



OULUN YLIOPISTO
UNIVERSITY of OULU

OULUN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

Tiina Savola

**KUNTAINLIITOKSEN VAIKUTUKSET OULUN KAUPUNGIN TALOUDELLISIIN
TUNNUSLUKUIHIN**

Pro gradu -tutkielma

Laskentatoimi

Toukokuu 2015

Yksikkö Oulu Business School / Oulun Yliopiston Kauppakorkeakoulu			
Tekijä Savola Tiina		Työn valvoja Järvinen Janne	
Työn nimi Kuntainliitoksen vaikutukset Oulun kaupungin taloudellisiin tunnuslukuihin			
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu tutkielma	Aika 05/2015	Sivumäärä 93
Tiivistelmä			
<p>Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin 1.1.2013 toteutuneen Oulun kuntainliitoksen taloudellisia vaikutuksia. Tutkimuksen pääkysymykset olivat: ”millaisia taloudellisia seurauksia on kuntainliitos aiheuttanut Oulun kaupungille” sekä ” kuinka kriittiset parametrit ovat muuttuneet kuntainliitoksen jälkeen”.</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu kuntatalouden ja kuntainliitosten teoreettisista perspektiiveistä sekä tarkastelee kunnallisen tilinpäätöksen erityispiirteitä. Empiirisessä osassa on analysoitu liitoskuntien ja uuden Oