinen ym. 2008, 107.)

Helin (2010, 38-39) on kirjoittanut paljon kuntatalouden tilasta ja sen kehityksestä sekä syistä, jotka ovat vaikeuttaneet kuntien taloudellista tilaa. Pääasiassa Helin painottaa valtion toiminnan vaikutuksia, sillä hänen mielestään ”kuntien kassoista puut-

tuu paljon valtion rahaa, joka lain hengen mukaan olisi pitänyt maksaa kunnille.”

Tässä muutamia Helinin mainitsemia seikkoja:

- Valtio on 1990-luvun laman jälkeen tarkoituksella pitänyt kuntatalouden kiireänä, jotta kunnat hoitaisivat palveluitaan tehokkaasti.
- Kunnat ovat aiemmin jättäneet valtionosuuksien indeksikorotukset tekemättä tai tehneet ne vajaina (lakimuutoksella vuodesta 2008 indeksitarkistukset tehtävä täysimääräisinä).
- Valtio on keventänyt verotusta kuntien kustannuksella tai korvannut menetykset lisäämällä valtionosuuksia.
- Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain. Menojen kasvua on lisännyt kunnille säädetyt uudet tehtävät, joiden kustannuksiin valtio on osallistunut vain kolmasosalla.
- Valtio on lykännyt kustannustenjaon tarkistuserien maksamista.
- Valtio on pienentänyt kuntien osuutta yhteisöverosta.
- Valtio on supistanut tai leikannut valtionosuuksia.

Kuntatalouden tilanne Suomessa heikkeni yleisesti 2000-luvun alkupuolella. Kuitenkin viime vuosina kuntien taloudellinen tilanne kokonaisuutena tarkastellen on kohentunut, esimerkiksi kuntatalouden keskeinen tunnusluku, vuosikate, on parantunut lähes kaikissa kunnissa. Verotulojen voimakas kasvu on ollut tärkein syy kuntatalouden parantumiseen vuodesta 2006 lähtien. Lisäksi valtionosuudet ovat kehittyneet suotuisasti. Kuntien tilanne ei kuitenkaan ole täysin yhdenmukainen, sillä yli kolmannes kunnista hakee vuosittain harkinnanvaraista rahoitusavustusta. (Turkkila & Vuorento 2008, 19-20.) Tämä kuntien epätasapainoinen tilanne on vaikuttanut siihen, että kunnat ovat uudistusten myllerryksessä: kuntarakenteita, palvelurakenteita, kuntien rahoitusta ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan ja muokataan (Sinervo 2009, 152).

Talousoongelmia on pääsääntöisesti pienissä kunnissa, joiden elinvoima on hiipumassa. Kyse on nimenomaan elinvoimasta², koska asukasluvultaan pienten kuntien taloudelliset resurssit asukasta kohden eivät poikkea muista kunnista, vaan niiden verorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) asukasta kohden voi olla jopa suuria kuntia korkeammat. Silti monet pienistä kunnista ovat jatkuvissa talousvaikeuksissa: säännönmukaiset tulot eivät riitä kattamaan toiminnasta aiheutuvia menoja ja riippuvuus valtion tuesta on silmiinpistävää. Tästä syystä erityisesti asukasluvultaan pienille kunnille valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja muutokset ovat ratkaisevan tärkeitä. (Turkkila & Vuorento 2008, 20.)

Vaikka kuntien tulos vuonna 2010 oli selvästi positiivinen, lainakanta kasvoi noin 10 %. Tämä kehitys kuvaa hyvin sitä, ettei kuntien tuloslaskelma anna oikeaa kuvaa kuntataloudesta. Viime aikoina on uutisoitu, että kuntatalous on luultua huonommassa tilassa, sillä tuloslaskelmissa näkyvä ylijäämä onkin oikeasti alijäämää. Jos verrataan kuntien vuosikatetta poistojen sijasta poistonalaisiin investointeihin, osoittautuu kuntatalous alijäämäiseksi. Tämän ongelman mahdollistaa vuodesta 1997 käytössä ollut poistojärjestelmä, jossa poistoina käytetään hankintahintaisia poistoja, jotka ovat selvästi alhaisemmat kuin poistonalaisten investointien omahankintamenot. Tästä syntyneitä rahoitusvajetta kunnat ovat pyrkineet korjaamaan ottamalla lisää velkaa ja myymällä omaisuuttaan. (Kietäväinen 2011, verkkojulkaisu.) Kuntatalouden kehityksen tulkinta ei siis ole helppoa. Viime vuosina on uutisoitu kunta-talouden vahvistuneen, mutta samanaikaisesti kuntien velka on kasvanut joka vuosi 2000-luvulla. Vaikka kansantalous on siis kehittynyt myönteisesti, on valtio pitänyt kuntatalouden omasta mielestään sopivan kireänä³. Sen seurauksena valtion maksuosuus palvelujen rahoituksessa on supistunut. Samaan aikaan kun valtio on maksanut velkojaan, kuntatalous on velkaantunut. (Helin 2010, 22, 38.) Vuosina 2004-2008 kuntien lainakan-

² Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta koostuu viidestä kokonaisuudesta, joiden yhtäaikainen toimivuus varmistaa kunnan toimintakyvyn. Näitä ovat elinkeinot ja työllisyys, palvelut ja asiakkaat, talous- ja henkilöstöresurssit, yhdyskunta ja ympäristö sekä demokratia ja johtaminen. (Majoinen ym. 2008, 137.)

³ Raimo Sailas: ”Kuntatalous on jatkossakin pidettävä sopivan kireänä” (Helsingin Sanomat 12.10.2000) Tämän Sailaksen lausunnon jälkeen useampi henkilö (mm. Helin 2010, Matti Kauppila (vas.) välikysymyskeskustelussa 2006) on siteerannut kommenttia vuosien kuluessa ja heidän mukaansa näyttää siltä, että kuntataloutta on pidetty kireänä siitä lähtien.

ta on noussut noin 3 miljardia euroa, kun taas valtionvelka on vähentynyt noin 10 miljardia euroa (Suomen kuntaliiton www-sivut 2011).

Suomen kansantalous oli vuonna 2009 suurien haasteiden edessä. Maailmanlaajuinen taluskriisi on heikentänyt kysyntää vientimarkkinoilla, ajanut monet yritykset ja kokonaiset teollisuudenalat vaikeuksiin sekä kääntänyt valtionvelan nopeaan kasvuun. (Suomen Kuntaliiton www-sivut 2010.) Kuntatalouden rahoitusaseman arvioidaan kuitenkin pysyvän kohtuullisen vahvana vuoteen 2010 saakka. Kuntien talouserot ovat toistaiseksi kuitenkin pysyneet varsin suurina, joskin ns. kriisikuntien määrä on vähentynyt. Yksittäisten kuntien talousriskejä pienentävät jossain määrin kunta- ja palvelurakennemuutosten myötä tapahtuvat kuntaliitokset, joiden seurauksena talouden heilahtelujen vaikutukset pienenevät. (Majoinen ym. 2008, 107.)

Kuntatalouden haasteet liittyvät tällä hetkellä taluskriisin aiheuttamiin muutoksiin kansainvälisessä taloudessa ja kansantaloudessa sekä muutoksiin kuntien omissa palvelu- ja ikärakenteissa. Paineita muutoksiin kuntien toiminnassa aiheuttavat monet tekijät, joista merkittävimpinä voidaan pitää kuntien tulo- ja menokehityksen epätasapainoa, työvoiman ikääntymistä sekä väestön ikärakenteen ja muuttoliikkeen aiheuttamia muutoksia palvelutarpeissa. Vanhusväestön palveluiden kysyntä kasvaa samalla kun verotulokehitystä heikentää se, että työvoimasta poistuu enemmän väkeä kuin sinne tulee. Kilpailu työvoimasta voi osaltaan lisätä kuntasektorin palkkakustannuksia. (Majoinen ym. 2008, 107, 137.) Elinkeinorakenteen palveluvaltaistumista lisää elintason nousu ja väestön ikääntyminen. Tämä aiheuttaa kunnissa lisäpanostuksia etenkin sosiaali- ja terveystoimen palveluihin, mutta kuntatalouden kannalta palveluiden kysyntä näkyy myös työmarkkinoilla; työpaikkojen lisääntyminen palveluilla korvaa muiden toimialojen vähennykset työvoimasta.

Varsinkin pienten kuntien asukkaiden näkökulmasta palvelujen saatavuus ja laatu ovat erittäin tärkeitä. Monissa kunnissa on kustannusten karsimiseksi lakkautettu kyläkouluja ja keskitetty kaikki opetus kunnan keskustaani. Keskittäminen ei rajoitu yksistään kuntiin, esimerkiksi valtio on vähentänyt palveluja pienillä paikkakunnilla ja keskittänyt toimintaansa maakuntakeskuksiin. Näin pienistä kunnista ovat kadonneet muun muassa verohallinnon, postin ja poliisin työpaikat. Kun palvelut kunnissa vähenevät, poistuvat sieltä pikkuhiljaa myös kaupat ja pankit. (Helin 2010, 97-98.)

Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi elinkeinopolitiikkaa harjoitetaan yhä useammin seudullisesti yhtiöiden, kuntayhtymien sekä yhdistyspohjaisten hyviä yrityspalveluja tarjoavien kehittämiskeskusten puitteissa. Verkostoituminen vaatii kunnilta joustavia toimintatapoja sekä entistä räätälöidympiä ja yksilöllisempiä ratkaisuja. Oman palvelutuotannon jatkuvan kehittämisen lisäksi kunnilta edellytetään yhteistyöverkostoissa toimimista sekä osaamista palvelujen ostajana. (Majoinen ym. 2008, 137-138.)

3.7 Kriisikunta

Kriisikunta-sana on mediassa käytetty ilmaus, jolla tarkoitetaan kuntaa, jonka talous on epätasapainossa. Laissa käytetään ilmaisua ”erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta”. Tällaisen kunnan kriteerit perustuvat sekä lakiin (1704/2009 63a §) että asetukseen (205/2011), jotka ovat esitetty liitteessä 1 ja tarkkailun hoitaa valtiovarainministeriö. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta on lain mukaan sellainen, jonka viimeisen tilinpäätöksen mukainen taseen alijäämä asukasta kohti oli vähintään 1 000 € ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 € tai jonka tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat edellytykset:

- vuosikate on negatiivinen
- tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin muissa kunnissa keskimäärin
- lainaa asukasta kohden on vähintään 50 % enemmän kuin kunnilla keskimäärin
- kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää
- kunnan omavaraisuusaste on alle 50 %
- kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 %

Vuosien 2004-2009 tilinpäätöstietojen perusteella raja-arvot ovat ylittyneet 26 kunnassa niin, että kunnat ovat päätyneet arviointimenettelyyn. Nämä kunnat olivat Enontekiö, Karjaa, Keminmaa, Kestilä, Lehtimäki, Leivonmäki, Muonio, Pelkosenniemi, Puolanka, Puumala, Rantsila, Rääkkylä, Utajärvi, Utsjoki, Ylivieska, Kemi, Oulainen, Ähtäri, Vaala, Hartola, Pello, Haapajärvi, Nivala, Lavia, Kesälahti ja Han-

ko. Näistä kunnista viidessä on tehty päätös kuntaliitoksesta. Vuoden 2009-2010 tilinpäätöstietojen perusteella arviointimenettelyssä ovat mukana Tarvasjoki ja Vihanti. Lisäksi 16 kunnan tilinpäätöstietojen perusteella raja-arvot ovat näiden vuosien aikana ylittyneet, mutta arviointimenettelyyn ei ole lähdetty, koska kunnat ovat päättäneet itse kuntaliitoksesta. (Valtiovarainministeriön www-sivut 2011.)

4 MERIKARVIAN KUNTATALOUS

Tässä luvussa kerron kunnan tehtävistä Merikarvian kannalta ja selvitän pää- ja osatehtävissä tapahtuneet muutokset vuosien 2005-2009 ja 2010 välillä. Pienten kuntien haasteita käyn läpi Merikarvian kuntaa ajatellen ja siinä yhteydessä tutkin asukasluvun kehitystä 2005-2009 ja väestön ikärakennetta vuodelta 2010 vertailukunnissa. Tunnuslukuja olen tuonut esiin jo aiemmin, mutta tässä yhteydessä käsitellen Merikarvian tunnuslukuja vuosina 2005 ja 2009 ja vertaan niitä muihin kuntiin. Vertailukunniksi olen valinnut Satakunnassa sijaitsevat alle 5 000 asukkaan kunnat. Näitä vertailukuntia työssäni ovat Honkajoki, Jämijärvi, Karvia, Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Luvia, Pomarkku, Siikainen ja Säkyli. Suomen Kuntaliiton www-sivuilla (2011) oli väestötiedoista jo vuoden 2010 tiedot, mutta tunnusluvut ja tehtäväkohtaiset tiedot olen hakenut Tilastokeskuksen www-sivuilta (2011), joten niissä viimeinen vertailutieto on vuodelta 2009. Tarkemmat perustelut valitsemilleni vertailukunnille, valitulle ajanjaksolle ja aineiston hakuun Tilastokeskuksesta löytyvät luvusta 4.3. Merikarvian tilinpäätöstietojen analysointiosiossa tutkin ensin tunnuslukuja ja sen jälkeen seuraan Merikarvian ja vertailukuntien nettokustannuksia päätehtävissä ja joissakin osatehtävissä vuosilta 2005-2009. Vertailutietojen jälkeen tutkin vielä Merikarvian tilinpäätöstietojen pohjalta talouskehitystä vuosina 2005-2010, jotta nähdään, miten Merikarvian talous on kehittynyt viimeisimpään tilinpäätökseen asti.

4.1 Merikarvian kunnan tehtävät ja taloussuunnittelu

Merikarvialla käytetään tehtävä-sanaa kuvaamaan palvelukokonaisuuksia, jotka ovat tulosvastuullisia. Esimerkiksi sivistyslautakunnan (opetustoimi) alaisuudessa on täl-

laisia palvelukokonaisuuksia seuraavasti: koulutoimen hallinto, ala-aste, yläaste ja lukio. Tässä työssä tehtävistä puhuttaessa tarkoitan siis näitä tulosvastuullisia palvelukokonaisuuksia eli osatehtäviä. Taulukossa 2 tehtävät näkyvät ennen vuotta 2010 ja taulukossa 3 vuodesta 2010 lähtien.

Taulukko 2. Merikarvian kunnan tuloslaskelmassa käytetyt pää- ja osatehtävät ennen vuotta 2010.

PÄÄTEHTÄVÄT	OSATEHTÄVÄT (tulosvastuullisia)
Keskusvaalilautakunta	Keskusvaalilautakunnan tehtävä
Tarkastuslautakunta	Tilintarkastus
Kunnanhallitus	Luottamushenkilöhallinto Hallintopalvelut Talous- ja henkilöstöpalvelut Elinkeinojen kehittäminen Maankäytön suunnittelu Maaseudun kehittäminen
Sosiaalitoimi	Sosiaalitoimen hallinto ja sosiaalityö Toimeentuloturva Päivähoito Kotipalvelu ja tukipalvelu Asumispalvelut Laitoshoito Ravinto- ja siivouspalvelut
Terveystoimi	Perusterveydenhuolto Erikoissairaanhoido Muu terveydenhoito
Sivistyslautakunta	Koulutoimen hallinto Peruskoulut / ala-aste Peruskoulut / yläaste Lukio
Opisto- ja kulttuurilautakunta	Kirjasto Kansalaisopisto Kulttuuritoimi
Vapaa-aikalautakunta	Liikunta- ja nuorisopalvelut
Tekninen lautakunta	Tekninen hallinto Kiinteistöt Satamat Liikenneväylät Puistot ja yleiset alueet Jätehuolto Vesi- ja viemärlaitos
Ympäristölautakunta	Rakennusvalvonta ja ympäristöhuolto

Merikarvialla käytetään hieman pienempiin osiin jaettuja pääluokkia kuin mitä ovat kuntien toiminta- ja taloustilaston mukaiset tehtäväluokat. Merikarvialla ennen vuotta 2010 yleishallinto oli jaettu keskusvaalilautakunnan, tarkastuslautakunnan ja kun-

nanhallituksen vastuualueeseen. Sosiaali- ja terveystoimi oli jaettu sosiaalitoimeen ja terveystoimeen, opetus- ja kulttuuritoimeen kuuluivat sivistyslautakunnan sekä opisto- ja kulttuurilautakunnan vastuualueet, ja muut palvelut oli jaettu vapaa-aikalautakunnan, teknisen lautakunnan ja ympäristölautakunnan vastuualueisiin.

Taulukko 3. Merikarvian kunnan tuloslaskelmassa käytetyt pää- ja osatehtävät vuodesta 2010 lähtien.

PÄÄTEHTÄVÄT	OSATEHTÄVÄT
Kunnanvaltuusto	Eri toimielimet
Kunnanhallitus	Kunnanhallituksen tehtävä Hallintopalvelut Talous- ja henkilöstöpalvelut Kehittämispalvelut Työllistämispalvelut Perusturva Erikoissairaanhoido
Sivistyslautakunta	Koulutoimen hallinto Päivähoito ja esiopetus Perusopetus Lukio
Opisto- ja kulttuurilautakunta	Kansalaisopisto Kirjasto- ja kulttuuripalvelut
Vapaa-ajanlautakunta	Liikunta- ja nuorisopalvelut
Tekninen lautakunta	Tekninen hallinto Kiinteistöt Yleiset alueet Vesi- ja viemärlaitos Ravinto- ja siivouspalvelut
Ympäristölautakunta	Rakennusvalvonta ja ympäristöhuolto

Vuoden 2010 alusta päätehtävä- ja osatehtäväluokissa tapahtui suuria toiminnallisia muutoksia, koska Merikarvia liittyi Porin perusturvan yhteistoiminta-alue SOTE⁴ en. Tämä tarkoittaa sitä, että Merikarvian sosiaali- ja terveystoimi siirtyi työntekijöineen viime vuoden alusta Porille, joka tuottaa nämä palvelut lukuunottamatta päivähoidon, esiopetuksen, ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon palveluita. Kaksi

⁴ Kunta- ja palvelurakennemuudistusta ohjaa puitelaki, jonka mukaan sosiaali- ja terveystoimen palveluista vastaa vähintään 20 000 asukkaan kunta tai useamman kunnan muodostama yhteistoiminta-alue. Isäntäkuntamallissa yksi kunta hoitaa tehtäviä sopimuksen nojalla myös muiden kuntien puolesta. Porin perusturvan yhteistoiminta-alesopimuksen allekirjoittivat Pori, Luvia, Merikarvia, Pomarkku ja Noormarkku.

jälkimmäistä palvelua Merikarvia ostaa jatkossa PoSa⁵ lta, ja päivähoito sekä esiopetus siirtyivät sivistyslautakunnan alaisuuteen. Samassa yhteydessä Merikarvialla tehtiin myös pienempiä tehtäväsiirtoja hallintokunnalta toiselle. (Miettunen henkilökohtainen tiedonanto 8.9.2011.) Taulukosta 3 näkyy nykyinen jako pää- ja osatehtäviin.

Tämän muutoksen myötä sosiaalitoimi ja terveystoimi poistuivat kunnan tuloslaskelmasta kokonaan ja siellä olleet palvelukokonaisuudet, jotka jäivät kunnan itsensä hoidettaviksi, siirrettiin muiden pääluokkien alaisuuteen. Näitä olivat päivähoito, ravinto- ja siivouspalvelut, erikoissairaanhoito sekä uutena nimikkeenä perusturva. Perusturva oli uusi tehtävänimike, joka syntyi nimittäjäksi niille sosiaali- ja terveystoimen palveluille, jotka siirtyivät Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen järjestettäväksi. Perusturvan alla on nyt sote-maksut, posa-maksut (ympäristöterveydenhuolto, eläinlääkintä) ja syöpäavustukset. Kunnan hoidettavaksi jäi myös pienempiä eriä, kuten vastasyntyneiden muistaminen, lasten kotihoidontuki ja työmarkkinatuki. (Miettunen henkilökohtainen tiedonanto 8.9.2011)

Taulukoita 2 ja 3 vertaamalla huomaa, että kunnan päätehtävien ja osatehtävien nimikkeet ja osittain myös sisällöt muuttuivat tässä samassa yhteydessä. Jotta vuodet 2005-2010 olisivat vertailukelpoisia, muokkasin ja yhdistelin tehtäviä niin, että nyt vuodet 2005-2009 on muutettu vastaamaan vuoden 2010 luokittelua. Olen siirtänyt päivähoiton sivistyslautakuntaan, ravinto- ja siivouspalvelut tekniseen toimeen sekä perusturvan ja erikoissairaanhoidon kunnanhallitukseen. Lisäksi minun piti siirrellä seuraavia eriä: vastasyntyneiden muistaminen ja lasten kotihoidontuki päivähoitoon, työmarkkinatuki ja työllistämispalvelut hallintopalveluihin sekä verotuskustannukset kunnanhallitukseen. Elinkeinojen kehittäminen, maankäytön suunnittelu ja maaseudun kehittäminen yhdistettiin uudeksi osatehtäväksi otsikon kehittämispalvelut alle. Keskusvaalilautakunnasta ja tarkastuslautakunnasta tuli kunnanvaltuusto. Satamat, liikenneväylät, jätehuolto sekä puistot ja yleiset alueet yhdistettiin yleiset alueet -nimikkeen alle.

⁵ Pohjois-Satakunnan peruspalvelujen liikelaitoskuntayhtymä.

Merikarvialla päätehtävien painoarvo on sama kuin teoriaosassa luvussa 3.3 esitetysissä kuviossa 3 kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot 2010. Suurin painoarvo on sosiaali- ja terveystoimella, jonka osuus kokonaisuudesta on peräti 66 % (yleisesti noin 50 %). Toiseksi suurimpana (26 %) on opetus- ja kulttuuritoimi kuten muillakin kunnilla. Mielenkiintoista oli se, että Merikarvialla palvelujen ostot on suurin menoerä, kun yleisesti kunnissa palkat nousevat suurimmaksi menolajiksi. Tähän selityksen antaa se, että Merikarvialla perussairaanhoidon ja erikoissairaanhoidon palveluja hankitaan ostopalveluna Satakunnan sairaanhoitopiiriltä ja Porin perusturvalta (aikaisemmin Luoteis-Satakunnan kansanterveystyön kuntayhtymältä). Myös tulolajien puolella Merikarvia eroaa muista kunnista, sillä Merikarvialla valtionosuudet (noin 40 %) on suurempi tuloerä kuin verotulot (noin 35 %).

Taloussuunnitelma Merikarvialla laaditaan 3 + 1 vuodeksi, josta talousarviovuosi on ensimmäinen. Taloussuunnitelma ja talousarvio laaditaan Merikarvialla lakien ja ohjeiden mukaisesti, joten en aio tässä kohdassa sen enempää puuttua talousarvion ja -suunnitelman tekemiseen tai sen toteutumisen seurantaan. Tarkoitukseni on lyhyesti selvittää, miten vuoden 2005 heikko taloustilanne huomioitiin taloussuunnitelmassa ja talousarviossa. Jo vuonna 2004, kun seuraavan vuoden talousarviota laadittiin, oli tiedossa, että vuodesta 2005 ei tule taloudellisesti hyvä. Tämän vuoksi talousarvio laadittiin lautakuntien esityksiä karsien ja investointeja hilliten ja silti vuosikate ei kata poistoja ja tulos on alijäämäinen. Alijäämän kattamiseksi käytetään kertynyttä ylijäämää, mikä merkitsee kunnan kassavarojen ehtymistä ja muun muassa investointien rahoittamista lainavaroin. Taloussuunnitelma vuosiksi 2005-2007 tehtiin korostaen sitä, että kertyneet ylijäämät eivät riitä moneksi vuodeksi kattamaan tulevaisuuden alijäämiä. Toimintatuottoja voidaan jonkin verran nostaa, mutta tärkeintä olisi vaikuttaa menokehitykseen joko vakiinnuttamalla se nykytasolle tai tekemällä rakenteellisia, pitkävaikutteisesti menoja säästäviä toimenpiteitä. Nämä tavoitteet huomioitiin myös laadittaessa talousarviota.

Kaiken kaikkiaan vuosina 2005-2009 taloussuunnittelussa painotettiin säästölinjaa ja pyrittiin menot vakiinnuttamaan tulojen tasolle. Talouden tasapainottamiseksi alettiin myös pohtia muun muassa kouluverkon supistamista ja muita tapoja esimerkiksi yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa, jotta saataisiin säästöä kustannuksissa. Kunnan veroprosenttia myös nostettiin vuonna 2007 yhdellä prosenttiyksiköllä 19,5 prosent-

tiin verotulojen lisäämiseksi. Vuoden 2008 jälkeen tavoitteisiin lisättiin seuraavat kohdat: lainamäärän pitäminen kuntien keskiarvoluvuissa, talousarvion alijäämä ei saa aiheuttaa taseen alijäämäongelmia ja vuosikatteen tulee kattaa investointien aiheuttamat poistot. Terveystieteiden kustannusten pitämistä ennallaan painotettiin, vaikka samalla tiedostettiin, että ne kustannukset ovat yleisesti nousemassa. Vuoden 2007 taloussuunnitelmassa alettiin selvittää puitelain edellyttämän perusterveydenhuollon organisointia, joka huipentui vuonna 2009 päätökseen järjestää perusterveydenhuolto Porin perusturvan yhteistoiminta-alueena.

4.2 Merikarvian talouden haasteet

Merikarvialla talouden haasteita luovat kunnan väestö- ja elinkeinorakenne. Väestön ikärakenne ja muuttoliike aiheuttavat muutoksia palvelutarpeissa. Koska Merikarvian asukasluku pienenee ja samalla väestö vanhenee, pitää miettiä tarkkaan, miten pystytään silti säilyttämään palvelut. Sosiaali- ja terveystieteiden järjestäminen annettiin juuri Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen (sote) hoidettavaksi, sillä kunta- ja palvelurakennemuutos edellytti pienten kuntien liittymistä yhteistoiminta-alueisiin. Vanhustenhuolto vaatii myös lisäresursseja niin työntekijöiden kuin tilojenkin puolesta. Tästä syystä Merikarvialla tehtiin ensin vuonna 2007 vanhustenhuoltolaitos Kiilarinteen dementiaosasto ja vuonna 2010 Kiilarinteen laajennusosa, jonka rakentamisen yhteydessä saneerattiin hoivaosasto ja keittiötilat. Näiden rakentaminen oli suuri taloudellinen investointi, mutta välttämätön tulevaisuuden kannalta.

Merikarvian elinkeinorakenne palveluvaltaistuu, kuten muuallakin Suomessa. Vuonna 2008 Merikarvian elinkeinoista jo 54 % oli palvelualoilla. Tämän paljon puhutun elinvoiman säilyttäminen on varmasti se tärkein asia, johon kunnan pitää panostaa. Olosuhteiden kehittäminen siihen suuntaan, että kunta houkuttelee yrityksiä ja uusia asukkaita sekä säilyttää palvelut kattavasti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti omassa kunnassa. Talouden kannalta elinvoiman ja toimintakyvyn ylläpitäminen riippuu suuresti Merikarvian tulorahoituksen riittävydestä, veropohjasta ja veroprosentista sekä toimintamenojen saamisesta kuriin. Kunnan täytyy tehostaa toimintaa joko itse tuottamalla tai ostopalveluna toteutettuna.

Tämä nykyään vallalla oleva keskittäminen näkyy myös Merikarvialla, jossa kustannusten karsimiseksi keskitettiin esimerkiksi esi- ja perusopetus keskustan päiväkotiin ja kouluun. Kunnan täytyy toimintoja yhdistellessään tarkkaan puntaroida palvelun saatavuuden ja kustannusten suhdetta. Merikarvialla onneksi on vielä muidenkin viranomaisten palveluja saatavilla, vaikka poliisin palvelut nykyään täytyy hakea Porista. Kunnassa on kuitenkin Kelan toimisto, sosiaalitoimiston lähipalvelupiste ja asiamiesposti. Verotoimisto on muuttanut Poriin. Merikarvialta löytyy myös kaksi pankkia, kaksi päivittäistavarakauppaa ja useampi muu myymälä, joiden tarjoamat peruspalvelut pitävät kunnan kilpailukykyisenä. Merikarvian sijainti noin 50 km:n etäisyydellä Porista on sekä hyvä että huono asia. Koska suuren kaupungin palvelut ovat riittävän lähellä, ei kunnassa asuvilla ole tarvetta muuttaa kaupunkiin palvelujen perässä. Toisaalta työssäkäyntialue- ja kuntauudistuskeskustelun pohjalta voidaan valtion puolesta aiheuttaa painetta liittyä osaksi suurempaa kaupunkia.

Merikarvian talouden kannalta suuri merkitys on verotulojen ja valtionosuuksien kehityksellä, sillä pelkät toimintatuotot eivät riitä kattamaan kaikkia kustannuksia, kuten ei muissakaan kunnissa. Merikarvialla verotulojen määrä on aika pieni suhteessa asukasluukuun, sillä kunnassa on paljon pienituloisia henkilöitä. Jos Merikarvialla nostettaisiin tuloveroprosenttia suhteellisen paljon, esimerkiksi yhdellä prosenttiyksiköllä, niin sen vaikutus verotuloihin jäisi kuitenkin aika pieneksi, sillä veroprosentin nosto toisi pienituloisilta kuntalaisilta vain pienen lisän verotuloon. Tästä syystä Merikarvian kaltaiselle pienelle kunnalle valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja muutokset ovat tärkeitä. Kunnille toimintojen järjestäminen liikelaitosten, tytäryhtiöiden, kuntayhtymien ja muiden yhteistyömuotojen kautta on nykyään arkipäivää ja myös Merikarvian on palvelujen saatavuuden turvaamiseksi harjoitettava elinkeinopolitiikkaa seudullisesti. Tuurin (henkilökohtainen tiedonanto 1.11.2011) mukaan Merikarvian toteuttamat yhteistyökuviot muiden kanssa eivät varsinaisesti tuo taloudellista hyötyä tai säästöjä vaan se on sellaista toimintaa, jolla saadaan kuntaan parempia palveluita tai voidaan toteuttaa sellaisia hankkeita, jotka muuten jäisivät tekemättä. Yhteistyön ja -toiminnan tarkoitus on saada aikaiseksi vähemmällä euroäärillä enemmän, kun mukana on useita toimijoita. Merikarvia on mukana muun muassa Sote:ssa, Posa:ssa, Posek:ssa (Porin seudun kehittämiskeskus) ja toimii mukana yhteishankintarenkaassa sekä seudullisessa yhteistyössä.

Kysyin Tuurilta (henkilökohtainen tiedonanto 1.11.2011), mitkä ovat hänen mielestään tärkeimmät talouden haasteet Merikarvian kannalta ja vastaukset olivat ikärakenne, valtionosuudet sekä investointien ja poistojen hallinta. Ikärakenteen kohdalla Tuurin mielestä vastaus näkyy selkeästi perusturvan kustannuksia seuraamalla. Ikääntyvän väestön huomattava määrä lisää terveydenhoidon kustannuksia. Merikarvia on myös vahvasti riippuvainen valtionosuuksista, joiden määrään kunta ei voi itse vaikuttaa vaan päätökset tekee valtio. Monet muut kunnat voivat vaikuttaa tulokehitykseensä tuloveroprosenttia korottamalla, mutta Merikarviolla sillä ei olisi suurta vaikutusta, koska verotulojen määrä on niin pieni, koska suuri osa veronmaksajista on pienituloisia esimerkiksi eläkeläisiä. Valtionosuudet on meillä ratkaiseva tuloerä, vaikka joissakin kunnissa verotulot ovat huomattavasti suuremmat kuin valtionosuudet. Muun muassa Helsinki on nettomaksaja valtionosuuksissa, koska kaupungin verotulot ovat niin suuret. Helsinki siis maksaa tasauksia pienille ja muillekin kunnille enemmän kuin mitä se itse saa valtionosuuksia. Investoinnit ja sitä kautta poistot vaikuttavat taloudelliseen tilanteeseen pitkällä aikavälillä, sillä poistot rasittavat taloutta joka vuosi koko poistoajan. Esimerkiksi jos rakennus on tehty vuonna 2000 ja sen poistoaika on 30 vuotta, niin kirjanpidossa se sama poistosumma (kyseessä tasapoisto) rasittaa taloutta tästäkin päivästä vielä 20 vuotta eteenpäin. Merikarviolla on ollut aika kova investointitahti ja vuosipoistot ovat melko suuret. Investointien määrä ei näytä laskevan tulevaisuudessakaan pikemminkin päinvastoin. Investointibudjetti on väkilukuun nähden melko suuri ja se on ollut vuodesta toiseen toista miljoonaa euroa. Jatkossa kun investoidaan niin pitää arvioida sitä, onko meillä tulevaisuudessa mahdollisuus maksaa investointia pois, sillä poistot lisäävät tilikauden alijäämää ja kuntalaki taas määrittelee sen, mitä pitää tehdä, jos alijäämää alkaa kertyä.

4.3 Merikarvian tilinpäätöstietojen analysointi

Tutkimustyössäni seurasin Merikarvian ja vertailukuntien (Honkajoki, Jämijärvi, Karvia, Kiikoinen, Köyliö, Lavia, Luvia, Pomarkku, Siikainen ja Säkylä) nettokustannuksia (=kustannukset-tuotot) päätehtävissä ja joissakin osatehtävissä vuosilta 2005-2009. Vertailukunniksi olen valinnut Satakunnassa sijaitsevat alle 5 000 asukkaan kunnat. Nämä kunnat muistuttavat sijaintinsa ja kokonsa puolesta Merikarviaa.

Säkylä on vertailukunnista selkeästi muita isompi asukasluvultaan, mutta olen ottanut sen kuitenkin mukaan, koska joidenkin palvelujen osalta (esimerkiksi kansalaisopiston) Merikarvia on vertailukelpoinen tämän kunnan kanssa. Aikaväli 2005-2009 on käytössä tässä vertailussa, koska kuntien tiedot on haettu Tilastokeskuksen aineistosta, jonne vuoden 2010 kuntatiedot päivittyvät vasta vuoden 2011 loppupuolella. Tilastokeskuksen aineisto on vertailukelpoisempi kuntien välillä, sillä yksittäisen kunnan kirjanpidossa asioita kirjataan hieman eri tavoin, mutta Tilastokeskuksen aineistoon tiedot kerätään ja yhdistellään tiettyjen ohjeiden mukaisesti. Vertailussa käytän kuntien toiminta- ja taloustilaston mukaisista tehtäväluokista sosiaali- ja terveystoimea sekä opetus- ja kulttuuritoimea, sillä ne muodostavat suuren osan kuntien menoista. Näiden pohjalta otan esiin joitakin osatehtäviä muun muassa päivähoito, esiopetus ja peruskoulu, jolloin saan esiin tarkemmin sen, mikä vaikutus näillä on kunnan talouskehitykseen. Monissa tehtävissä vertailen nettokustannuksia asukasta kohti, sillä silloin saan tasavertaisemmin esiin kustannukset, kun asukasmäärän vaikutus on eliminoitu pois lopputuloksesta.

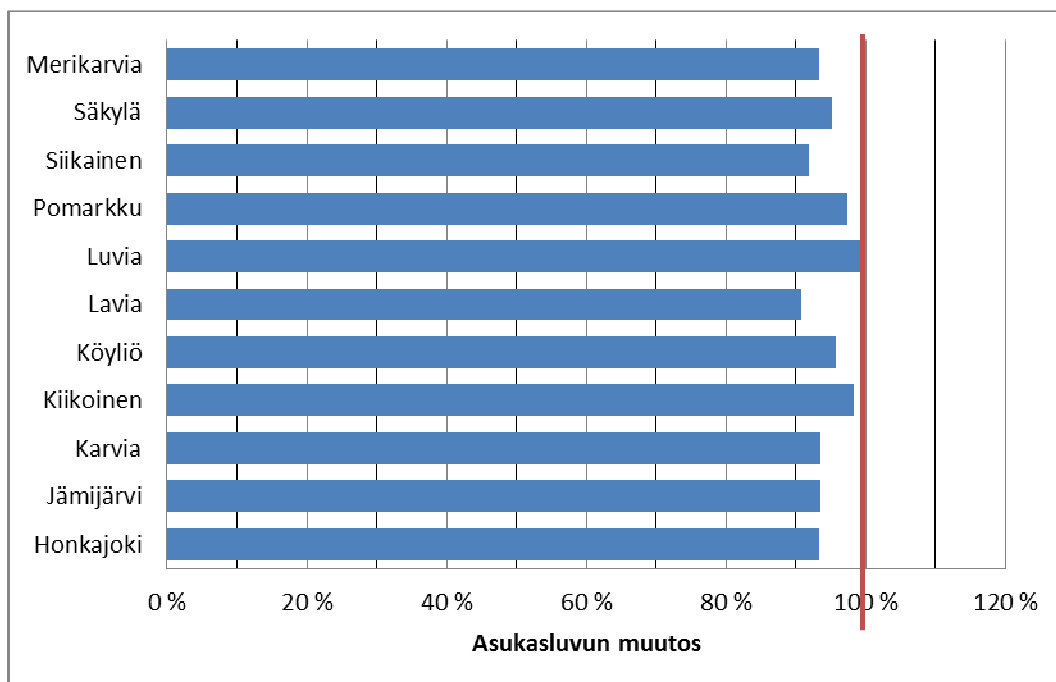
Tarkastelemissani nettokustannuksissa ja niistä piirretyissä kehitystrendeissä ei ole tehty indeksitarkistuksia eli inflaatiota ei ole huomioitu. Inflaatio (kuluttajahintaindeksin keskimääräinen vuosimuutos, %) on Tilastokeskuksen (www-sivut 2011) mukaan vaihdellut tarkasteluajanjaksolla seuraavasti: inflaatio oli 0,9 % vuonna 2005, 1,6 % vuonna 2006, 2,5 % vuonna 2007, 4,1 % vuonna 2008, 0,3 % vuonna 2009 ja nyt vuonna 2010 inflaatio on 1,2 %. Kustannusten pitäisi kasvaa inflaation takia tasaisesti. Tästä syystä kuvioissani näkyvällä nollakasvulla (vaakatasossa kulkeva kehitystrendi) on oikeasti onnistuttu tekemään leikkauksia eli saamaan säästöjä toiminnassa.

4.3.1 Merikarvian ja vertailukuntien tunnusluvut

Tässä työssäni käsittelen niitä tunnuslukuja, joiden kautta Valtiovarainministeriö määrittelee mahdolliset kriisikunnat. Lisäksi otan tässä esiin asukasluvun kehityksen ja väestörakenteen. Luvussa 3.5 olen kertonut tarkemmin työssä käytettyjen tunnuslukujen laskentakaavat ja käyttötarkoitukset, ja tässä yhteydessä kerron Merikarvian

ja vertailukuntien tunnuslukujen arvot ja pohdin sitä kautta Merikarvian taloudellista tilaa.

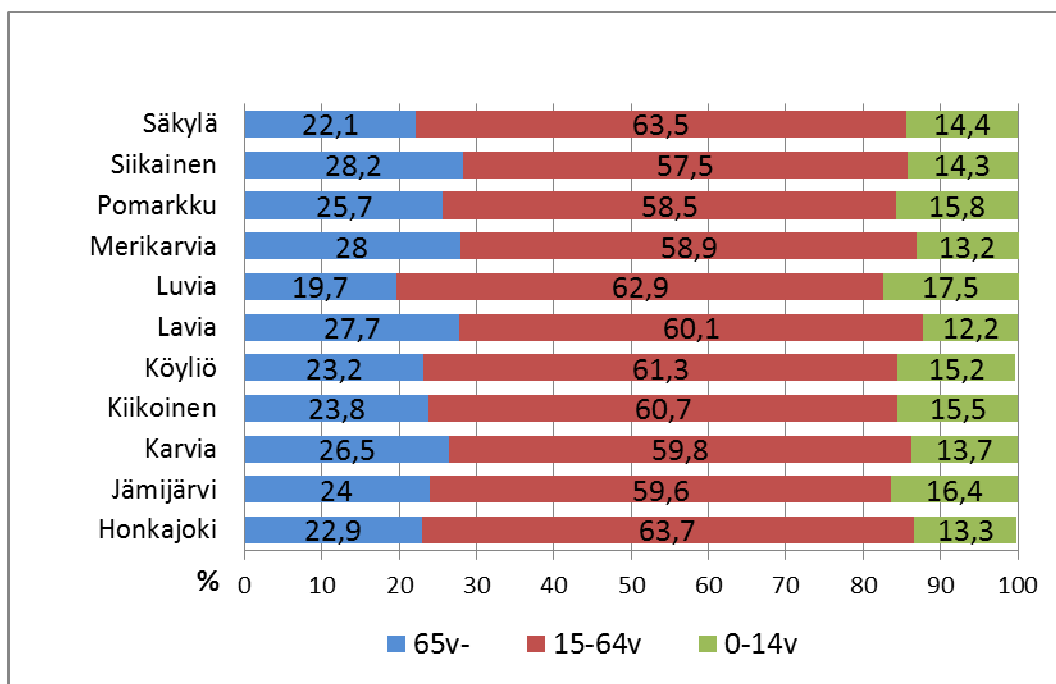
Merikarvian ja vertailukuntien asukasluku (Kuvio 6) on vähentynyt tarkkailun kohteena olleiden vuosien 2005-2010 aikana. Parhaiten asukkaistaan on kiinni pitänyt Luvia, jossa asukasluvun vähennys on ollut vain 0,09 prosenttiyksikköä. Luvian hyvä sijainti (vain 19 km:n päässä Porista ja noin 30 km:n päässä Raumalta) vaikuttaa varmasti siihen, että asukkaiden ei esimerkiksi työn takia tarvitse muuttaa pois. Eniten asukasluku on vähentynyt Siikaisissa ja Laviassa, joissa vähennys on ollut noin 8-9 prosenttiyksikköä.



Kuvio 6. Merikarvian ja vertailukuntien asukasluvun muutos vuodesta 2005 vuoteen 2010 (2005 = 100 %).

Merikarvia on muiden kuntien kanssa muuttotappiokunta, sillä esimerkiksi nuorisot, joka lähtee jatko-opiskelemaan muualle, ei enää välttämättä pala kotipaikkakunnalleen, koska työmarkkinat ovat paremmat isommissa kaupungeissa. Merikarviälläkin on kuitenkin pyrittävä tekemään sellaisia päätöksiä, joiden kautta kuntaan saataisiin uusia asukkaita. Tällä hetkellä kunnassa kampanjoidaan ahkerasti uusien asukkaiden saamiseksi kuntaan. Kunnassa muun muassa mainostetaan vapaita tontteja, parannetaan kunnallistekniikkaa, uusitaan kaavoitusta ja kaavoitetaan uusia asuntoalueita.

Väestön ikärakenne prosentteina koko väestöstä vertailukunnissa vuonna 2010 näkyy kuviossa 7. Siikaisten ja Merikarvian ikääntyvä väestö (yli 65v) on jo 28 % koko asukasluvusta. Luvialla lapsiperheiden määrä näkyy suurempana 0-14 -vuotiaiden määränä (17,5 %) ja samaan aikaan alhaisimpana yli 65 -vuotiaiden määränä (noin 20 %). Sosiaali- ja terveystalvueluita eniten käyttävät vanhempi väestö ja alle 16-vuotiaat, sillä vanhemmat ihmiset tarvitsevat palveluita iän tuomiin sairauksiin tms. ja alle 16-vuotiaalle taas tarjotaan mm. neuvolan, kouluterveydenhuollon ja hammashuollon palveluita.



Kuvio 7. Väestön ikärakenne prosentteina koko väestöstä vertailukunnissa 2010.

Päätin ottaa tunnusluvuista käsittelyyn vain vuodet 2005 ja 2009, koska muuten taulukosta olisi tullut valtavan iso ja jos olisin tehnyt tunnusluvuista vertailukunnissa graafisen kuvion, ei siitä olisi saanut mitään selvää, koska vaihtelua on ollut kunnissa sen verran paljon. Niinpä taulukosta 4 näkee tunnusluvut vertailukunnissa vuonna 2005 ja taulukossa 5 on esitetty tunnusluvut vuodelta 2009. Tunnusluvuiksi on otettu kriisikunnan määrittelyssä käytettyjä tunnuslukuja. Otin vuosikatteesta vertailuun tunnusluvun vuosikate prosenttia poistoista, koska kuten teoriaosan luvussa 3.5. ilmenee, se on vertailukelpoisempi kuntien välillä kuin vuosikate asukasta kohti. Omavaraisuusaste % puuttuu vuodelta 2005, koska sitä ei ollut Tilastokeskuksen tiedoissa.

Tuurin (henkilökohtainen tiedonanto 19.10.2011) mukaan tunnuslukuja ei vielä paljonkaan käytetä kuntapuolella, vaikka tilinpäätöstietoihin niitä ohjeen mukaisesti merkitään. Talouden suunnittelussa ja seurannassa nettokustannukset (toimintakatteet) sekä muutosprosentit ovat ne, joiden avulla päätöksiä enemmän tehdään. Yrity maailmassa käytetyt tunnusluvut on otettu talouden suunnittelun ja toiminnan ohjauksen avuksi esimerkiksi Tampereella, mutta pienissä kunnissa mennään vielä vanhoilla toimintatavoilla eteenpäin.

Taulukko 4. Kriisikunnan kriteeritunnusluvut vertailukunnissa vuonna 2005.

Vuosi 2005	Vuosikate % poistoista	Kassan riittävyys, pv	Oma- varaisuus- aste %	Suht. velkaantu- neisuus %	Lainaa €/asukas	Kertynyt yli-/alijäämä 1000 €
Honkajoki	-91	-4		47	2 067	-1 013
Jämijärvi	-23	5		49	1 508	44
Karvia	187	55		18	346	3 325
Kiikoinen	65	28		24	427	1 449
Köyliö	38	14		15	201	-112
Lavia	-50	3		33	1 039	-1 810
Luvia	110	8		29	424	1 280
Pomarkku	36	10		44	1 458	-608
Siikainen	97	60		40	983	1 601
Säkylä	18	23		16	252	-1 294
Merikarvia	-34	2		30	831	1 092

Merikarvian kohdalla näkyy vuoden 2005 negatiivinen vuosikate. Vuosikate % poistoista on ollut alijäämäinen, jolloin tulo-rahoitus on ollut heikko. Vuonna 2009 vuosikate on ylijäämäinen ja tulo-rahoitus riittää kattamaan vielä poistotkin. Merikarvialla kaikki tunnusluvut ovat parantuneet vuodesta 2005 ja omavaraisuusaste vuonna 2009 on yleistä tavoitetasoa parempi eli enemmän kuin 70 %. Suhteellinen velkaantuneisuus % on kuudessa kunnassa laskenut ja Karviassa se oli vuonna 2009 vain 11 % ja Merikarviallakin se on aika hyvä eli 22 %. Mitä pienempi kyseinen tunnusluku on sitä paremmin kunta voi selviytyä velan maksusta tulo-rahoituksella. Köyliössä ja Säkylässä kaikki tunnusluvut ovat huonontuneet vuodesta 2005 vuoteen 2009. Myös Laviassa tunnusluvut ovat huonontuneet lukuun ottamatta kassan riittävyttä.

Taulukko 5. Kriisikunnan kriteeritunnusluvut vertailukunnissa vuonna 2009.

Vuosi 2009	Vuosikate % poistoista	Kassan riittävyys, pv	Oma- varaisuus- aste %	Suht. velkaantu- neisuus %	Lainaa €/asukas	Kertynyt yli-/alijäämä 1000 €
Honkajoki	-18	0	33	47	2 093	-1 867
Jämijärvi	224	1	47	38	1 510	321
Karvia	429	46	88	11	25	7 545
Kiikoinen	58	41	80	17	109	1 136
Köyliö	-290	4	64	21	430	-1 134
Lavia	-174	7	27	41	2 008	-3 815
Luvia	134	14	56	39	1 229	1 255
Pomarkku	341	5	54	35	1 293	881
Siikainen	176	37	77	26	758	1 438
Säkylä	-2	2	69	24	510	-2 866
Merikarvia	223	41	76	22	651	2 022

Taulukossa 6 olen muokannut Kuntaliiton asiantuntijoiden Myllyntauksen ja Pukin (2010) tekemää ristiintaulukointia Manner-Suomen kuntien taloudellisesta tilanteesta omavaraisuusasteen ja kertyneen yli- tai alijäämän mukaan, josta kerroin jo luvussa 3.5. Olen poiminut taulukkoon vain työssäni käytetyt vertailukunnat, joista Karvia, Kiikoinen, Merikarvia ja Siikainen ovat sijoittuneet luokkaan 1 eli niillä on taseessa kertynyttä ylijäämää, tulorahoituspohja on hyvä, niillä ei ole kohtuutonta velkaa ja omavaraisuus on korkea.

Huonoimpaan kriisiluokkaan on sijoittunut Honkajoki ja Lavia eli niillä on taseessa kertynyttä alijäämää, tulorahoituspohja on heikko, omavaraisuus on reilusti alle 50 %:n ja niillä on isoja velkoja. Jämijärvi ui velkalastissa ja on vaarassa tippua tässä luokittelussa kriisikuntien joukkoon. Lavia on jo ollut pari kertaa valtiovarainministeriön kriisikuntien listalla ja Honkajoki pääsi listalle vuonna 2011. Jämijärvi ui velkalastissa ja on vaarassa tippua tässä luokittelussa kriisikuntien joukkoon. Luokittelu piti paikkansa, sillä lehdessä (Luvia nostaa kiinteistö-... 2011) oli tieto, että Jämijärvi nostaa tuloveroprosenttinsa 20,50:een vuodesta 2012 lähtien, lisäksi kunta on hakenut vuonna 2011 harkinnanvaraista valtionosuutta ja neuvottelee kuntaliitoksesta Parkanon kanssa.

Taulukko 6. Kunnat omavaraisuusasteen ja kertyneen yli-/alijäämän (€/asukas) perusteella vuonna 2009 (Myllyntaus & Pukki 2010).

Omavaraisuusaste %	Kertynyt yli-/alijäämä Hyvä > 300 €/as.	Kertynyt yli-/alijäämä Tyydyttävä = 0-300 €/as.	Kertynyt yli-/alijäämä Heikko < 0 €/as.	yht.
Hyvä > 66 %	1. VAKAAT JA ONNEKKAAT Karvia 2824 €/as. Kiikoinen 894 €/as. Merikarvia 1102 €/as. Siikainen 853 €/as.	2. KESKILUOKAN PÄRJÄÄJÄT	3. TAANTUMISEEN SOPEUTUNEET Säkylä -607 €/as.	
	Yht. 79 Suomen kuntaa	Yht. 15 Suomen kuntaa	Yht. 5 Suomen kuntaa	99
Tyydyttävä 50-66 %	4. TALOUS TAITEKOHDASSA Luvia 379 €/as. Pomarkku 355 €/as.	5. NÄKÖPIIRISSÄ HEIKKENEVÄÄ	6. LUISUN PARTAALLA Köyliö -398 €/as.	
	Yht. 71 Suomen kuntaa	Yht. 32 Suomen kuntaa	Yht. 31 Suomen kuntaa	134
Heikko < 50 %	7. INVESTOINTI-LOUKOSSA	8. VELKALASTISSA Jämijärvi 159 €/as.	9. KRIISISSÄ Honkajoki -988 €/as. Lavia -1854 €/as.	
	Yht. 23 Suomen kuntaa	Yht. 17 Suomen kuntaa	Yht. 59 Suomen kuntaa	99
Yhteensä	173	64	95	332

Taulukko 7 kuvaa tuloveroprosentin kehitystä vuosina 2005-2011, taulukossa näkyy kokonaismuutoksen määrä ja viimeisessä sarakkeessa vuodelle 2012 päätetty vero%. Kaikki muut paitsi Karvia ja Kiikoinen ovat näiden vuosien aikana nostaneet ainakin kerran tuloveroprosenttiaan. Kuusi kuntaa on nostanut veroprosenttia kaksi kertaa ja kolme kuntaa vain kerran. Merikarvialla veroprosenttia on nostettu vain kerran vuonna 2007, mutta sitä on silloin nostettu heti yhden prosenttiyksikön verran. Eniten tuloveroprosenttia on vertailuajanjaksolla nostettu Luvialla (1,5 %-yks.). Merikarvialla tuloveroprosentti on tällä hetkellä 19,5, joten se antaa vielä mahdollisuuden tarvittaessa hankkia lisätuloja verotusta kiristämällä. Suomessa on vuonna 2011 jo muutamia kuntia, joiden tuloveroprosentti on 21,5 ja Satakunnassa korkein tuloveroprosentti 21 on Laviassa. Honkajoki, Luvia ja Jämijärvi nostavat tuloveroprosenttiaan vuonna 2012. Merikarvia, Siikainen, Lavia, Kiikoinen, Köyliö ja Säkylä pitävät tuloveroprosenttinsa ennallaan.

Taulukko 7. Vertailukuntien tuloveroprosentit 2005-2011 ja kokonaisuutos.

Tulovero- prosentti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Nousu %-yksikköä 2005-2011	2012
Honkajoki	19,00	19,00	19,50	19,75	19,75	20,25	20,25	1,25	20,75
Jämijärvi	19,00	19,00	19,00	19,75	19,75	19,75	19,75	0,75	20,50
Karvia	19,00	19,00	19,00	19,00	19,00	19,00	19,00	0,00	?
Kiikoinen	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	19,00	19,00	1,00	20,00
Köyliö	18,25	19,00	19,00	19,00	19,50	20,00	20,00	1,75	20,00
Lavia	19,00	19,50	20,00	20,00	20,00	20,50	21,00	2,00	21,00
Luvia	17,50	17,50	18,00	18,00	19,00	19,00	19,00	1,50	19,75
Pomarkku	19,00	19,50	19,50	19,75	19,75	19,75	19,75	0,75	?
Siikainen	19,00	19,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	1,00	20,00
Säkylä	18,50	18,50	19,00	19,50	19,50	20,00	20,00	1,50	20,00
Merikarvia	18,50	18,50	19,50	19,50	19,50	19,50	19,5	1,00	19,50

4.3.2 Merikarvian ja vertailukuntien kehitys 2005-2009

Tässä luvussa esiintyvissä kuvioissa on hyvä huomata se, että niihin ei ole tehty indeksitarkistuksia, joten inflaation aiheuttama kustannusten nousu näkyy myös piirtämässä kehitystrendeissä. Jos kustannusten nousua ei ole ollenkaan, silloin kyseisessä tehtäväalueessa on tehty kustannussäästöjä. Lisäksi Merikarviolla alettiin kirjata eläkemenoperusteiset maksut vuodesta 2008 lähtien niiden hallinnonalojen alaisuuteen, jonka entisiä työntekijöitä maksut koskevat. Tämä uudistus vaikuttaa kustannuksia nostavasti.

Kunta-ala on kaiken kaikkiaan hyvin palveluvaltainen ja siksi henkilöstömenojen osuus on suuri. Kunta-alan palkkakehitys oli pitkään jäänyt muista aloista jälkeen, mutta 2000-luvun loppupuolella tehtiin kuntapuolen palkkaratkaisuja, joilla oli selkeitä kustannusvaikutuksia kuntatalouteen. Kuntatyöntekijöiden palkkoja nostettiin, joten myös se näkyy kustannusten nousuna.

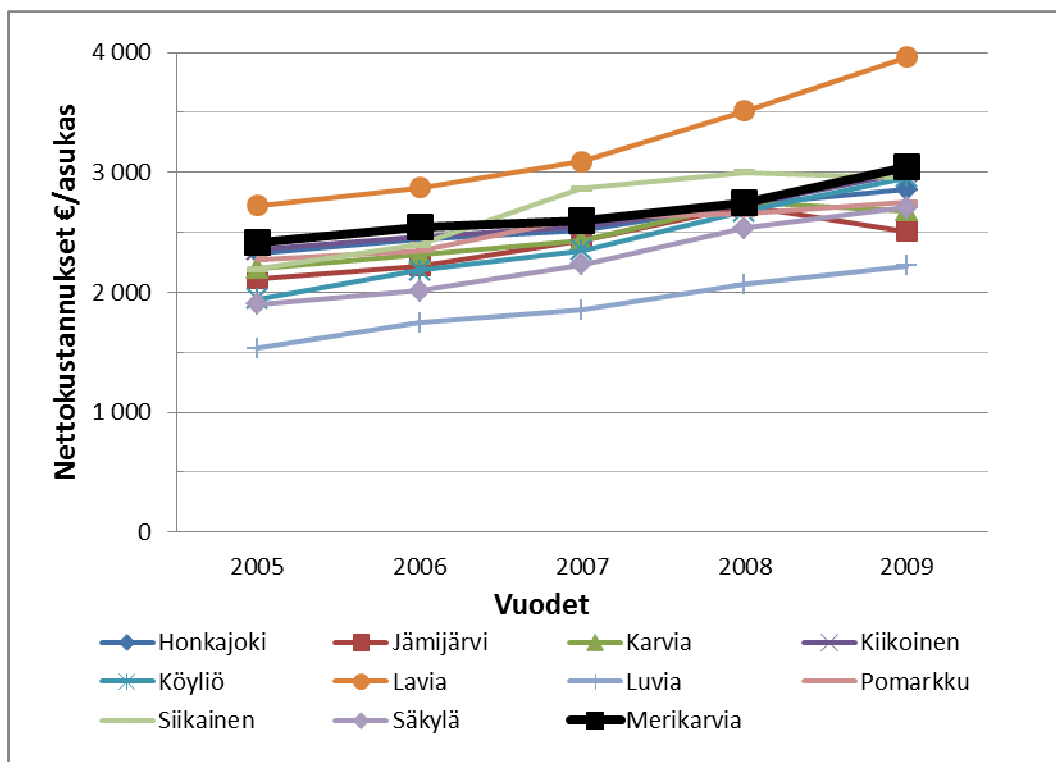
Sosiaali- ja terveystoimen kehitys

Ensimmäiseksi tarkastelen sosiaali- ja terveystoimen nettokustannuksia, joista on otettu pois päivähoido ja esiopetus. Päivähoito käsitellään erillään tästä pääluokasta,

koska päivähoito kuuluu osassa kunnista sivistystoimeen ja osassa sosiaali- ja terveystoimeen. Lisäksi päivähoito on vuoden 2010 jälkeen sellainen toiminto, joka jäi kunnan itsensä hoidettavaksi, niin siitä on Merikarvian kannalta enemmän hyötyä, kun tätä toimialaa voidaan tarkastella erikseen. Päivähoidon käsittely sosiaali- ja terveystoimen ulkopuolella on kunnalle käyttökelpoisempaa, koska nykyään muuten sosiaali- ja terveystoimea koskevat päätökset tehdään Porissa.

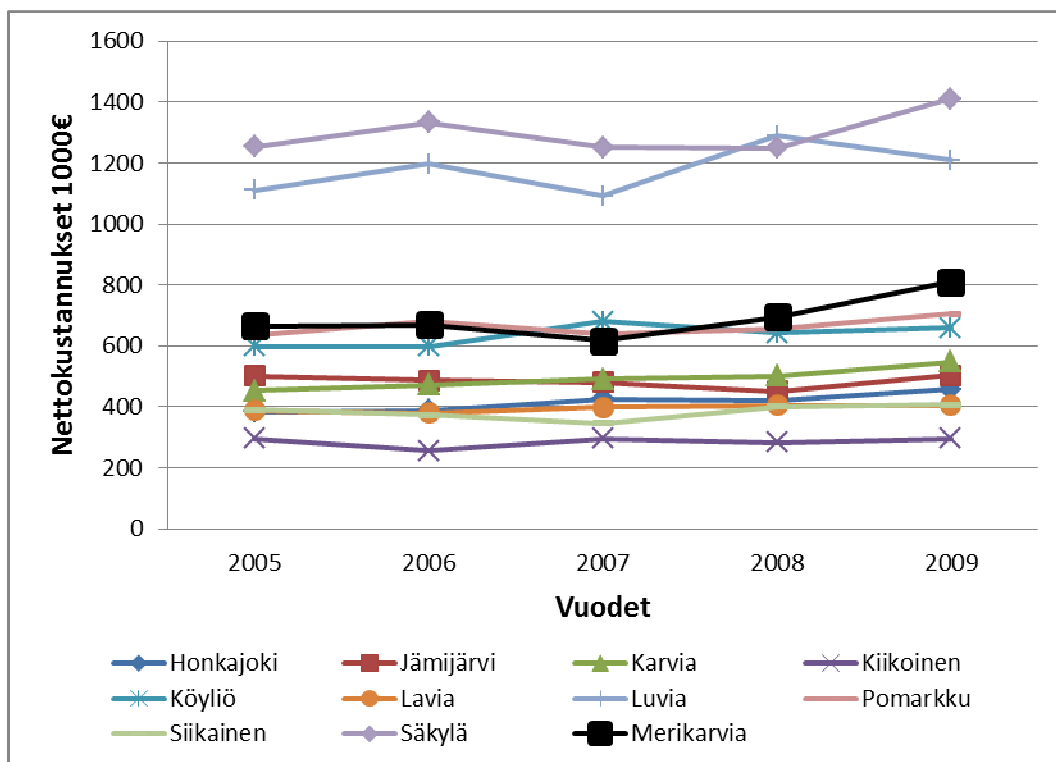
Myös esiopetus on poistettu sosiaali- ja terveystoimesta, koska sen pääluokka vaihteli kuntien välillä; joissakin kunnissa esiopetus oli sosiaalitoimessa, joissakin opetustoimessa ja joissakin kunnissa sen tuotot ja kustannukset oli jaettu molempiin pääluokkiin. Näin oli tehty esimerkiksi Merikarvialla, koska aikaisemmin sivukylieni esiopetus oli kyläkouluilla, jolloin se luettiin opetustoimeen ja keskustan esiopetus järjestettiin päiväkodilla eli sen katsottiin kuuluvan päivähoitoon, joka kuului sosiaali- ja terveystoimeen. Esiopetus on luettu mukaan opetus- ja kulttuuritoimen nettokustannuksiin, koska se Merikarvialla nykyään kuuluu sen päätehtävän alaisuuteen.

Sosiaali- ja terveystoimi on kunnissa merkittävä menoluokka ja Merikarviallakin nettokustannukset ovat olleet vuonna 2005 noin 9,5 miljoonaa ja vuonna 2009 jo noin 11,5 miljoonaa euroa. Kuviossa 8 näkyy sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset asukasta kohti poislukien päivähoitoon ja esiopetuksen kustannukset. Merikarvialla nämä kustannukset ovat kehittyneet samoin kuin muissakin vertailukunnissa. Tuurin (henkilökohtainen tiedonanto 19.10.2011) mukaan korkean kulutason selitys on Merikarvian väestörakenteessa, joka on suhteellisen ikääntynyt. Samantyyppinen tilanne on myös Siikaisissa ja Laviassa. Se, että useimmilla kunnilla ovat kustannukset hienon nousseet 2007-2008 johtuu ehkä osittain Tehyn työtaistelusta, jonka johdosta liittoon kuuluvat työntekijät saivat palkankorotukset, jotka jakaantuivat vuosille 2008-2011. Kaikesta huolimatta näyttäisi kuitenkin siltä, että sosiaali- ja terveystoimi ei olisi se tekijä, joka selittäisi Merikarvian talouden suotuisaa kehitystä, sillä se vastaa vertailukuntien kehitystä.

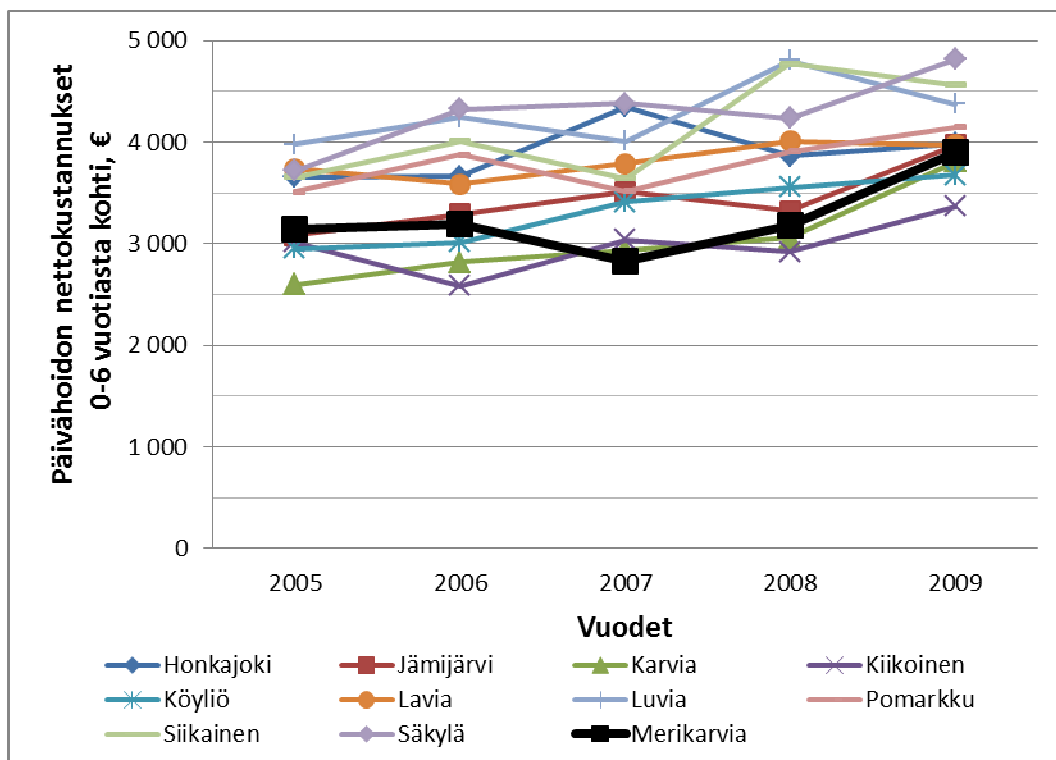


Kuvio 8. Sosiaali- ja terveystoimen (pl. päivähoido ja esiopetus) nettokustannukset €/asukas vertailukunnissa 2005-2009.

Päivähoidon nettokustannukset (kuvio 9) ovat olleet selkeästi noususuunnassa vuodesta 2007. Vuonna 2005 nettokustannukset olivat noin 670 000, vuonna 2007 noin 620 000 ja vuonna 2009 jo noin 810 000 euroa. Tämä sama noususuunta kustannuskehityksessä näkyy myös kuviossa 10, jossa päivähoidon nettokustannukset on esitetty jokaista 0-6 vuotiasta kuntalaista kohti. Jos hoidossa olevien lasten määrä on jonakin vuonna laskenut, voisi olettaa, että kulurakenne ei kovin nopeasti sopeudu lasten määrän vähäiseen muutokseen, jolloin kustannukset lasta kohden ovat silloin korkealla.

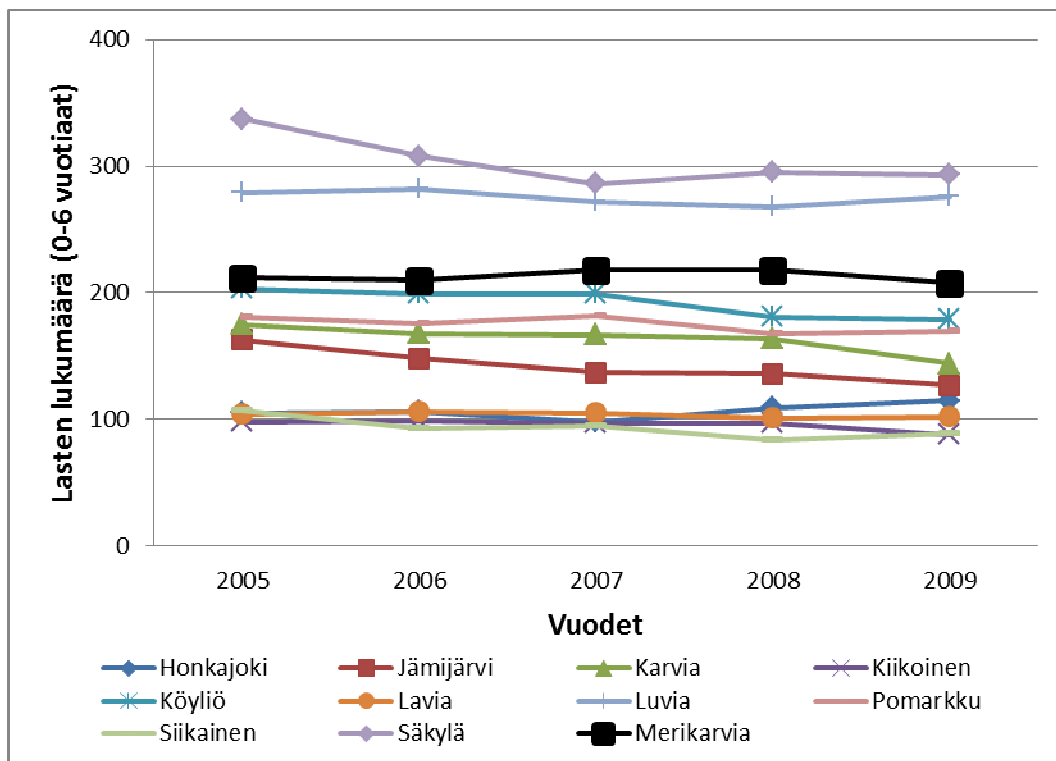


Kuvio 9. Päivähoidon nettokustannukset (1000€) vertailukunnissa 2005-2009.



Kuvio 10. Päivähoidon nettokustannukset 0-6 vuotiasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Huomionarvoista on se, että 0-6 vuotiaiden kuntalaisten lukumäärä (kuvio 11) ei ole kuitenkaan paljon vaihdellut vertailuvuosien 2005-2009 aikana. Päivähoidon kohdalla olisi tarpeellista tarkemmin selvittää päivähoiton kulurakennetta ja pitäisi saada myös selville se, kuinka paljon lapsia on oikeasti ollut päivähoidossa tuosta 0-6 vuotiaiden joukosta. Selvittääkseni päivähoitoon liittyviä kustannuskysymyksiä, kävin keskustelemassa Merikarvian päivähoiton johtaja Oikarisen kanssa. Päivähoitokustannuksissa on mukana sekä Merikarvian päiväkodissa olevat kokopäivä-, osapäivä- ja osa-aikaiset hoitolapset että ne lapset, jotka ovat hoidossa kunnallisilla perhepäivähoitajilla. Merikarvialla hoitolasten määrä on kokonaisuudessaan kasvanut vuosien 2007-2009 aikana. Kokopäiväisten lasten määrä on vähentynyt, osapäiväisten lasten määrä kasvanut ja perhepäivähoidossa olevien lasten määrä on kaksinkertaistunut. Kokopäiväisten lasten hoitopäivien määrä on laskenut 1 000 päivällä, mutta vastaavuuksisesti osa-aikaisten lasten määrä on jo 2/3 kaikista hoidossa olevista lapsista. Osa-aikaisilla hoitolapsilla tarkoitetaan lapsia, jotka ovat hoidossa esimerkiksi vain 10 pv/kk. Perhepäivähoitajilla hoitopäivien määrä on vastaavasti kasvanut. (Oikarinen henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2011.)

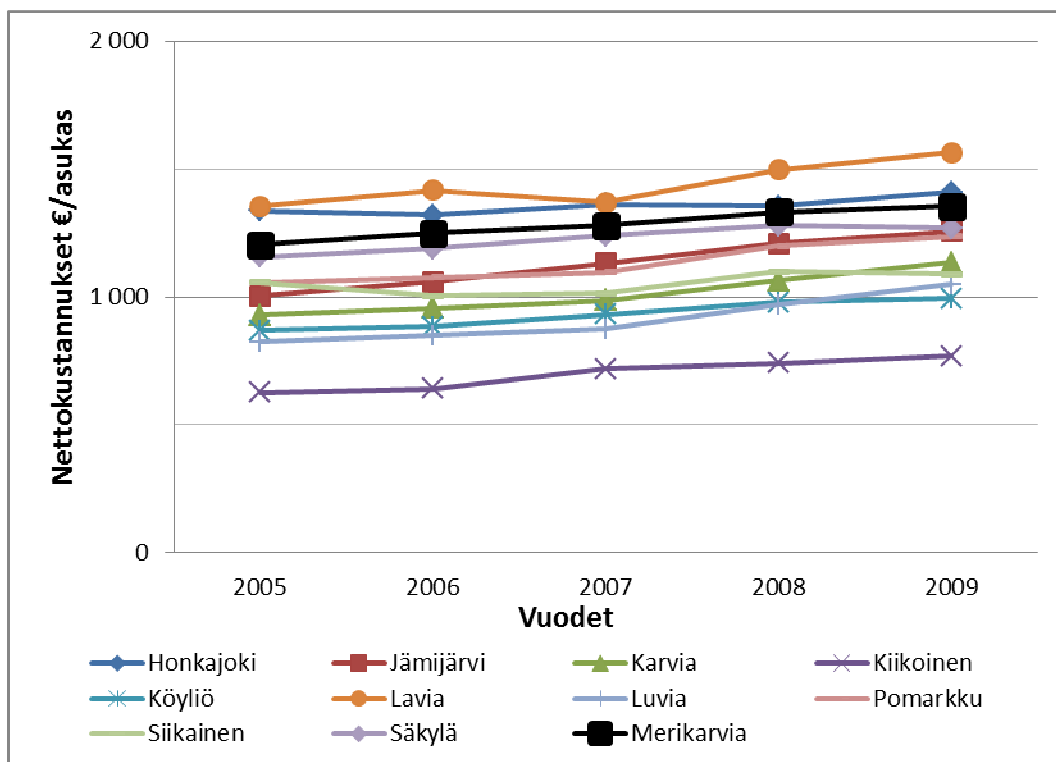


Kuvio 11. 0-6 vuotiaiden lasten lukumäärä vertailukunnissa 2005-2009.

Oikarisen (henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2011) mukaan päivähoiton kustannusten nousuun vuosina 2008-2009 on vaikuttanut suuresti palkkakustannusten nousu. Henkilökuntaa on lisätty hoitolasten määrän kasvaessa ja varsinkin lisähenkilökuntaa on tarvittu, koska alle 3-vuotiaiden lasten määrä on hoidossa kasvanut. Myös lasten iltahoidolle on ollut tarvetta vanhempien vuorotyön vuoksi ja se on lisännyt palkkakustannuksia iltalisien muodossa. Merikarvialla on myös sellainen periaate, että lapselle saa hoitopaikan heti, kun siihen on tarvetta, vaikka se sitten tarkoittaisikin henkilökunnan lisäämistä nopealla aikataululla. Oikarinen muistutti myös, että päivähoiton kustannuksia pohtiessa on hyvä huomata se, että kaikissa vertailukunnissa ei ole omaa päiväkotia. Oma päiväkotia on vain Jämijärvellä, Luvialla, Merikarvialla, Pomarkussa, Siikaisissa ja Säkylässä. Muissa vertailukunnissa päivähoito järjestetään perhepäivähoitona tai ryhmäperhepäivähoitona, jolloin muun muassa kiinteistön hoidon kustannukset jäävät pois.

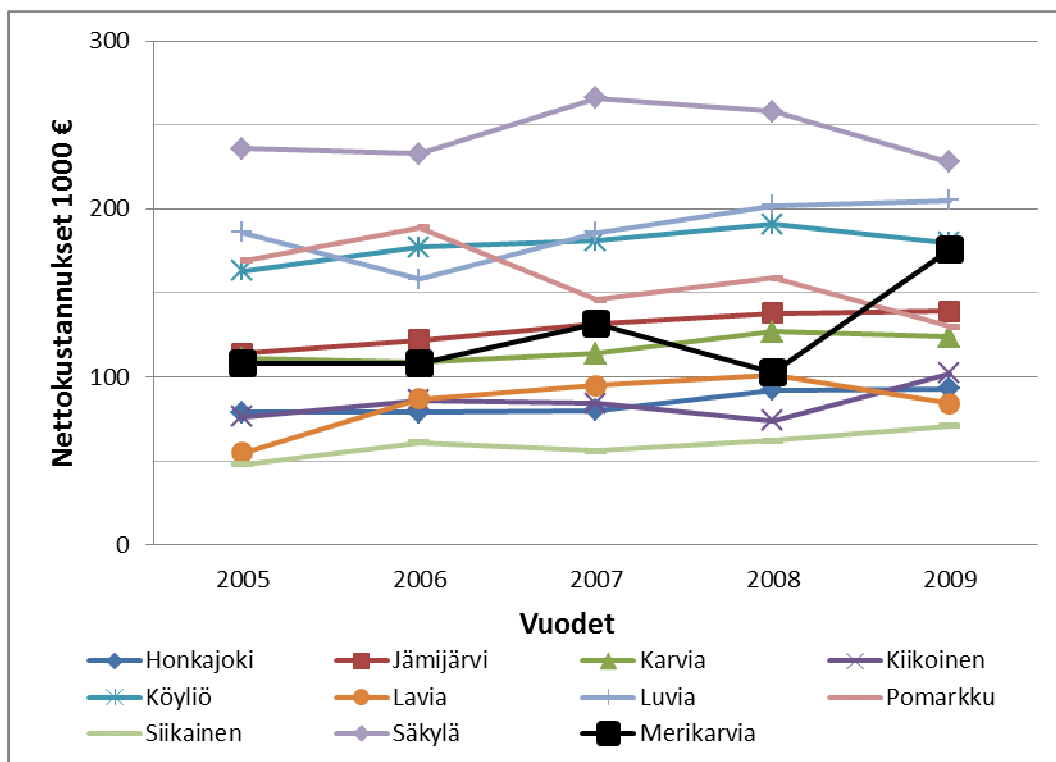
Opetus- ja kulttuuritoimen kehitys

Seuraavaksi tarkastelen opetus- ja kulttuuritoimen, jossa on mukaanluettuna esiopetus, nettokustannuksia asukasta kohti (kuvio 12). Tässä päätehtäväluokassa Merikarvia ei eroa muista vertailukunnista, vaan nettokustannusten määrä on asukasta kohden kehittynyt samalla tavalla. Nettokustannukset kokonaisuudessaan ovat nousseet tasaisesti 4,25 miljoonasta (vuosi 2005) 4,503 miljoonaan euroon (vuosi 2009). Tämmäkään päätehtävä ei näytä itsessään selittävän taloustilanteen suotuisaa kehitystä. Vaikka tässä kehitystrendissä ei löytynyt mitään mainittavaa muutosta, päätin kunnan toiveesta perehtyä opetus- ja kulttuuritoimen osatehtävien kehitykseen hieman tarkemmin. Tämä päätehtävä kun on taloudellisesti merkittävin kokonaisuus, jonka järjestämisestä päätösvalta kuuluu edelleen Merikarvian kunnalle, koska sosiaali- ja terveystoimen (taloudellisesti suurin kokonaisuus) päätösvalta on vuodesta 2010 kuulunut Porille.

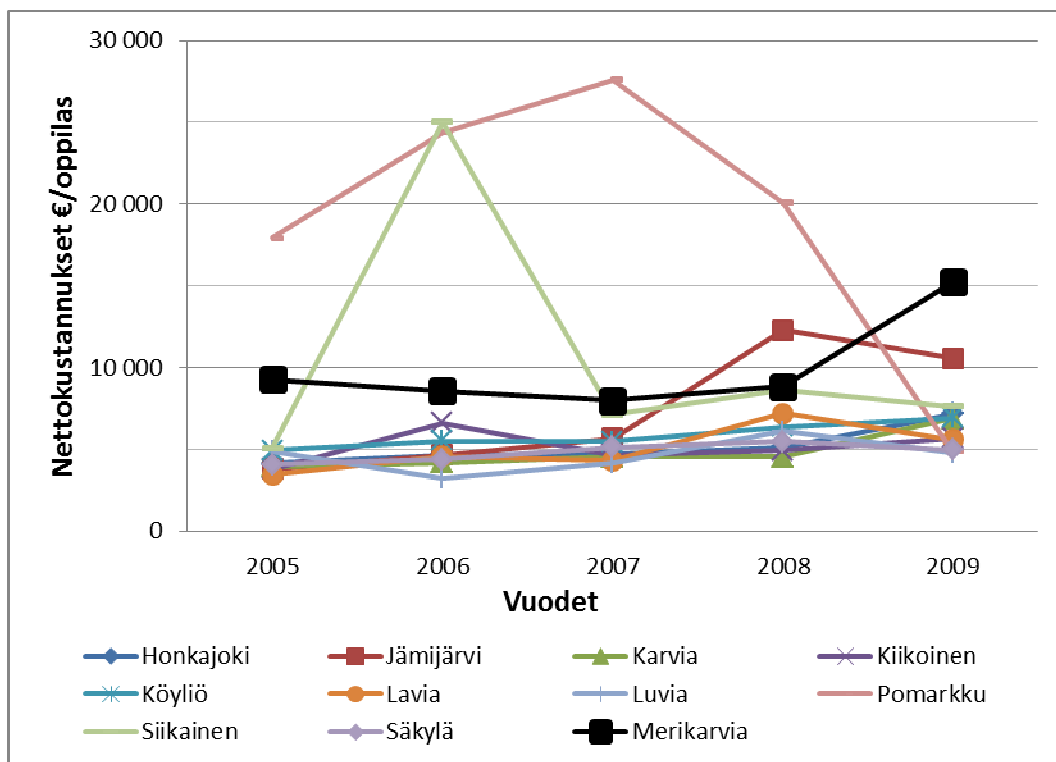


Kuvio 12. Opetus- ja kulttuuritoimen (ml. esiopetus) nettokustannukset asukasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Esiopetuksen nettokustannukset (kuvio 13) ovat Merikarviolla sahanneet edestakaisin vuosien 2005-2006 tasaisen kustannuskehityksen jälkeen ja nettokustannukset vuoteen 2009 mennessä ovat nousseet 176 000 euroon eli nousua on ollut hieman vajaa 70 000 euroa. Vertailukuntien joukossa Merikarvian esiopetuksen nettokustannusten taso on keskiluokkaa, kunnes vuonna 2009 kustannuskehitys on jättänyt useimmat muut kunnat taakseen. Kun katsotaan kuviota 14, joka kertoo esiopetuksen nettokustannukset oppilasta kohti, huomataan se, että vuosi 2007 ei siinä kehitystrendissä näytä suurta nousua, vaan nettokustannukset ovat olleet oppilasta kohti sinä vuonna jopa hieman muita vuosia alhaisemmat. Nettokustannukset ovat vuodesta 2008 vuoteen 2009 nousseet kuitenkin tämänkin kuvion mukaan huomattavasti. Yhden esiopetusoppilaan aiheuttama nettokustannus on peräti 15 000 euroa ja muihinkin kuntiin verrattuna, se on todella suuri kustannus. Yllättävää tässä on myös se, että yksi esi-koululainen tulee tämän mukaan jopa kalliimmaksi kuin yksi peruskoululainen, jonka aiheuttama nettokustannus on 9 000 euroa (vuonna 2009).

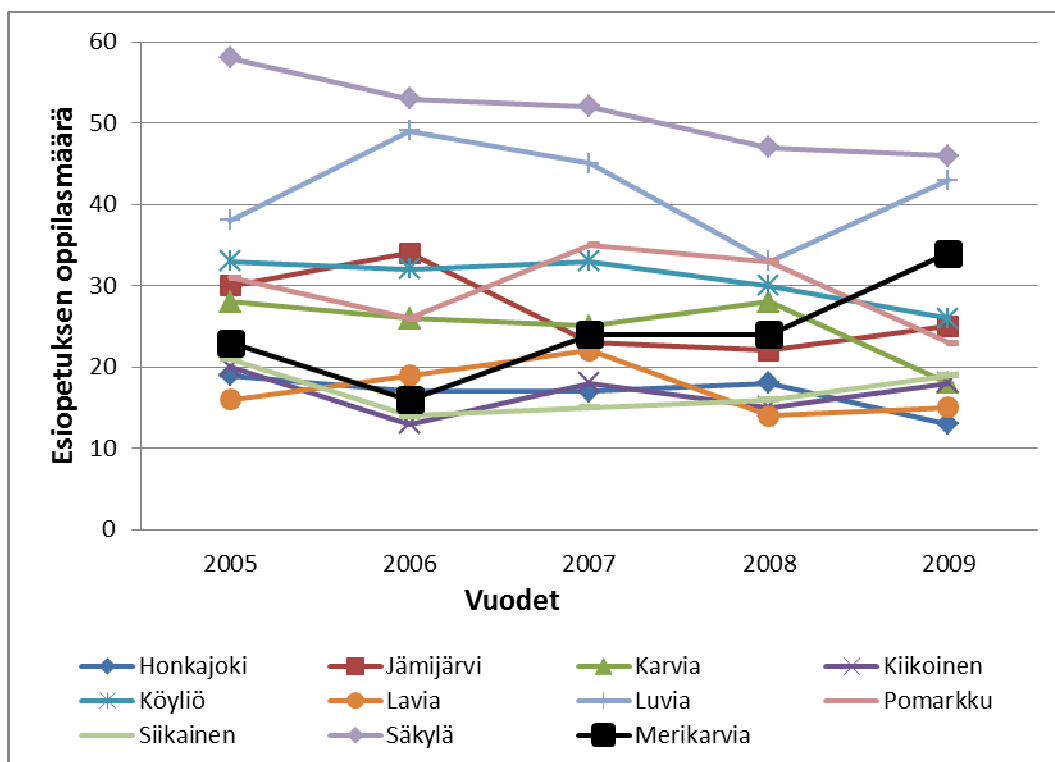


Kuvio 13. Esiopetuksen nettokustannukset (1000 €) vertailukunnissa 2005-2009.



Kuvio 14. Esiopetuksen nettokustannukset oppilasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

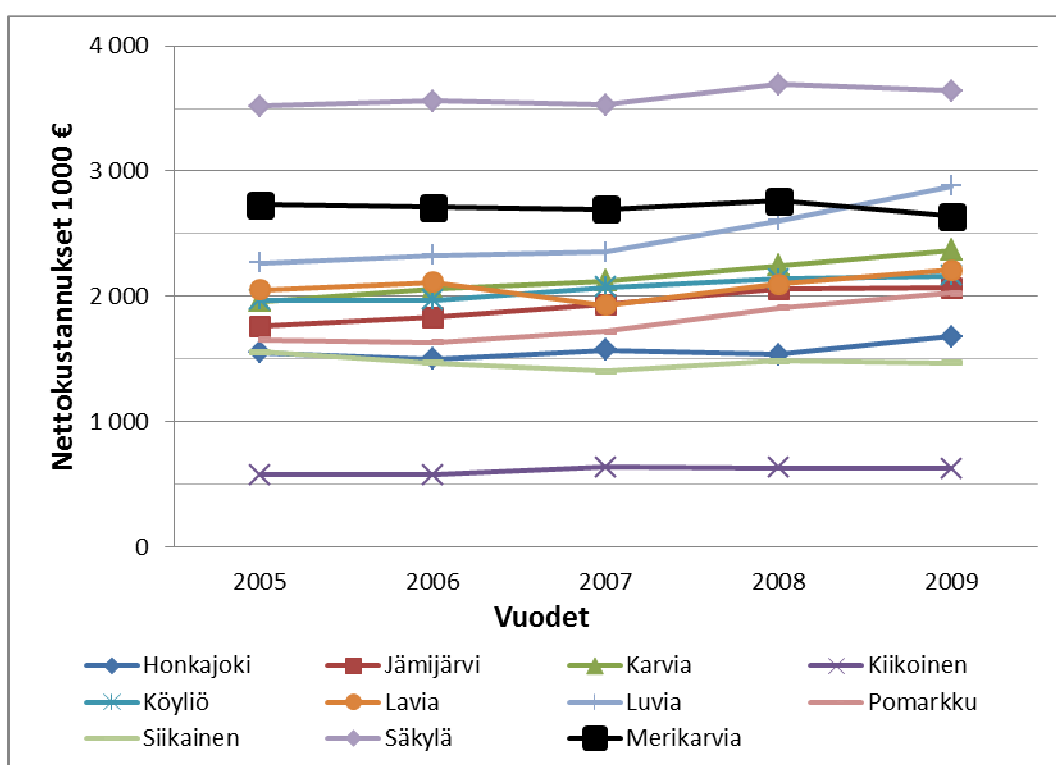
Esiopetuksen oppilasmäärää kuvaavan kuvion 15 perusteella voidaan selittää esiopetuksen nettokustannuksissa ja nettokustannuksissa oppilasta kohti näkynyt muutos kehityskäyrissä. Vuonna 2007 esiopetuksen oppilaiden määrä nousi huomattavasti (8 oppilaalla), joten kustannuksissa näkyvä nousu selittyy oppilasmäärän lisääntymisenä. Osittain tämä ilmiö selittää myös vuoden 2009 nettokustannuksia, sillä oppilasmäärä lisääntyi esiopetuksessa vuonna 2009 kaikkiaan kymmenellä oppilaalla. Tämä ei kuitenkaan ole koko totuus, koska nettokustannukset oppilasta kohti ovat vuodesta 2008 vuoteen 2009 nousseet noin 6 000 euroa per oppilas.



Kuvio 15. Esiopetuksen oppilaiden lukumäärä vertailukunnissa 2005-2009.

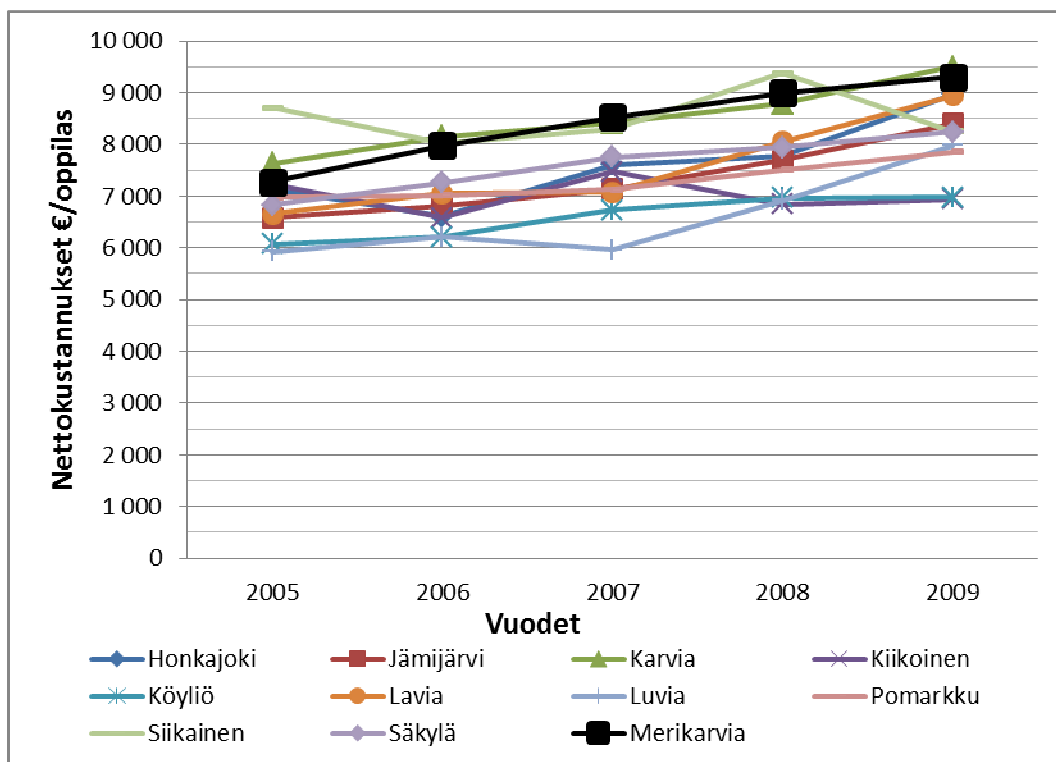
Tuurin (henkilökohtainen tiedonanto 19.10.2011) mukaan kustannusten nousu vuonna 2009 selittyy yhden osa-aikaisen kiertävän seudullisen erityislastentarhanopettajan ja yhden elokuussa palkatun oman osa-aikaisen erityislastentarhanopettajan palkkakustannuksilla. Lisäksi sivukoulujen lakkauttaminen syksystä 2009 lisäsi kuljetuskustannuksia, kun sivukylien esikoululaiset kuljetetaan keskustan päiväkotiin esikouluun. Toisaalta opetustunnit ja sitä kautta kustannukset vähenivät samalla, kun sivukylillä ei enää erikseen pidetä esikouluja. Palkka- ja kuljetuskustannukset selittävät tämän kustannusten nousun, mutta kaiken kaikkiaan esiopetuksen kokonaiskustannukset ovat hyvin pieni osa kunnan kaikista kustannuksista.

Perusopetuksen nettokustannusten kehitys (kuvio 16) on ollut aika lailla tasaista vertailuajanjaksolla 2005-2009. Pääsääntöisesti kunnissa kustannukset ovat kasvaneet, mutta Merikarvialla näkyy vuoteen 2009 mennessä selkeä kustannusten lasku, mikä selittyy kouluverkkouudistuksella, joka astui voimaan syksystä 2009. Tällöin suljettiin Merikarvian viimeiset kyläkoulut; Lammela, Kuvaskangas sekä Tuorila, ja peruskoulujen opetus keskitettiin Ahlströmin alakoululle kunnan keskustaan. Lisäksi yläkoulun tuntikehystä on leikattu tarkastelujakson aikana. Kouluverkkouudistus näkyi vuoden 2009 tilinpäätöksessä vain viiden kuukauden osalta, joten vuosi 2010 kertoo todenmukaisemman kuvan uudistuksen vaikutuksista.

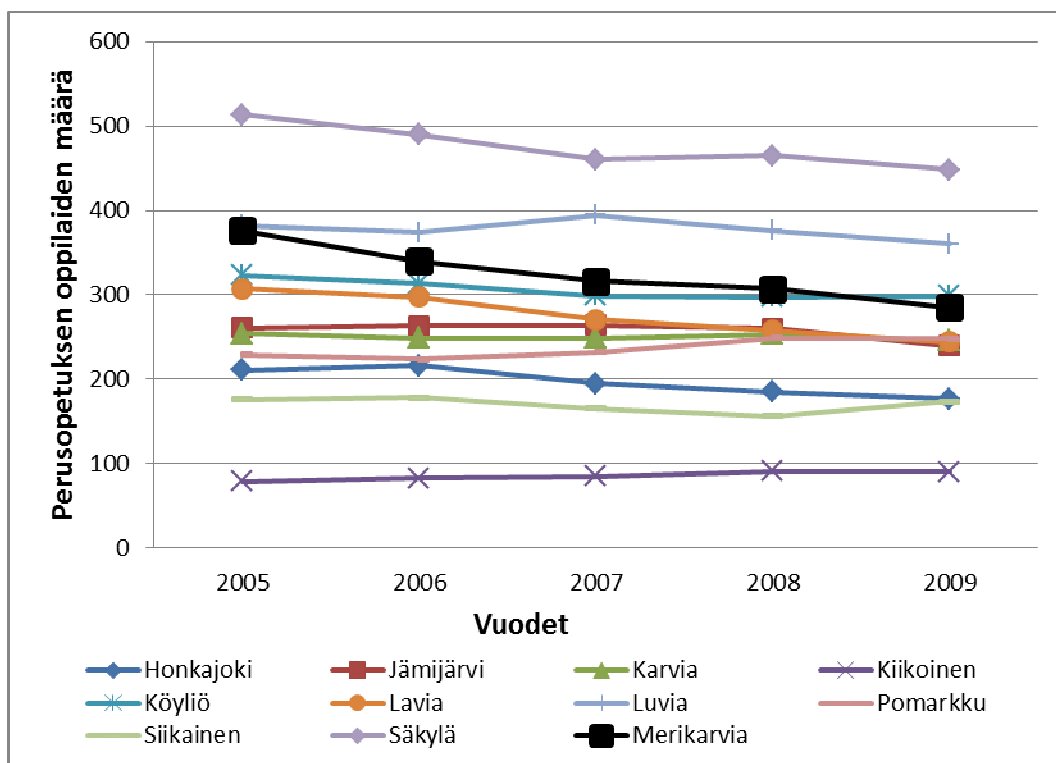


Kuvio 16. Perusopetuksen nettokustannukset (1000 €) vertailukunnissa 2005-2009.

Kuviossa 17 on esitetty perusopetuksen nettokustannukset oppilasta kohti vertailukunnissa vuosina 2005-2009. Kustannustason vaihtelu ei ole kovin suurta kuntien välillä ja kaikissa, paitsi Siikaisissa, Kiikoisissa ja Köyliössä, kustannukset ovat olleet tasaisesti nousussa. Osittain selitys voi olla perusopetuksen oppilasmäärissä, sillä kuten kuvion 18 kehitystrendeistä näkyy, kunnissa on oppilasmäärät laskussa (poikkeuksena Siikainen, Kiikoinen ja Köyliö, joissa oppilaiden määrä on vakiintunut). Kulurakenne ei yleensä kovin nopeasti reagoi oppilasmäärän vähäiseen laskuun, sillä henkilöstömäärä ja –menot säilyvät oppilasmäärästä huolimatta ennallaan.

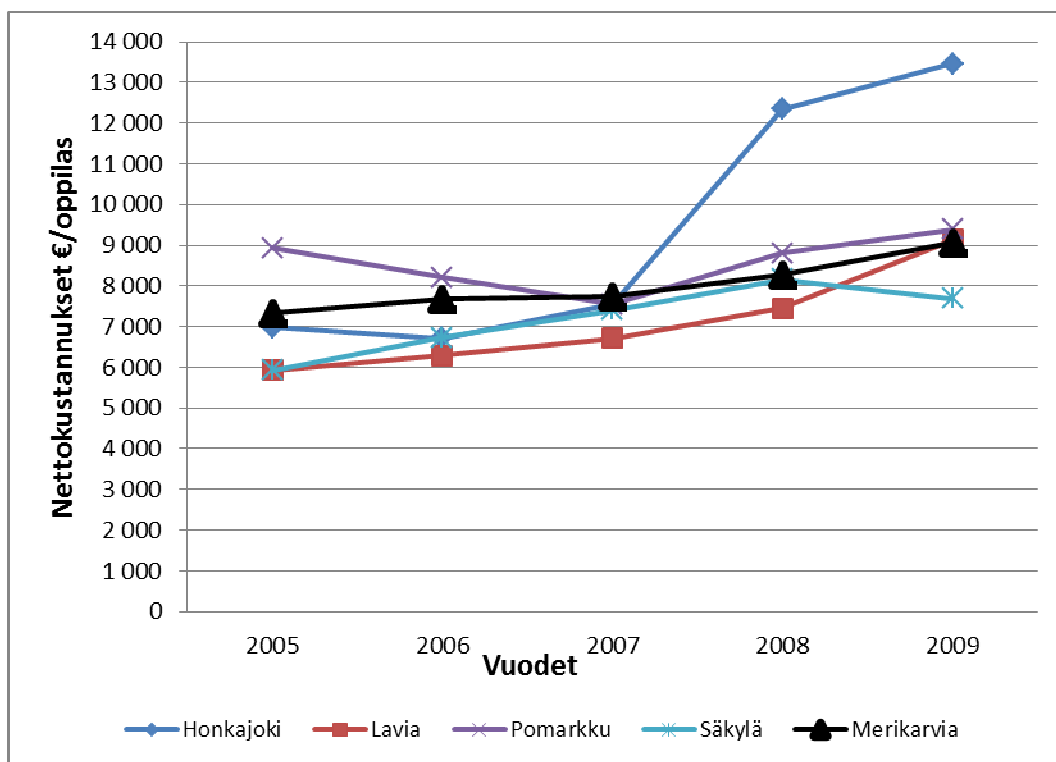


Kuvio 17. Perusopetuksen nettokustannukset oppilasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.



Kuvio 18. Perusopetuksen oppilaiden lukumäärä vertailukunnissa 2005-2009.

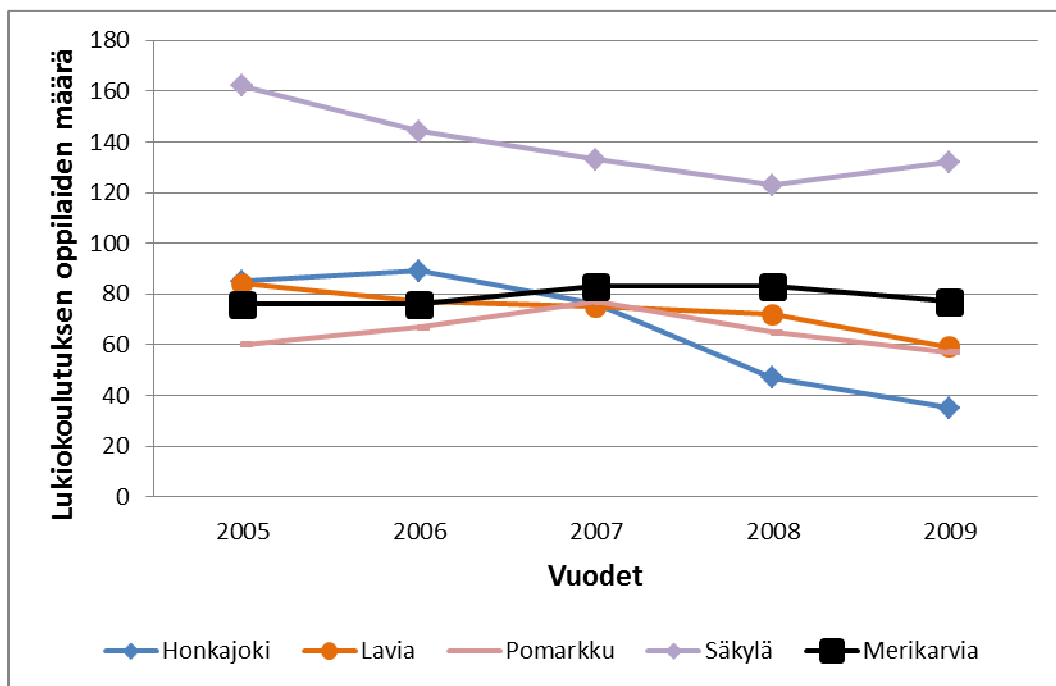
Lukiokoulutuksen kustannuksia verratessa on huomioitava se, että vertailukunnissa vain Honkajoella, Laviassa, Pomarkussa, Säkylässä ja Merikarvialla on oma lukio. Lukiokoulutuksen nettokustannukset oppilasta kohti (kuvio 19) ovat nousseet tasaisesti samalla kun oppilasmäärät ovat laskeneet. Säkylässä nettokustannukset ovat hieman laskeneet 2008-2009, kun taas Honkajoen nettokustannukset oppilasta kohti ovat kasvaneet alle 8 000 eurosta 13 500 euroon kahden viime vuoden aikana. Merikarvialla kustannuksissa on mukana maksuton kuljetus lukioon, jos matka on yli 5 km. Tämä koskee sekä merikarvialaisia että ulkopaikkakuntalaisia.



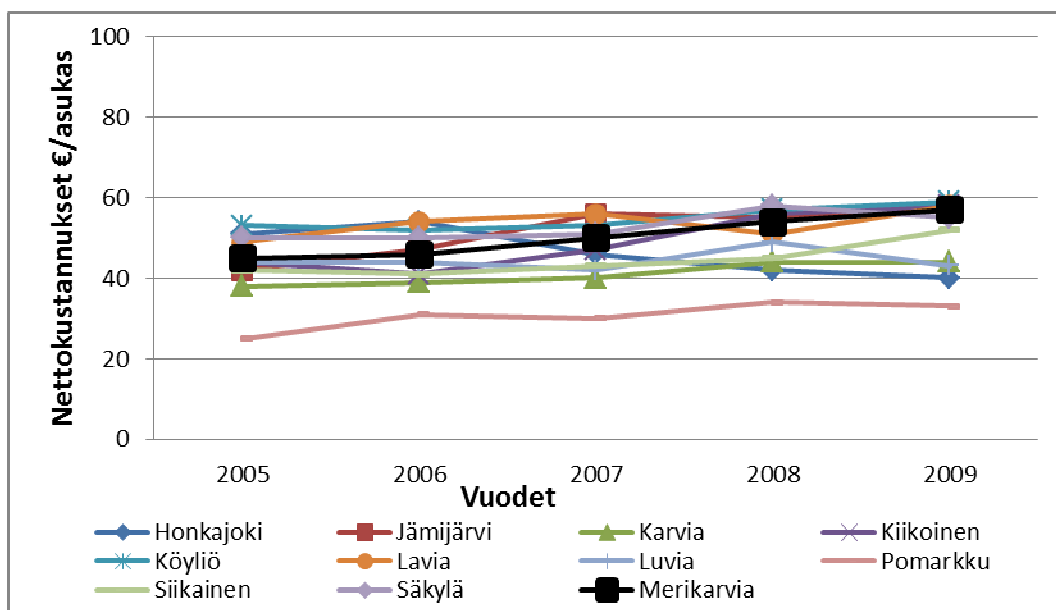
Kuvio 19. Lukiokoulutuksen nettokustannukset oppilasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Säkylässä lukion oppilasmäärä (kuvio 20) on kasvanut 2008-2009 ja tämä näkyy oppilaskohtaisten kustannusten laskuna (mitä useampaa oppilasta kohti kokonaiskustannukset jaetaan sitä pienemmäksi jää nettokustannus per oppilas, ellei jostakin syystä myös kokonaiskustannukset ole kasvaneet. Tässä tapauksessa niin ei ole käynyt). Lukiokoulutuksen oppilasmäärien kehitys selittää sen, miksi Honkajoen nettokustannukset oppilasta kohti ovat nousseet huimasti. Samaan aikaan Honkajoen lukio-oppilaiden määrä on romahtanut. Merikarvialla on lukion oppilasmäärä pysynyt suhteellisen vakaana tarkasteluajanjakson aikana. Tuurin (henkilökohtainen tiedon-

anto 19.10.2011) mukaan oppilasmäärä on paranemaan päin, sillä ilmainen kuljetus lukiolle, erikoistuminen kansainvälisyyteen ja jokaisen lukiolaisen käyttöön annettava kannettava tietokone on lisännyt kiinnostusta Merikarvian lukiota kohtaan ja lisännyt ulkopaikkakuntalaisten opiskelijoiden määrää vuodesta 2009 lähtien.



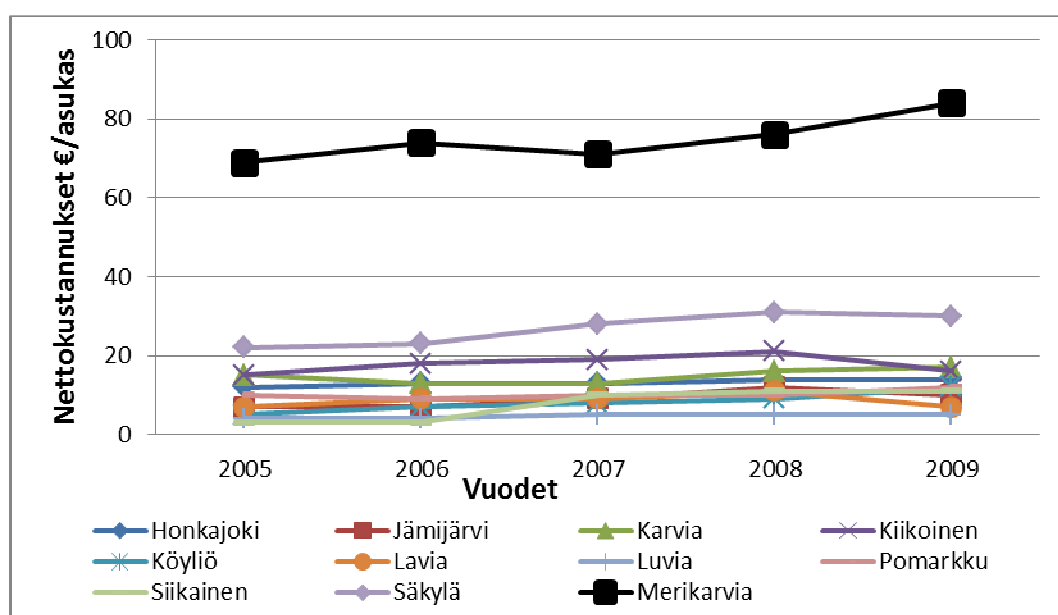
Kuvio 20. Lukiokoulutuksen oppilaita vertailukunnissa 2005-2009.



Kuvio 21. Kirjaston nettokustannukset asukasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

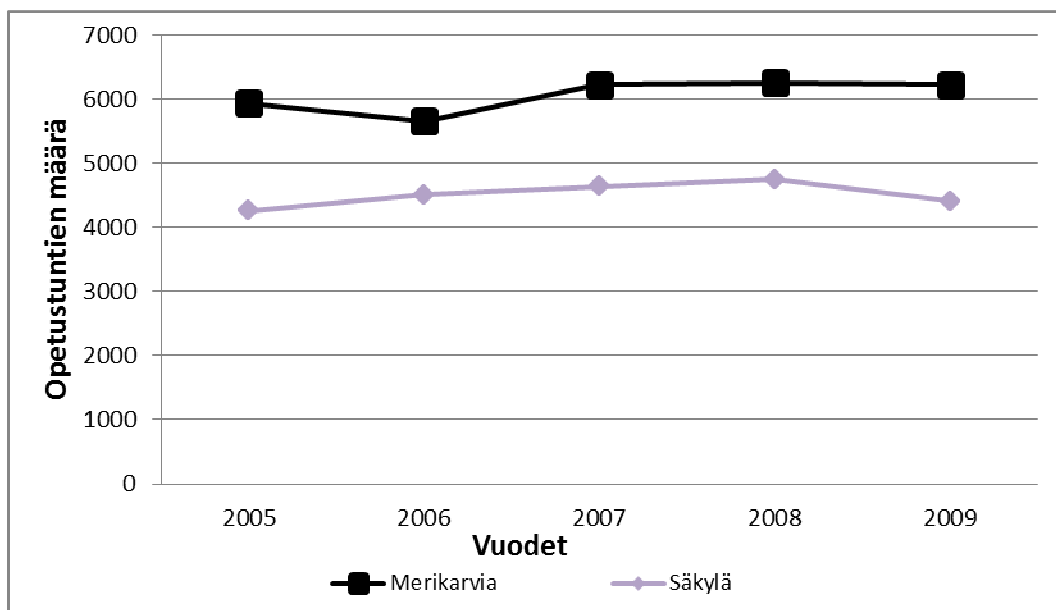
Kirjasto löytyy kaikista vertailukunnista, eikä kirjaston nettokustannuksissa asukasta kohti (kuvio 21) ole mitään yllättävää tai erikoista. Kustannustaso on kaikissa kunnissa suunnilleen sama ja Merikarvialla kustannukset ovat nousseet tasaisesti.

Kansalaisopistojen kohdalla on huomioitava se, että jokaisessa kunnassa on tarjolla kansalaisopistojen järjestämiä kursseja, mutta vain kahdella vertailupaikkakunnista; Merikarvialla ja Säkylässä, on oma kansalaisopisto. Kansalaisopistojen nettokustannukset asukasta kohti (kuvio 22) ovat Merikarvialla selkeästi korkeammat kuin muissa kunnissa, jopa verrattuna Säkylässä kustannuksiin.

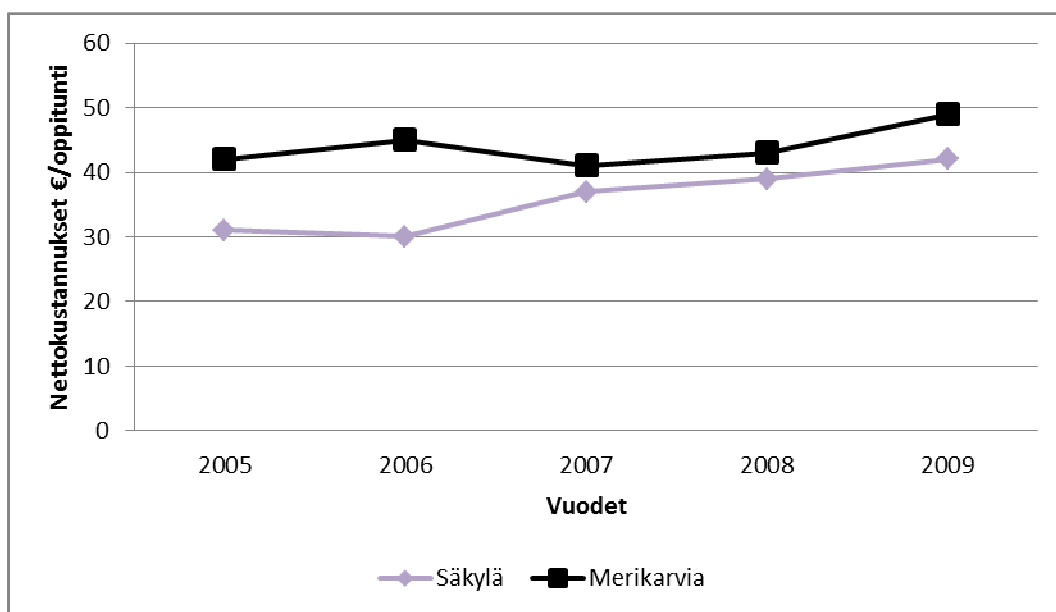


Kuvio 22. Kansalaisopistojen nettokustannukset asukasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Kuviosta 23 kuitenkin näkee sen, että Merikarvialla kansalaisopiston kursseja on enemmän tarjolla, sillä opetustuntien määrä Merikarvialla on huomattavasti suurempi kuin Säkylässä. Opetustuntimäärissä on mukana myös muissa kunnissa annettava opetus, sillä Merikarvian kansalaisopisto järjestää tunteja myös Siikaisissa ja samoin Säkylässä kansalaisopisto antaa opetusta omissa lähikunnissaan.



Kuvio 23. Merikarvian ja Säkylän kansalaisopistojen opetustuntimäärien kehitys (sisältää muissa kunnissa annetun opetuksen) vuosina 2005-2009.

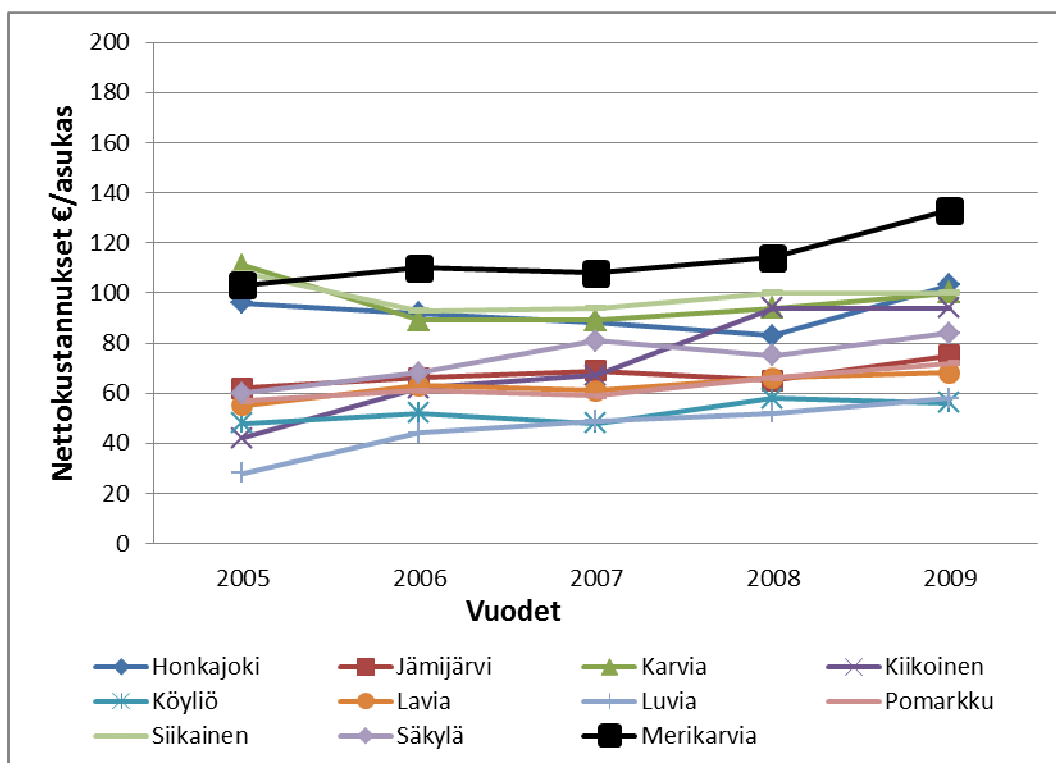


Kuvio 24. Kansalaisopistojen nettokustannukset oppituntia kohti, € Merikarviassa ja Säkylässä 2005-2009.

Kansalaisopistoihin liittyvä viimeinen kuvio 24 kertoo yhden opetustunnin hinnan kehityksen Merikarviassa ja Säkylässä vuosina 2005-2009. Tämän kehitystrendin Tuuri pyysi tekemään, jotta nähtäisiin, onko palvelun tuottaminen edullista ja miten kustannukset kehittyvät siihen nähden, että meillä kuitenkin on oppitunteja opistossa enemmän kuin Säkylässä. Tämän tiedon pohjalta voidaan tulevaisuudessa paremmin miettiä, että järjestetäänkö kansalaisopiston palvelut edelleen itse vai liitetäänkö esimerkiksi Porin kansalaisopistoon.

Tuurin (henkilökohtainen tiedonanto 1.11.2011) mukaan kansalaisopisto ei ole pakollinen tehtävä ja se, että tämänkokoisella paikkakunnalla kuin Merikarvia on oma kansalaisopisto, ei ole ns. kiveen kirjoitettu, vaan tarvittaessa sitä voidaan säästöjen saamiseksi harkita uudelleen. Eikä sitäkään vielä tiedä, minkälaisia päätöksiä valtio tekee kuntauudistuksen yhteydessä tähän palveluun liittyen. Merikarvian ja Säkylän nettokustannukset oppituntia kohti ovat yllättävän lähellä toisiaan vuodesta 2007 lähtien ja kehitystrendit kasvavat tasaisesti. Vuonna 2009 Merikarvian kustannukset (49€) ovat nousseet Säkylään (42€) verrattuna.

Saadakseni vapaa-aikatoimen kustannukset selville yhdistin Tilastokeskuksen kunta-kohtaisista tiedoista liikunnan ja ulkoilun sekä nuorisotyön tiedot. Näin saadut tiedot on kerätty kuvioon 25: vapaa-aikatoimen nettokustannukset asukasta kohti vertailukunnissa 2005-2009.



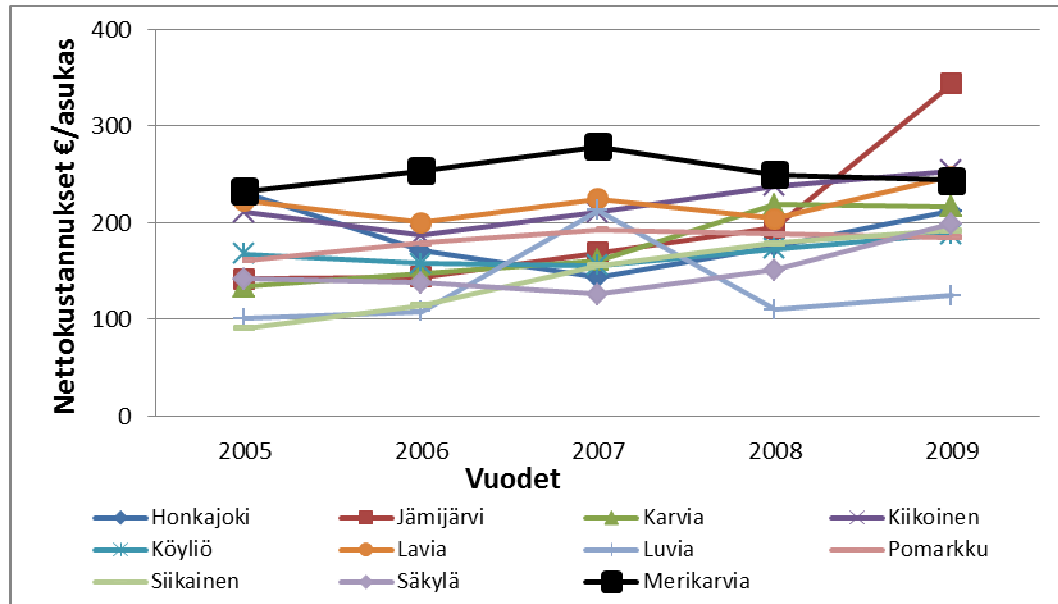
Kuvio 25. Vapaa-aikatoimen nettokustannukset asukasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Merikarvialla kustannustaso on korkein ja selkeä kustannusten nousu on ollut vuodesta 2008 vuoteen 2009. Korkeaan kustannustasoon löytyy selitys siitä, että Merikarvia on ainoa vertailupaikkakunnista, jossa on oma uimahalli. Tuurin (henkilökoh-

tainen tiedonanto 19.10.2011) mielestä oli kuitenkin yllättävää, että kustannustason ero ei ollut muihin verrattuna niin suuri kuin olisi odottanut. Haapalan (henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011) mukaan kustannusten nousuun Merikarvialla vuodesta 2007 lähtien vaikuttavat seuroille annettavien avustusmäärien kasvu, sisäisten vuokrien kasvu lähinnä energiakustannusten nousun myötä sekä panostaminen kaluston uusimiseen.

Yleishallinnon kehitys

Yleishallinnon nettokustannukset asukasta kohti (kuviot 26) ovat pääsääntöisesti olleet kaikilla nousussa, kun on lähestytty vuotta 2009. Merikarvialla kuitenkin nettokustannukset ovat vuodesta 2007 olleet laskussa. Tämä oli hyvä uutinen, sillä se kertoo, että kustannuksia on saatu karsittua. Samaan aikaan mielenkiintoista oli se, että yleishallinnon kustannustaso oli muita kuntia korkeampi. Kustannusten laskuun vaikutti osittain se, että kunnansihteerin jäätyä eläkkeelle hänen tilalleen ei palkattu uutta työntekijää. (Tuuri, henkilökohtainen tiedonanto 19.10.2011.)

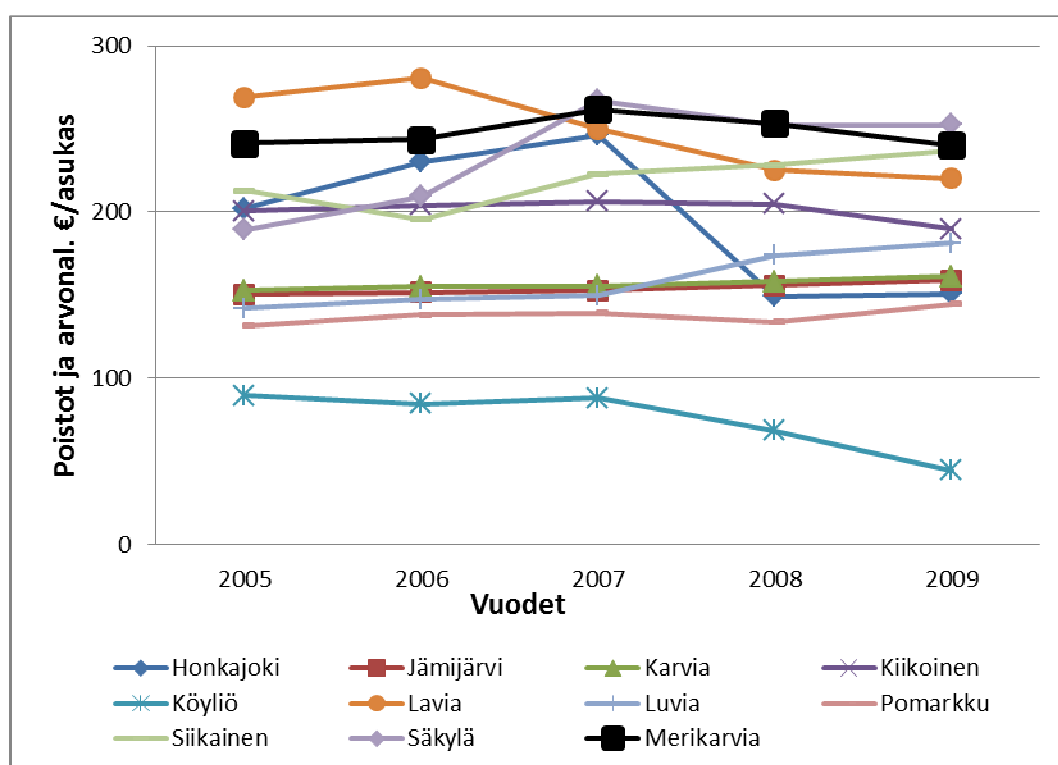


Kuvio 26. Yleishallinnon nettokustannukset €/asukas vertailukunnissa 2005-2009.

Tilastokeskuksen tilastossa oli vielä saatavilla tiedot muiden palvelujen nettokustannuksista, mutta en ottanut niitä vertailuun, koska en saanut kunnolla selville, mistä tiedot koostuivat. Olisi ollut vaikea miettiä, mistä muutokset voisivat johtua, kun en tietäisi, mitä asioita muihin palveluihin on liitetty.

Poistojen ja arvonalentumisten kehitys

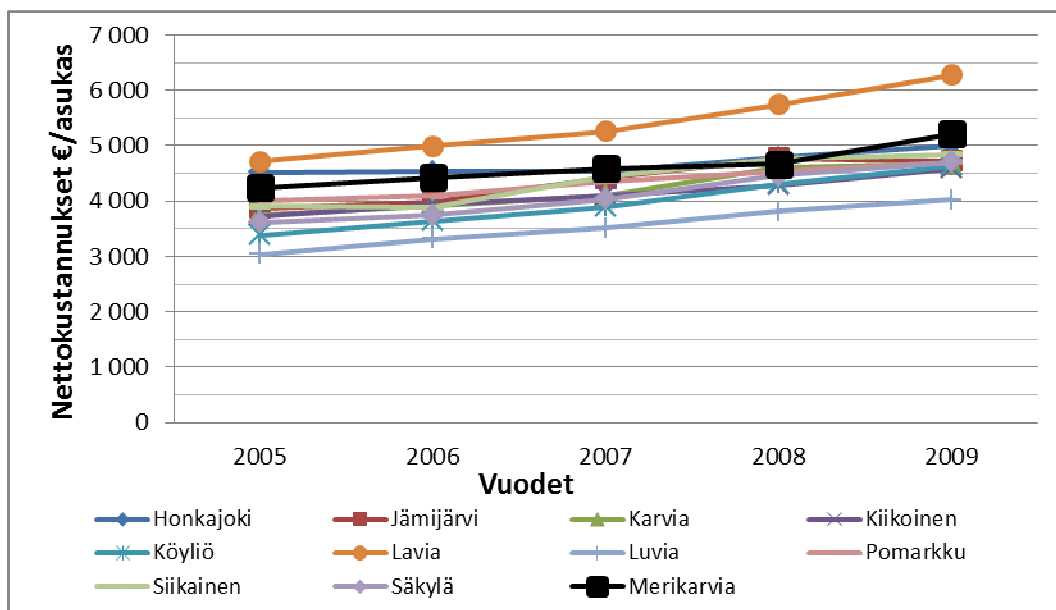
Poistot ja arvonalentumiset asukasta kohti, € vertailukunnissa vuosina 2005-2009 on esitetty kuviossa 27. Merikarvia on investoinut runsaasti, koska poistojen taso on noin korkealla, vaikka muutamissa muissakin kunnissa investoinnista aiheutuvat poistomenot asukasta kohti ovat samalla tasolla Merikarvian kanssa. Vuodesta 2007 eteenpäin Merikarvian poistojen määrä on ollut laskusuunnassa. Vain Säkylässä investoinneista aiheutuvien poistojen kokonaismäärä on suurempi kuin Merikarvialla: Säkylällä 1,2 miljoonaa euroa ja Merikarvialla 820 000 € vuonna 2009.



Kuvio 27. Poistot ja arvonalentumiset €/asukas vertailukunnissa 2005-2009.

Koko käyttötalouden kehitys yhteensä

Viimeinen kehitystrendi kuntien pää- ja osatehtävien nettokustannuksiin liittyen on kuvio 28, jossa on koko käyttötalouden nettokustannukset asukasta kohti vertailukunnissa vuosina 2005-2009. Nettokustannukset ovat nousseet tasaisesti kaikissa kunnissa. Merikarvian kustannustaso on toiseksi suurin ja pieni nousu kustannuksiin tullut vuoden 2008 jälkeen.

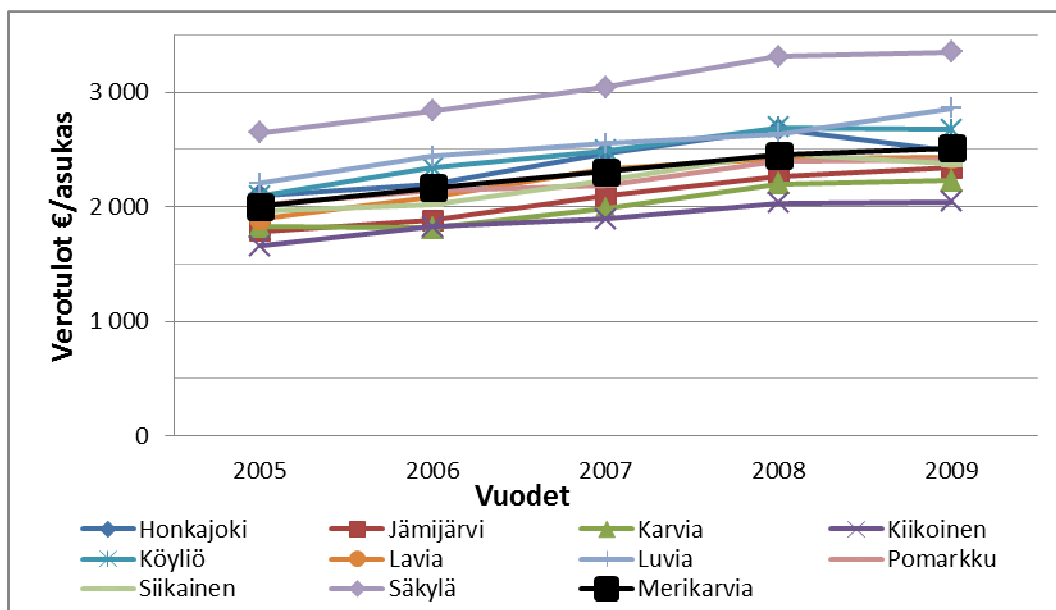


Kuvio 28. Käyttötalouden (yhteensä) nettokustannukset €/asukas vertailukunnissa 2005-2009.

Kaiken kaikkiaan Merikarvian talouskehitys on seurannut yleistä kehitystä, eikä mitään tehtävää pystynyt nostamaan sellaiseksi selittäväksi tekijäksi, jolla voitaisiin perustella kunnan talouden kehittyminen hyväksi. Tästä syystä tarkastelin vielä Merikarvian ja vertailukuntien verotulojen ja valtionosuuksien kehitystä.

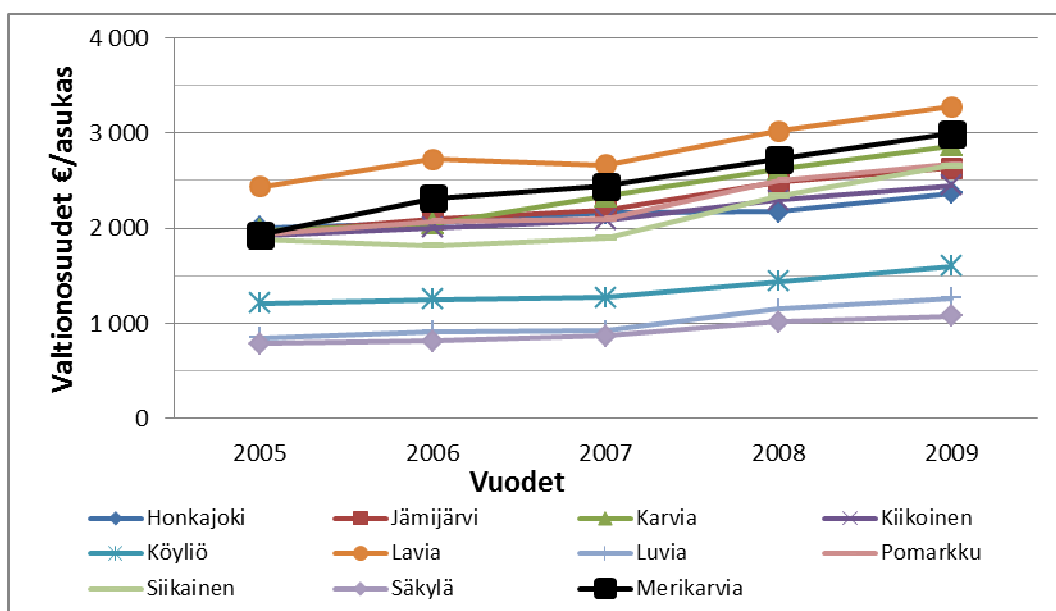
Tulorahoituksen kehitys

Verotulot asukasta kohti (kuvio 29) ei antanut mitään mullistavaa tietoa, sillä kaikissa vertailukunnissa verotulot ovat vuodesta 2005 kasvaneet tasaisesti, kunnes 2008 kasvu on tasaantunut. Vain Honkajoella verotulot ovat selkeästi laskeneet vuodesta 2008. Merikarvialla nostettiin tuloveroprosenttia 18,5 prosentista 19,5 prosenttiin vuodesta 2007 lähtien. Tuurin (henkilökohtainen tiedonanto 19.10.2011) mielestä oli hienoa huomata, että Merikarvia ei ole verotulojen osalta muihin kuntiin verrattuna yhtään heikommassa asemassa. Hänen mukaansa niin usein oletetaan, koska Merikarvialla on aika paljon pienituloisia, jotka eivät kasvata tuloverojen määrää. Yhteisövero-osuus Merikarvialla on ihan hyvä paikkakunnalla toimivien yritysten ansiosta. Samoin kiinteistöveroista koostuva osuus on suhteellisen hyvä.



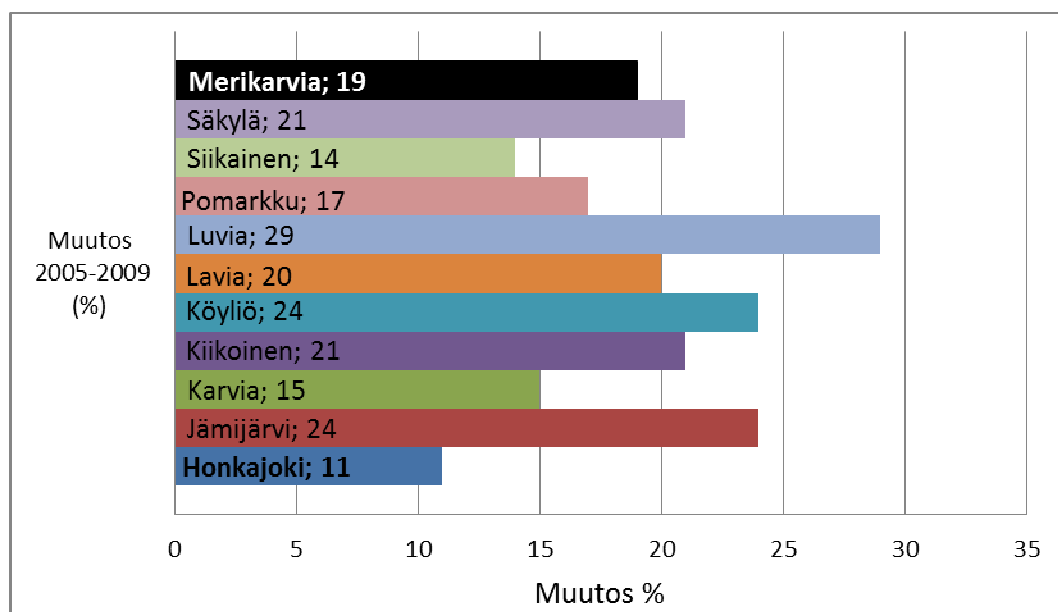
Kuvio 29. Verotulot asukasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Myöskään valtionosuudet asukasta kohti (kuvio 30) ei tarjoa helposti havaittavaa selitystä Merikarvian kunnan talouden kehittymiseen. Kaikissa vertailukunnissa valtionosuudet ovat parantuneet ja varsinkin vuodesta 2007 lähtien kasvu on ollut huomattavaa. Merikarviälläkin valtionosuuksia on saatu vajaa 1,8 miljoonaa euroa enemmän vuosien 2007-2009 aikana. Merikarvian valtionosuuksien tulotasoon vaikuttaa esimerkiksi oma lukio, jonka toimintaan valtio myöntää valtionosuutta.



Kuvio 30. Valtionosuudet asukasta kohti, € vertailukunnissa 2005-2009.

Koska erot verotuloissa ja valtionosuuksissa ovat euromääräisinä noin pieniä, päätin tutkia niiden kehitystä vielä muutosprosentin avulla. Laskin vertailukuntien verotuloista, valtionosuuksista ja toimintakatteista, miten paljon ne ovat muuttuneet prosentuaalisesti vuodesta 2005 vuoteen 2009. Kuviossa 31 on esitetty verotulojen muutos (%) vertailukunnissa vuodesta 2005 vuoteen 2009 ja sen perusteella parhaiten verotulot ovat kehittyneet Luvialla. Merikarvialla verotulojen määrä on noussut 19 % vuodesta 2005. Vähiten kasvua verotuloissa on ollut Honkajoella.

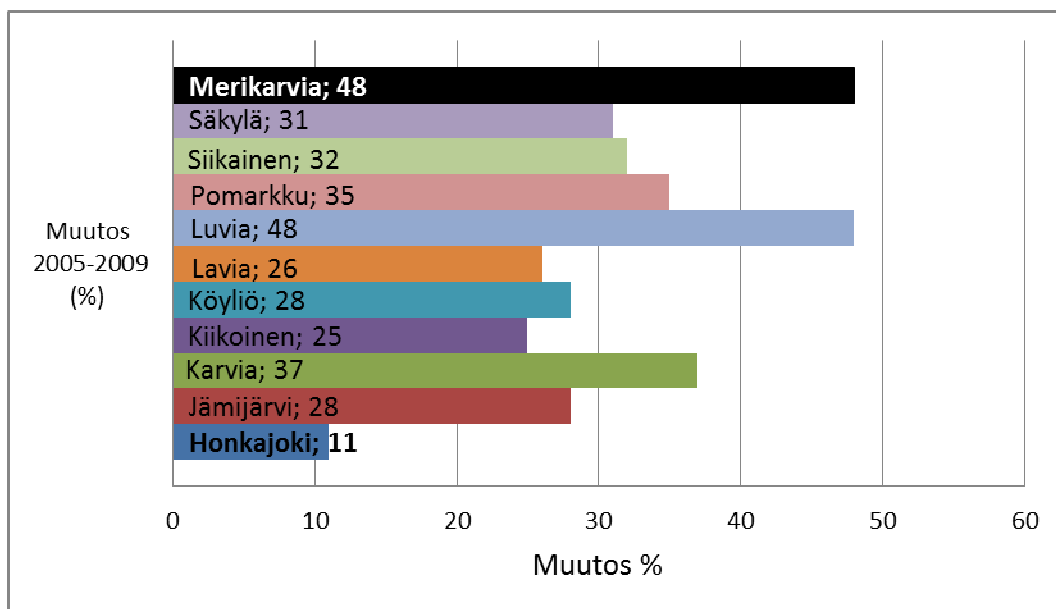


Kuvio 31. Verotulojen muutos prosentteina vuodesta 2005 vuoteen 2009 vertailukunnissa.

Valtionosuuksien muutos (%) vertailukunnissa vuodesta 2005 vuoteen 2009 (kuvio 32) näyttää, että eniten valtionosuuksien määrä on kasvanut Merikarvialla ja Luvialla, joissa kummassakin valtionosuuksien määrä on noussut 48 % vuodesta 2005. Heikoimmin valtionosuuksien määrä on kasvanut Honkajoella. Tästä näkee, että yksi selkeä selitys talouden kehitykselle on ollut se, että valtionrahoituksen kehitys on ollut Merikarvian kannalta erittäin suopea. Näissä muutosprosenttikuvioissa näkyy euromääriä paremmin se, kuinka paljon valtionosuudet ovat kehittyneet. Positiivinen kehityssuunta näkyy sekä absoluuttisesti että suhteessa muihin kuntiin.

Valtionosuuksien kasvuun Merikarvialla on vaikea antaa tarkkaa selitystä, sillä kunnassa kirjataan muistiin vain se, paljonko yleistä, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia euromääräisesti tulee. Sen pohjalta voi

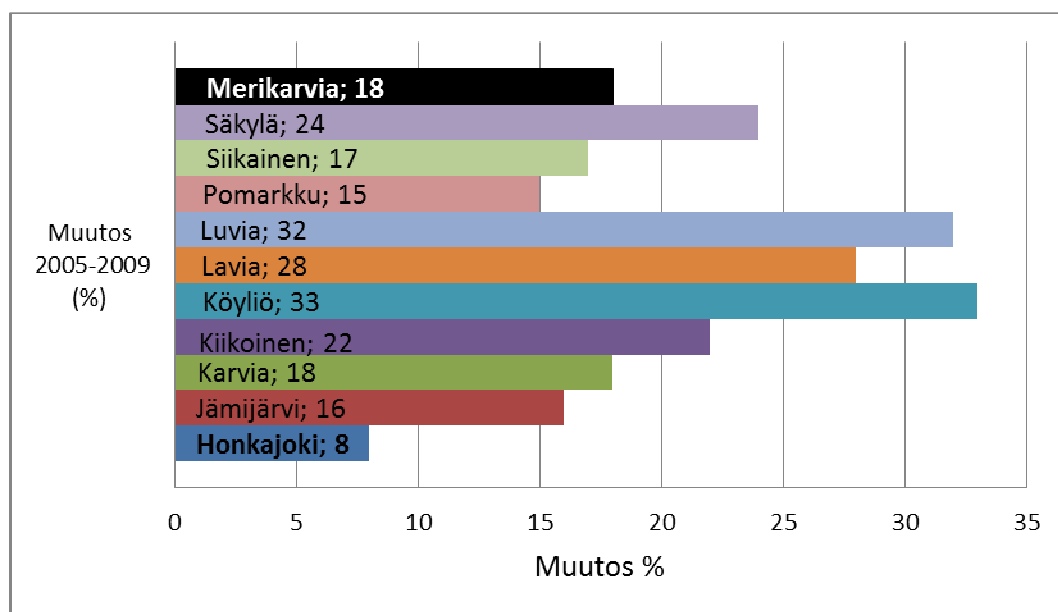
sanoa, että tarkasteluajanjaksolla Merikarvian valtionosuus sosiaali- ja terveydenhuoltoon on kasvanut 3,2 miljoonaa euroa, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus on pysynyt ennallaan ja yleisen valtionosuuden määrä on kasvanut vain 200 000 €. Yksittäisen valtionosuuden muodostumiseen vaikuttavien tekijöiden osuutta kokonaisuudesta ei tästä pysty sanomaan. Valtionosuudet ovat kasvaneet yleisesti koko tarkasteluajanjakson ajan. Merikarvian valtionosuuksissa huomioidaan syrjäisyyslisä, sillä Merikarvia on sen verran kaukana isommasta kuntakeskuksesta (laskennassa huomioidaan paikallinen väestöpohjaindeksi, joka mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja seudullinen väestöpohjaindeksi, joka mittaa väestön määrää 50 kilometrin etäisyydellä kuntakeskuksesta). Esimerkiksi Siikainen ei saa syrjäisyyslisää, sillä Kankaanpää on sen verran lähellä.



Kuvio 32. Valtionosuuksien muutos prosentteina vuodesta 2005 vuoteen 2009 vertailukunnissa.

Kuviossa 33 on tarkasteltu toimintakatteen alijäämän kasvua (%) vertailukunnissa vuodesta 2005 vuoteen 2009. Toimintakatteet ovat kunnissa kaikilla negatiivisia (toimintatuotot eivät kata toimintakustannuksia) ja siksi käytän tässä yhteydessä jo kuvion selityksessä ilmaisua toimintakatteen alijäämän muutos enkä pelkästään toimintakatteen muutos. Muuten yritysten tuloslaskelmiin tottuneet voisivat tulkita kuviota väärin, koska yritysmaailmassahan toimintakatteiden on tarkoitus olla positiivisia.

Toimintakatteen alijäämän kasvua kuvaavasta kuviosta näkee, miten tuloja ja menoja on saatu suhteutettua toisiinsa, edellyttää aktiivista toimintaa, jolla menoja saataisiin kuriin ja tuloja parannettua. Merikarvia on pärjännyt tässä keskinkertaisesti; löytyy Merikarviaa nuukemmin eläneitä kuntia, mutta myös vähemmän säästäväisesti toimineita kuntia. Kaikilla kustannukset ovat kuitenkin kasvaneet nopeammin kuin tuotot (maksuja ei ole pystytty nostamaan samassa tahdissa kuin kustannuksia syntyy). Eniten toimintakatteet ovat kasvaneet Köyliössä ja Luvialla; vähiten Honkajoella. Merikarvialla toimintakate on noussut kaiken kaikkiaan vuoden 2005 luvusta -14 338 vuoden 2009 lukuun -16 953.



Kuvio 33. Toimintakatteen alijäämän kasvu prosentteina vuodesta 2005 vuoteen 2009 vertailukunnissa (Toimintakate = toimintatuotot - toimintakustannukset).

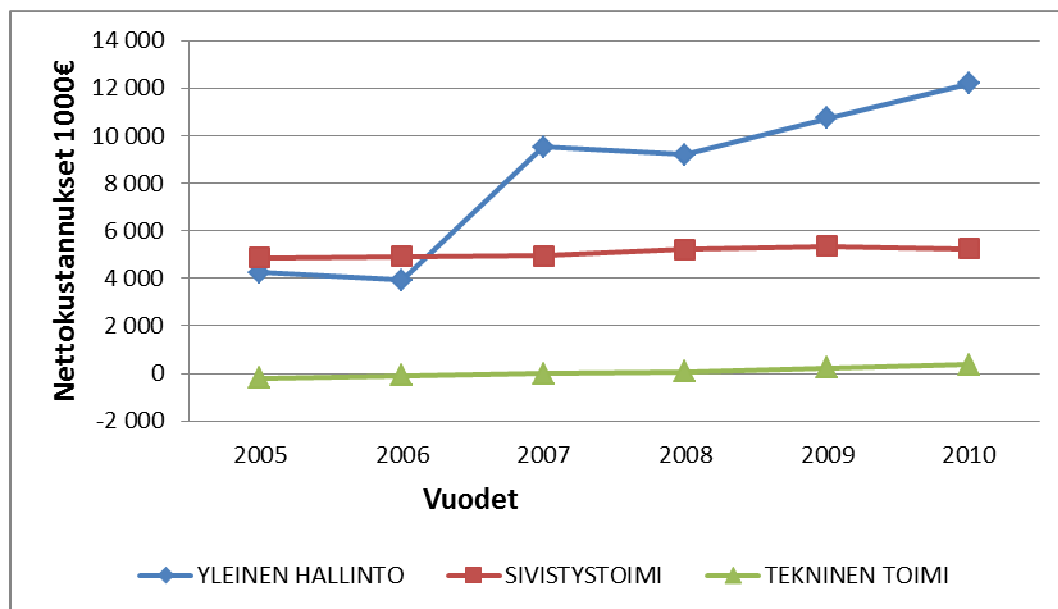
Kuntien tulorahoitus näyttää yleisesti ottaen kehittyvän tarkasteluajanjaksolla heikompaan suuntaan ja se tarkoittaa sitä, että Merikarvialla tämä kehitys on ollut hitaampaa kuin niillä, joilla on enemmän ongelmia.

4.3.3 Merikarvian talouskehitys 2005-2010

Vertailutietojen jälkeen tutkin vielä Merikarvian tilinpäätöstietojen pohjalta nettokustannusten (toimintakatteen) muutosta tehtävittäin (päätehtävät ja osatehtävät) vuosina 2005-2010, jotta näen, miten Merikarvian talous on kehittynyt vuodesta 2005 vuoteen 2010. Olen muokannut Merikarvian tuloslaskelmien tietoja tehtäväkohtaisesti

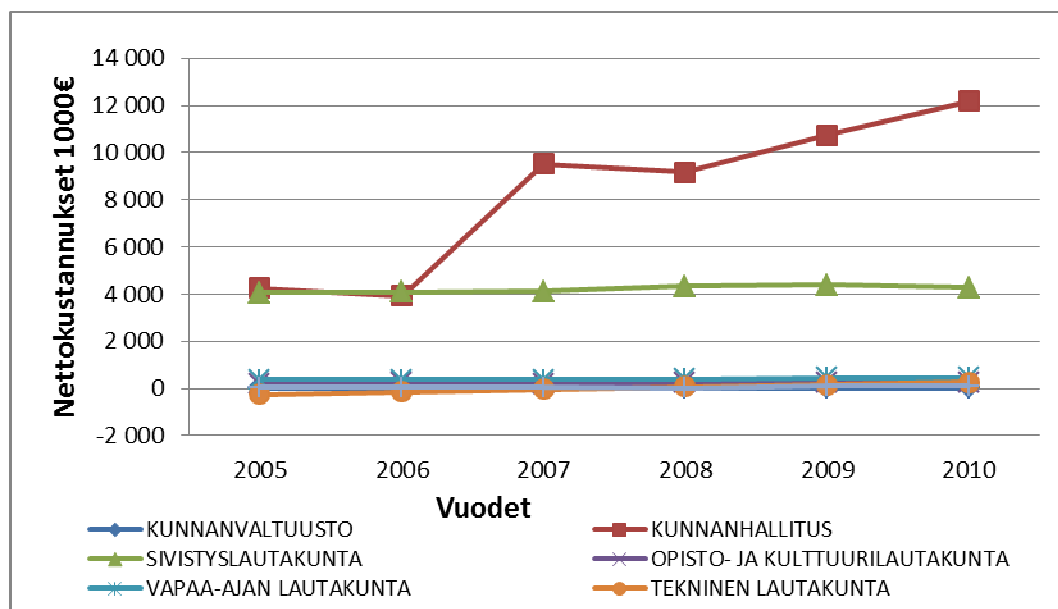
saadakseni aikaisemmat vuodet (2005-2009) vertailukelpoiseksi vuoden 2010 kanssa. Tätä muokkausta täytyi tehdä, koska Merikarvia liittyi SOTEen, kuten luvussa 4.1 olen selittänyt. Jotta nämä kehitystrendit näkyisivät paremmin tein ensin päätehtäväkuviot ja sen jälkeen jaoin osatehtäviä useampiin kuvioihin, koska muuten niistä ei olisi nähty, miten tehtävät ovat kustannuksiltaan kehittyneet vuosien aikana.

Kuviossa 34 on esitetty Toiminta- ja taloustilaston mukaisten päätehtävien nettokustannukset Merikarvialla vuosina 2005-2010. Sivistystoimen nettokustannukset ovat kehittyneet tasaisesti samoin myös teknisen toimen kustannukset. Yleisen hallinnon kustannukset ovat lähteneet vuoden 2006 jälkeen nousuun, mikä johtuu siitä, että Perusturvan tiedot puuttuvat vuosilta 2005-2006. Perusturvan osatehtävä on oikeasti otettu käyttöön vasta vuonna 2010, mutta laskentasihteeri on jo perusturvan yhteistoiminta-alueeseen liittymistä harkittaessa laskenut takautuvasti, minkälaisiksi perusturvan kustannusten oletetaan muotoutuvan. Minulla on siis ollut laskelmat käytettävissä vuodesta 2007 lähtien ja siksi hyppäys kustannuksissa on sen vuoden kohdalla. En voinut laittaa tässä kehitystrendiä alkamaan vasta vuodesta 2007, koska yleisen hallinnon alaisuudessa on muitakin päätehtäviä, joiden kustannukset näkyvät vuodesta 2005 lähtien.



Kuvio 34. Toiminta- ja taloustilaston mukaisten päätehtävien nettokustannukset (1000€) Merikarvialla vuosina 2005-2010.

Merikarvialla käytettävien päätehtävien nettokustannukset (kuvio 35) näyttää samalta kuin edellinen kuvio eli kunnanhallitus, joka sisältää perusturvan on noussut jyrkästi vuodesta 2006. Myöhemmin kuviossa 36, jossa perusturva näkyy omana tehtävänä, olen aloittanut kehitystrendin teon vasta vuodesta 2007.

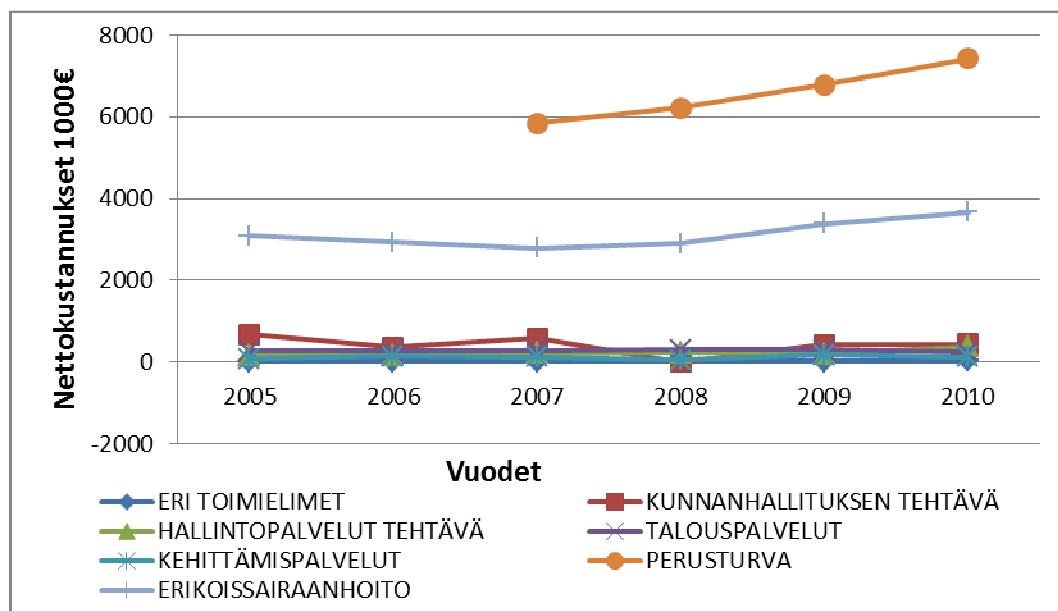


Kuvio 35. Merikarvian päätehtävien nettokustannukset (1000€) vuosina 2005-2010.

Kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen alaisuudessa olevat osatehtävät ja niiden nettokustannukset Merikarvialla vuosilta 2005-2010 ovat kuviossa 36. Tässä kuviossa perusturvan kustannukset näkyvät vasta vuodesta 2007 eteenpäin ja siinä kustannukset ovat tasaisesti nousussa. Kunnanhallituksen tehtävässä on pientä vaihtelua, mutta ei niin suuressa määrin, että kannattaisi tarkastella sen sisältöä. Kehittämispalveluissa on kehittämishankkeita (projekteja) käynnissä, jotka ovat osin valtion rahoittamia, osin Merikarvian itsensä rahoittamia. Kehittämispalveluiden kustannusten kehittyminen on riippuvainen siitä, kuinka paljon hankkeita on menossa.

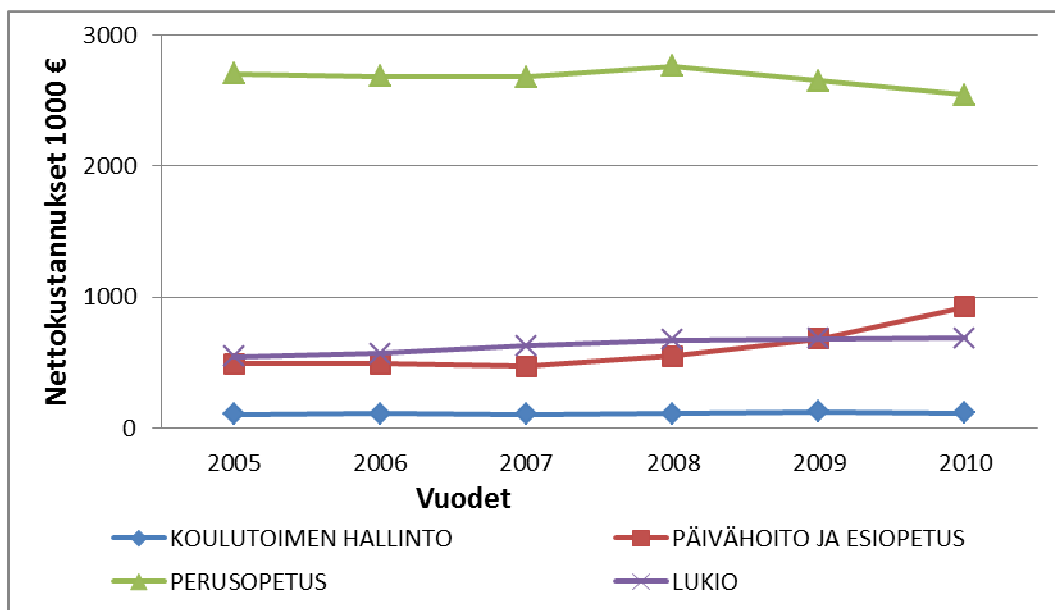
Näissä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen alaisissa osatehtävissä on lähes kaikissa viisi vuotta edetty melkein nollakasvulla, poikkeuksen tekevät erikoissairaanhoido ja perusturva. Niiden kustannustasot ovat korkealla, mutta niinhän sosiaali- ja terveystaloudet ovat aina olleet kuntien isoimpia menoeriä. Väestörakenne vaikuttaa kasvuun, mutta toisaalta se on vaikuttanut myös valtionosuuksiin. Valtiohan ei

anna rahaa tyhjästä eli kun väestö ikääntyy ja käyttää enemmän terveystalvuuja, jolloin kustannukset kasvavat niin valtio huomioi sen kasvattamalla valtionosuuksia.



Kuvio 36. Kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen alaisten osatehtävien nettokustannukset (1000€) Merikarviällä vuosina 2005-2010.

Sivistyslautakunnan alaisten osatehtävien nettokustannukset vuosina 2005-2010 on esitetty kuviossa 37. Siinä näkyy koulutoimen hallinnon ja lukion tasainen kehitys, jossa on menty nollakasvulla eli kustannuksia on jostain pystytty leikkaamaan. Perusopetuksen nettokustannukset ovat pienentyneet vuodesta 2009 lähtien, josta voidaan päätellä, että kouluverkkouudistus oli kannattava toimenpide. Päivähoidon ja esiopetuksen kustannukset ovat lisääntyneet, mikä johtuu palkkakustannusten noususta, kuten aikaisemmin kerroin, kun käsittelemme Merikarvian ja vertailukuntien päivähoidon ja esiopetuksen nettokustannuskuvioita. Vuoden 2010 kohdalla päivähoidon kustannuksia nostaa sote-ratkaisusta johtuvien erien siirtely. Päivähoitoon siirrettiin kotihoidontuki ja vastasyntyneiden muistamiset, ja pelkästään kotihoidontuen siirto päivähoitoon nosti kustannuksia noin 176 000 eurolla.

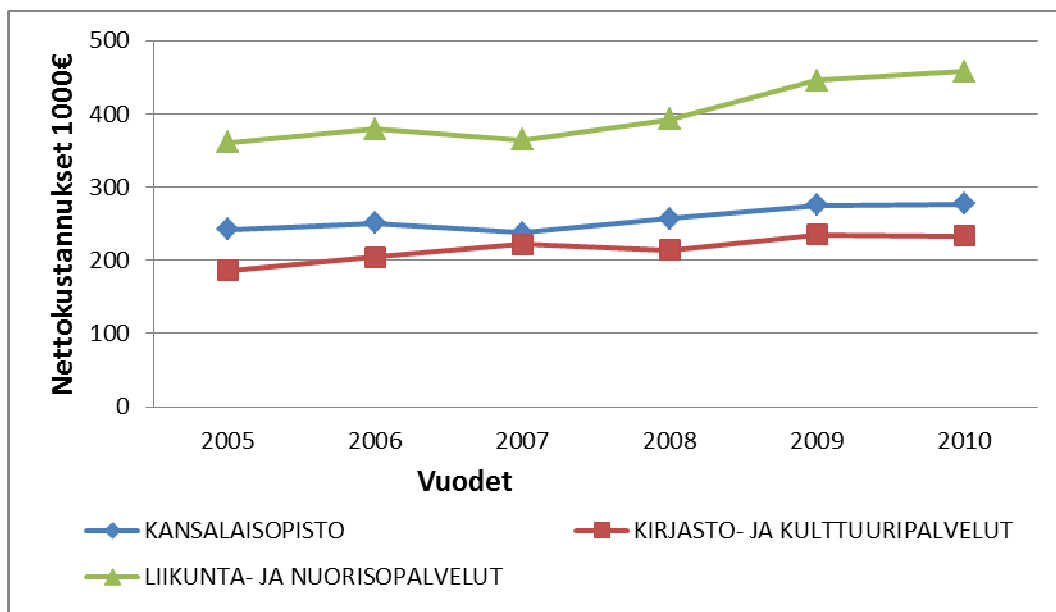


Kuvio 37. Sivistyslautakunnan alaisten osatehtävien nettokustannukset (1000€) Merikarvialla vuosina 2005-2010.

Kuviossa 38 on esitetty opisto- ja kulttuurilautakunnan sekä vapaa-ajan lautakunnan alaisten osatehtävien nettokustannukset. Kirjasto- ja kulttuuripalvelujen sekä kansalaisopiston nettokustannukset ovat kehittyneet pääasiassa tasaisesti, mutta liikunta ja nuorisopalvelujen kustannukset ovat nousseet vuodesta 2007. Taloussuunnitelmissa oli pitkään ollut maininta siitä, että uimahallilla toimiva kiinteistönhoitaja/uimavalvoja ei ehdi tekemään kiinteistönhoidollisia toimenpiteitä, koska uimavalvojan työ vei hänen kaiken aikansa. Suunniteltiin uimavalvojan palkkaamista. Lopulta vuonna 2007 liikunta- ja nuorisopalvelujen puolella tehtiin henkilöstöjärjestelyjä, jonka seurauksena kiinteistönhoitaja/uimavalvoja siirtyi tekniseen toimeen ja tilalle palkattiin uimavalvoja. Haapalan (henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011) mukaan tämä muutos ei kuitenkaan vaikuttanut palkkakustannuksia lisäävästi, sillä kiinteistönhoitaja/uimavalvojan palkka oli ikälisineen suurempi kuin uutena palkatun uimavalvojan saama palkka. Aikaisemmin liikunta- ja nuorisopalvelut saivat työllistämistukia, jotka ovat poistuneet, koska henkilöstöjärjestelyjen myötä ei ole voitu palkata työllistettyjä työntekijöitä.

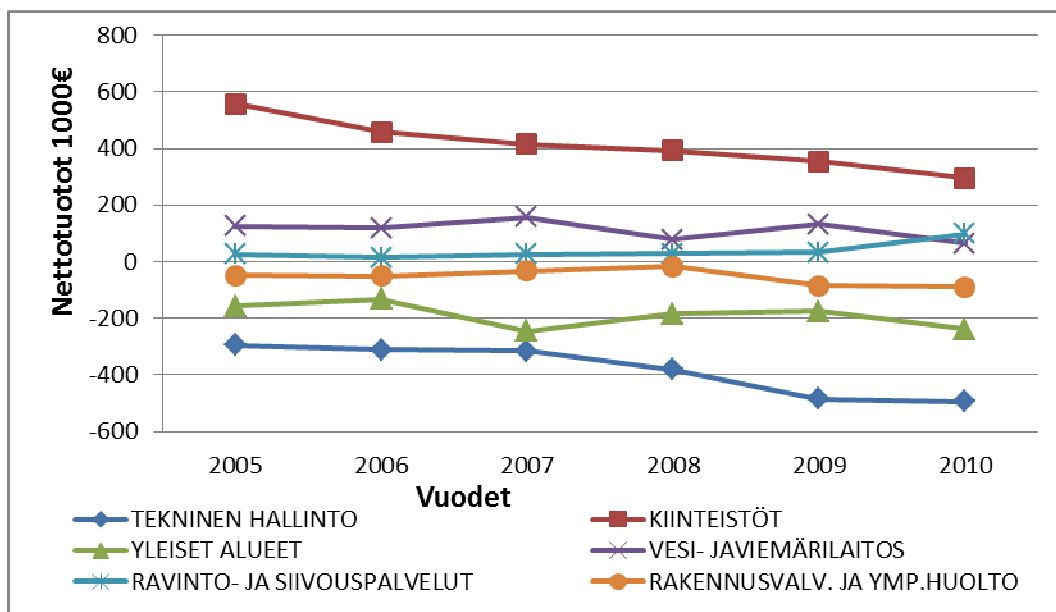
Liikunta- ja nuorisopalvelujen nettokustannukset ovat osittain kasvaneet vuodesta 2007 lähtien, koska seurojen saamia avustuksia on korotettu: aikaisemmin avustukset olivat noin 24 000 euroa, josta ne ovat lisääntyneet noin 30 000 euroon. Myös sisäiset vuokrat nousivat vuosina 2007-2008 lähinnä energiakustannusten nousun vuoksi.

Lisäksi liikunta- ja nuorisopalveluiden kalustoa on uusittu ahkerasti. Nurmikentän kalusto (jalkapallo ja yleisurheilu) on uusittu ja alueen turvallisuutta lisätty muun muassa rakentamalla aita alueen ympärille. Samoin on uusittu urheilutalon liikuntasalin kalustoa ja asennettu saliin uusi lattiapinta. (Haapala henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011.)



Kuvio 38. Opisto- ja kulttuuri- sekä vapaa-ajanlautakunnan alaisten osatehtävien nettokustannukset (1000€) vuosina 2005-2010.

Teknisen lautakunnan ja ympäristölautakunnan alaisten osatehtävien nettotuotot näkyvät kuviossa 39. Tässä kuviossa täytyy huomioida se, että kyseessä ovat nettotuotot eikä -kustannukset. Koska kiinteistöt, vesi- ja viemärilaitos sekä ravinto- ja siivouspalvelut ovat sellaisia osatehtäviä, joiden toimintakate jää ylijäämäiseksi, on parempi esittää ne oikein eli tuottavat plussalla ja ei-tuottavat miinuksella. Niemen (henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011) mukaan teknisen hallinnon kustannukset ovat nousussa, koska vuodesta 2008 lähtien siellä näkyvät eläkemenoperusteiset maksut, jotka ovat noin 21 000 €/vuosi. Eläkemenoperusteisilla menoilla tarkoitetaan niitä kustannuksia, jotka jäävät kunnan vastuulle kunnan omien työntekijöiden jäädessä eläkkeelle. Lisäksi näihin menoihin luetaan mukaan vastuut lopetettujen kuntayhtymien työntekijöiden eläkemaksuista. Aikaisemmin nämä kustannukset olivat yhtenä summana yleishallinnossa, mutta vuodesta 2008 lähtien eläkemenoperusteiset maksut on jaettu niille hallinnon aloille, joiden eläkkeelle jääneiden työntekijöiden eläkemaksuista on kysymys.

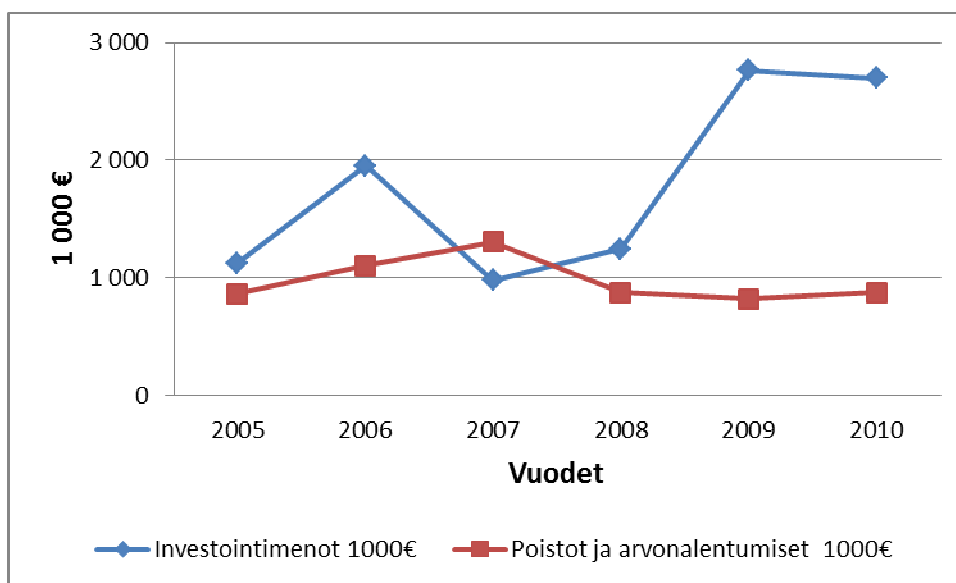


Kuvio 39. Teknisen ja ympäristölautakuntien alaisten osatehtävien *nettotuotot* (1000€) Merikarvialla vuosina 2005-2010.

Yleisten alueiden kehitys on tasaista vuoden 2007 hyppäystä lukuun ottamatta. Tämä kustannusten hetkellinen nousu johtuu 400 000 euron varauksesta, joka on tehty vuonna 2007 kaatopaikan jälkihoitoa varten. Ravinto- ja siivouspalveluissa tuotot kattavat kustannukset ja toimintakate on positiivinen. Selkeä tulojen nousu näkyy vuonna 2010, koska Soteen liittymisen jälkeen ravinto- ja siivouspalveluiden ulosmyynti on lisääntynyt.

Myös kiinteistöjen puolella tuotot ovat kustannuksia suuremmat, mutta kehitys näyttää olevan heikompaan suuntaan. Tuuri (henkilökohtainen tiedonanto 1.11.2011) kertoi, että Merikarvia on myynyt pois joitakin kiinteistöjä (esimerkiksi Sea Pack:n hallin), jotka ovat tuottaneet hyvin vuokratuloja. Tästä johtuen tulot ovat pienentyneet. Vesi- ja viemärlaitoksen kohdalla nettokustannusten kehitys vaihtelee, vaikka senkin toimintakate on positiivinen. Rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon nettokustannukset ovat kasvaneet selkeästi vuonna 2009, mutta nyt kasvu on tasaantunut. Niemmen (henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011) mukaan Merikarvian rakennustarkastajan poismenon johdosta vuoden 2007 loppupuolella palkkakustannukset vähenivät. Vuonna 2008 rakennustarkastajan tehtävät hoidettiin olemassa olevan henkilöstön turvin, kunnes vuonna 2009 kuntaan palkattiin taas rakennustarkastaja, jonka palkkakustannukset nostivat kokonaiskustannuksia.

Kuviossa 40 on esitetty Merikarvian investointimenot sekä poistot ja arvonalentumiset (1000€) vuosina 2005-2010. Investointimäärät ovat Merikarviassa kasvaneet huomattavasti 1,2 miljoonasta eurosta 2,7 miljoonaan euroon vuonna 2009, mutta poistot ovat vakiintuneet hieman alle miljoonaan euroon vuosittain. Investoinneilla on merkitystä, koska poistot rasittavat kuntaa pahimmillaan kymmeniä vuosia eteenpäin. Jos jossakin vaiheessa on rakennettu vahvasti ja sitten kunnan talous syöksyy alaspäin, niin vanhoja poistoja on edelleen tehtävänä talouden tilanteesta huolimatta.



Kuvio 40. Investointimenot sekä poistot ja arvonalentumiset (1000€) Merikarviassa 2005-2010.

4.3.4 Yhteenveto

Talouden tunnusluvut

- Kaikki Merikarvian tunnusluvut ovat parantuneet vuodesta 2005 vuoteen 2009.
- Vuosikate prosenttia poistoista on vuonna 2009 ylijäämäinen ja tulorahoitus riittää kattamaan vielä poistotkin.
- Omavaraisuusaste on 76 %, joten se on yleistä tavoitetasoa (70 %) parempi.
- Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti on Merikarviassa 22 %, joten kunnan mahdollisuudet selviytyä velan maksusta tulorahoituksella on parantunut tarkasteluajanjakson aikana.

- Ristiintaulukoimalla omavaraisuusaste ja kertynyt yli-/alijäämä Myllyntauksen ja Pukin mukaan saadaan Merikarvialle erinomainen tulos, jonka mukaan kunnalla on taseessa kertynyttä ylijäämää, tulorahoituspohja on hyvä, kunnalla ei ole kohtuutonta velkaa ja kunnan omavaraisuus on korkea.
- Merikarvian tuloveroprosentti on 19,5, mikä antaa vielä mahdollisuuden korottaa sitä lisätulojen hankkimiseksi. Merikarvian tapauksessa tuloveroprosentin korotus ei kuitenkaan paranna tuloja niin paljon kuin jossakin muussa kunnassa, koska Merikarvian asukkaista suurin osa on pienituloisia. Veroprosentin nosto ei lisää verotuloja yhtä hyvin kuin kunnassa, jossa on suurituloisia asukkaita.

Sosiaali- ja terveystoimen kehitys

- Nettokustannukset asukasta kohti on kehittynyt tasaisesti ja samansuuntaisesti kuin muissakin vertailukunnissa. Korkean kulutason selitys on Merikarvian väestörakenteessa, joka on suhteellisen ikääntynyt.
- Merikarvian oman kehityksen 2005-2010 kuviossa näkyy se, että sosiaali- ja terveystoimen palveluihin liittyvät kustannukset ovat suuret ja kulutaso (noin 10-12 miljoonaa euroa) on aivan omaa luokkaansa muihin päätehtäviin verrattuna. Erikoissairaanhoidon ja Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen kustannukset ovat suuret, mutta erikoissairaanhoidon kustannukset ovat pysyneet tasaisina, kun taas perusturvan kustannukset nousevat reippaasti.
- Suurin menoerä ja sitä kautta merkittävä, mutta tämän päätehtävän järjestämisestä päätösvalta ei enää ole Merikarvian kunnalla.

Opetus- ja kulttuuritoimi

- Opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten kehitys ei eroa muista vertailukunnista, nettokustannusten määrä asukasta kohti nousee tasaisesti.
- Päivähoidon nettokustannukset ovat olleet nousussa vuodesta 2007. Kustannusten nousu selittyy alle 3-vuotiaiden hoitolasten lisääntymisen johdosta palkatulla lisähenkilökunnalla ja iltahoidon lisääntymisen takia maksetuilla iltalisillä. Kustannustasoa tutkiessa on huomioitava, että Merikarvialla on oma päiväkotikiinteistö, mistä aiheutuu kiinteistöhoito- ym. kustannuksia.
- Esiopetuksen nettokustannusten taso on ollut keskiluokkaa, kunnes vuonna 2009 kustannukset ovat nousseet voimakkaasti ja kehitys on jättänyt muiden

vertailukuntien kehityksen taakseen. Esiopetuksen kustannuksia on nostanut kahden osa-aikaisen erityislastentarhanopettajan palkkakustannukset. Silti kustannukset nousevat edelleen vuonna 2010, joten tässä olisi lisäselvityksen tarvetta. Kokonaisuudessaan esiopetuksen kustannukset ovat aika pieni osa koko kunnan kustannuksista.

- Perusopetuksen nettokustannukset eivät Merikarvialla ole nousseet ollenkaan vertailuajanjakson aikana. Kustannukset ovat pienentyneet vuodesta 2008 lähtien kouluverkkouudistuksen ansiosta.
- Lukiokoulutuksen kustannukset ovat kehittyneet samoin kuin vertailukunnissa eli nousseet tasaisesti. Maksuton kuljetus lukioon kaikille yli 5 km päässä asuville nostaa kustannuksia. Vertailukunnista Merikarvian lisäksi vain neljässä on oma lukio.
- Kirjaston nettokustannukset ovat kehittyneet samoin kuin vertailukunnissa, kustannustaso on keskiluokkaa ja kustannukset ovat nousseet tasaisesti, mutta vähän.
- Kansalaisopiston omistavat vertailukunnista vain Merikarvia ja Säskylä. Nettokustannukset asukasta kohti ovat Merikarvialla huomattavasti Säskylää korkeammat, mutta myös opetustunteja pidetään noin 2 000 tuntia enemmän kuin Säskylässä. Yhden opetustunnin hinnassa ei ole suurta eroa Merikarvian ja Säskylän välillä. Tärkeä tarkastelunkohde, koska kansalaisopistotoiminta on vapaaehtoista toimintaa ja sen järjestäminen kustannuksia säästäen on huomioitava. Toiminnan järjestäminen esimerkiksi Porin kansalaisopiston kautta on yksi vaihtoehto.
- Vapaa-aikatoimen nettokustannukset asukasta kohti ovat lisääntyneet eli liikunta- ja nuorisopalvelujen kustannukset ovat nousseet vuosien 2008-2010 aikana. Energiakustannusten nousu, seura-avustusten nosto ja liikuntapaikkojen kehittäminen sekä liikuntavälineiden hankinta ovat nostaneet kustannuksia.
- Merikarvian oman kehityksen 2005-2010 kuviossa näkyy se, että sivistyslautakunnan palveluihin liittyviä kustannuksia on saatu pienennettyä tarkasteluajanjakson aikana, koska päivähoitoa ja esiopetusta lukuun ottamatta kehitystrendit näyttävät nollakasvua tai ovat jopa laskeneet (perusopetus). Opisto- ja kulttuuri- sekä vapaa-ajanlautakunnan osatehtävien kustannukset ovat kehittä-

tyneet tasaisesti, vain edellä mainittujen liikunta- ja nuorisopalvelujen kustannukset ovat nousseet.

- Toiseksi suurin menoerä, mutta Merikarvialla tämä on myös merkittävin menoerä, sillä tämän päätehtävän järjestämisestä kunnalla on itsellään päätäntävalta.

Yleishallinto

- Yleishallinnon kustannustaso oli muita vertailukuntia korkeampi, mutta kustannukset olivat kuitenkin kääntyneet laskuun vuoden 2007 jälkeen. Osittain kustannusten laskuun oli vaikuttanut kunnansihteerin jääminen eläkkeelle, sillä hänen tilalleen ei palkattu uutta työntekijää.

Muut palvelut

- Ei otettu vertailukuntien kohdalla tutkimuksen kohteeksi, koska olisi ollut vaikea selvittää, mitä asioita kustannuksissa on otettu huomioon.
- Merikarvian oman kehityksen 2005-2010 kannalta työssä käytiin läpi teknisen lautakunnan ja ympäristölautakunnan vastualueet. Toimintakate jää ylijäämäiseksi kiinteistöjen, vesi- ja viemärlaitoksen sekä ravinto- ja siivouspalvelujen osatehtävissä. Näiden tehtävien kohdalla puhutaan nettotuotoista. Kiinteistöjen tuotot ovat kuitenkin laskusuunnassa, mikä johtuu siitä, että kunta on myynyt muutamia hyvin vuokratuloja tuoneita kiinteistöjä. Ravinto- ja siivouspalvelujen tuotoissa näkyy puolestaan selkeä nousu vuonna 2010, koska Soteen liittymisen jälkeen ravinto- ja siivouspalvelujen ulosmyynti on lisääntynyt. Vesi- ja viemärlaitoksen tuottojen kehitys ei ole muuttunut tarkasteluajanjaksolla. Teknisen hallinnon kustannukset ovat nousseet vuodesta 2008, jolloin kirjaustavan muutoksesta johtuen hallinnonalalla näkyy eläke-menoperusteiset maksut. Yleisten alueiden kehityksessä tapahtunut hetkellinen nousu vuonna 2007 johtui kaatopaikan jälkihoitoa varten tehdystä varauksesta. Rakennusvalvonnan ja ympäristöhuollon nettokustannukset ovat kasvaneet vuonna 2009 rakennustarkastajan palkkauksen takia. Vuoteen 2010 mennessä kustannusten kehitys on tasaantunut.

Poistojen ja arvonalentumisten kehitys

- Merikarvia on investoinut runsaasti, koska poistojen taso on korkealla, vaikka muutamissa muissakin kunnissa investoinneista aiheutuneet poistot ovat samalla tasolla Merikarvian kanssa.
- Merikarvian investointimenot ovat kasvaneet huomattavasti (yli kaksinkertaistuneet) tarkasteluajanjaksolla. Tästä syystä myös poistot ovat noin miljoona euroa vuosittain.

Koko käyttötalouden nettokustannukset yhteensä

- Kustannukset ovat kehittyneet tasaisen noususuuntaisesti kaikissa vertailukunnissa tarkastelujakson aikana. Merikarvian kustannustaso on korkealla, vain Lavian kustannukset ovat suuremmat kuin Merikarvian.

Tulorahoituksen kehitys

- Verotulot ovat kasvaneet pääsääntöisesti kaikissa vertailukunnissa koko tarkasteluajan. Verotulojen kasvu prosentteina vuodesta 2005 vuoteen 2009 on Merikarvialla ollut 19 %. Vertailukuntien kesken tämä tarkoittaa keskimääräistä verotulojen kasvua, sillä kuudella kunnalla ovat verotulot kehittyneet suotuisammin.
- Valtionosuudet ovat myös kasvaneet pääsääntöisesti kaikissa vertailukunnissa tarkastelujakson aikana. Valtionosuuksien kasvu prosentteina vuodesta 2005 vuoteen 2009 on Merikarvialla ollut 48 %. Vertailukuntien kesken tämä tarkoittaa selkeästi suurinta valtionosuuksien kasvua Luvian kanssa.
- Toimintakatteiden alijäämän kasvu prosentteina on Merikarvialla 18 %. Vertailukuntien kesken tämä tarkoittaa keskimääräistä toimintakatteiden alijäämän kasvua, sillä kuudella kunnalla ovat toimintakatteiden alijäämät kasvaneet enemmän kuin Merikarvialla. Tulorahoitus (toimintatuotot) kehittyi kunnissa heikompaan suuntaan, mutta Merikarvialla tämä kehitys on ollut hitaampaa kuin monella muulla vertailukunnalla.
- Valtionosuuksien suotuisa kehitys on yksi selkeä selitys Merikarvian taloudellisen tilan kohentumiselle.

5 POHDINTA

Tilinpäätöstietojen analysoinnin perusteella voidaan sanoa, että Merikarvian talouskehitys on noudattanut pääsääntöisesti samaa kehitystrendiä kuin muidenkin vertailukuntien kehitys. Tätä voidaan pitää jonkinlaisena yllätyksenä. Mitään suurempia muutoksia ei kehityssuunnissa tai kustannusten kehityksestä löytynyt. Merikarvian kustannustaso ei loppujen lopuksi ollut kovinkaan paljon korkeampi kuin muissa kunnissa, vaikka Merikarvia vertailukuntien joukossa oli asukasluvultaan toiseksi suurin. Lisäksi tutkimustuloksissa näkyi joidenkin tehtävien osalta selvää kustannussäästöä, kun kehitystrendi kulki inflaatiosta huolimatta kuviossa vaakatasossa.

Tutkimukselle asetettuun tavoitteeseen ei suoraan saatu selkeää vastausta, sillä minäkään pää- tai osatehtävän kustannuksissa ei ollut tapahtunut niin selkeää muutosta, että talouden parantumisen voitaisiin sanoa johtuneen siitä. Kuitenkin Merikarvian kuntatalouden kehityksestä muihin pieniin kuntiin verrattuna saatiin arvokasta tietoa ja varsinkin tehtäväkohtaisten kustannustasojen pohjalta kunnassa voidaan jatkossa miettiä, miksi, miten tai mikä vaikuttaa siihen, että esimerkiksi kustannustaso on korkeampi kuin muilla kunnilla. Tarkempaa selvitystä kunnassa voidaan tutkimuksen pohjalta tehdä niiden palvelujen osalta, joiden käyttäjä- tai asukasmäärään suhteutetut kustannukset olivat korkeammat kuin muissa vertailukunnissa. Kustannusten nousun perusteella näitä palveluja ovat päivähoito ja esiopetus. Kustannustason perusteella lisäselvitystä vaativat kansalaisopisto, vapaa-aikatoimi, yleishallinto ja mahdollisesti perusopetus. Opetustoimen kannalta kustannusten selvittäminen on hyödyllistä, koska niiden järjestämisestä päätösvalta on edelleen Merikarvian kunnalla.

Innostavaa työn teossa oli se, että alkujaan suunniteltua tutkimuksen toteutustapaa piti tutkimuksen aikana hieman laajentaa, koska pelkästään nettokustannusten kehitystä seuraamalla ei olisi saatu kattavaa vastausta tutkimusongelmaan. Merikarvian ja vertailukuntien tulorahoitukseen perehtymällä sai paremmin vastauksen asetettuun kysymykseen. Merikarvian valtionosuudet olivat kasvaneet melkein 50 % tarkasteluajanjakson aikana. Merikarvian osalta verotulojen voimakas kasvu ei siis ole ollut se tärkein syy kuntatalouden parantumiseen, vaikka Turkkila & Vuorento (luvussa 3.6)

olivatkin sitä mieltä, että nimenomaan verotulojen kasvu on parantanut kuntien talouden tilaa.

Tutkimuksen luotettavuus on mielestäni hyvä, koska tutkimuksessa käytetyt tilinpäätösaineistot olivat Tilastokeskuksesta, joka tarjoaa Suomessa luotettavaa, ajankohtaista ja vertailukelpoista aineistoa. Samoin Merikarvian kuntaa koskevat tiedot olivat vahvistettuja ja tarkastettuja tilinpäätöstietoja. Ainoastaan haastatteluaineiston luotettavuutta voidaan kyseenalaistaa, koska haastatellut saattavat vaikuttaa haastattelujen pohjalta saatuihin tietoihin. Saattaa olla, että haastatellut eivät muistaneet kaikkia niitä asioita, jotka vaikuttavat tai ovat vuosien kuluessa vaikuttaneet kustannusten muodostumiseen. Tässä tapauksessa en usko, että haastatellut olisivat tietoisesti jättäneet jotain kertomatta, koska haastattelujen tarkoituksena ei ollut saada selville esimerkiksi haastateltujen henkilökohtaiseen elämään vaikuttaneita asioita.

Tutkimuksen toteuttamisen kannalta tämä loppuvuosi oli siinä mielessä vähän rajoittava tekijä, että Merikarvian ja vertailukuntien talouskehitystä olisi ollut parempi seurata viimeiseen vahvistettuun tilinpäätökseen eli vuoteen 2010 asti. Tilastokeskus päivittää maailmanlaajuisesti ajatellen todella nopeasti tilastotietoja eri aloilta, mutta vuoden 2010 tiedot tulevat saataville vasta tämän vuoden lopussa. Jos olisin tehnyt tämän tutkimuksen vasta vuodenvaihteen jälkeen, olisi käytössäni ollut myös viimeiset vahvistetut tilinpäätökset vertailukunnista.

Lopuksi voidaan yhteenvetona todeta, että tutkimuksestani ei löytynyt yhtä selkeää viisasten kiveä, jolla voitaisiin todeta olleen vaikutusta kunnan talouden suotuisaan kehitykseen. Jokainen kunnan tehtävä on hoidettu mahdollisimman hyvin ja kunnan tulorahoitus (verotulot ja valtionosuudet) on kehittynyt hyvään suuntaan. Kehitystrendeissä näkyvät pienet erot viittaisivat juustohöyläteoriaan eli siihen, että jokaisen tehtävän kustannuksista on vähän pystytty säästämään. Merikarvian kunnan talouden parantumiseen vuodesta 2005 vuoteen 2010 on siis vaikuttanut valtionosuuksien huomattava kasvu ja kunnan toteuttamat tehtävien suorittamiseen liittyvät pienet säästötoimet.

Mielestäni tämä työ oli mielenkiintoinen ja ajankohtainen siitäkin huolimatta, että varsinaista kaiken kruunaavaa vastausta tutkimuskysymykseen ei saatu. Olen myös

iloinen siitä, että Merikarvian kunnassa työhöni on suhtauduttu innostuneesti ja odotettu mielenkiinnolla valmista opinnäytetyötä. Merikarvian sivistysjohtaja Tuuri myös kertoi, että työni tulee hyötykäyttöön. Hän aikoo esitellä työni marraskuun lopussa pidettävässä seminaarissa, jossa paikalla ovat kunnanhallitus, kunnanvaltuuston puheenjohtajisto ja johtoryhmä. Tuurin mukaan työni antaa pohjaa kunnan taloussuunnittelulle ja budjetoinnille pitkällä tähtäimellä. Vaikka työni ei suoraan kerro, miten muutos kunnan talouskehityksessä on tapahtunut, niin se antaa kuitenkin sysäyksen lisätutkimuksiin asian tiimoilta. Työni ansiosta talouden kannalta tarkempaa selvitystä vaativat tehtäväalueet kunnassa on kartoitettu ja siitä on hyvä jatkaa toiminnan kehittämistä.

LÄHTEET

- Heikkilä, T. 2004. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.
- Helin, H. 2010. Parasta ennen – kuntien talouden kehityksestä 2000-luvulla. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Verkkojulkaisu.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryynänen, A. 2010. Kunta - Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2000. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Kietäväinen, T. 2011. Talouden haasteet ennallaan. Suomen Kuntaliitto. Viitattu 3.3.2011. www.kunnat.net
- Kunnat upottavat Suomen velkasuohon. 2011. Talouselämä 31.3.2011. Viitattu 10.11.2011. <http://www.talouselama.fi>
- Kuntalaki 365/1995
- Kuntatalous karkaa lapasesta. 2011. Talouselämä 4.4.2011. Viitattu 10.11.2011. <http://www.talouselama.fi>
- Kuntatalous yhä vaikeuksissa. 2011. Suomen Kuntaliitto 9.2.2011. Viitattu 10.11.2011. <http://www.kunnat.net>
- Laamanen, J-P. & Saari, S. 2009. Kuntatalouden tilan arviointi ja mittarit - sovelluskohteena Satakunnan kuntien talous 1998-2007. Julkaisusarja A. Nro A29/2009. Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö.
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704 30 § ja 63a §
- Majoinen, K., Harjula, H., Kirvelä, T., Myllyntaus, O., Salenius, M., Majava, J. & Pauni, M. 2008. Teoksessa S. Korhonen & M. Merisalo (toim.) Toimiva kunta. Helsinki: FCG Efeko Oy.
- Meklin, P. & Vakkuri, J. 2011. Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa A. Haveri, J. Stenvall & K. Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Hansaprint, 283-296.
- Merikarvian kunnan www-sivut. Viitattu 3.10.2011. <http://www.merikarvia.fi>.
- Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Myllyntaus, O. & Pukki, H. 2010. Manner-Suomen kuntien taloudellinen tilanne. Artikkelissa E-L. Hynynen (toim.) Pettävällä pohjalla. Suomen Kuvalehti 37/10, 38-40. Viitattu 17.10.2011 <http://suomenkuvalehti.fi>
- Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. 2001. Toimiva kunta. Vantaa: Kuntakoulutus Oy.
- Luvia nostaa kiinteistö- ja tuloveroa. 2011. Satakunnan Kansa 1.11.2011.

Sinervo, L-M. 2009. Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa J. Vakkuri (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 152-171.

Suomen Kuntaliitto. 2001. Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmalli. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto. 2002. Tietoa kuntataloudesta euroajassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliiton www-sivut. Viitattu 3.10.2011. www.kunnat.net

Suorto, A. 2008. Kuntatalous: Monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Säilä, E., Hellén-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A. & Urrila, A. 2008. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Tilastokeskuksen www-sivut. Viitattu 9.10.2011. <http://tilastokeskus.fi>

Turkkila, J. & Vuorento, R. 2008. Kuntatalous monien haasteiden edessä. Talous & Yhteiskunta 3/08, 16-23. Viitattu 12.10.2011. <http://www.labour.fi>

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 10.3.2011/205

Valtiovarainministeriön www-sivut. Viitattu 12.11.2011. <http://www.vm.fi>

Henkilökohtaiset tiedonannot

Haapala, J. 2011. Vapaa-aikasihteeri. Merikarvian kunta. Merikarvia. Henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011.

Miettunen, U. 2001. Laskentasihteeri. Merikarvian kunta. Merikarvia. Henkilökohtainen tiedonanto 8.9.2011.

Niemi, T. 2011. Kanslisti, rakennuslupa-asiat. Merikarvian kunta. Merikarvia. Henkilökohtainen tiedonanto 3.11.2011.

Oikarinen, S. 2011. Päivähoidon johtaja. Merikarvian kunta. Merikarvia. Henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2011.

Tuuri, J. 2011. Sivistysjohtaja. Merikarvian kunta. Merikarvia. Haastattelu 19.10.2011. Haastattelijana Päivi Salmi. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Tuuri, J. 2011. Sivistysjohtaja. Merikarvian kunta. Merikarvia. Haastattelu 1.11.2011. Haastattelijana Päivi Salmi. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704

63 a § (30.12.2010/1405) Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely

Jos kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Valtiovarainministeriö nimeää kuntaa kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi kunnasta ja ministeriöstä riippumattoman henkilön. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnan valtuuston on käsiteltävä ryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntajakolaissa (1698/2009) tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

(Ks. VNa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 205/2011.)

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (voimassa 1.4.2011 alkaen) 10.3.2011/205

2 § Tunnuslukujen mukaiset raja-arvot

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitetut raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Raja-arvot alittuvat myös jos edellä 1 momentissa tarkoitettujen kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täytyvät kaikki seuraavat edellytykset:

- 1) kunnan vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen;
- 2) kunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti;
- 3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainmäärän vähintään 50 prosentilla;
- 4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;
- 5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6) kunnan suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

(Ks. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009 30 ja 63 a §.)

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/170430 §

30 § Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus

Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelma tulee liittää valtionosuuden korotusta koskevaan hakemukseen. Valtionosuuden korotuksen myöntämiseksi ja käytölle voidaan asettaa myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Valtionosuuden korotus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.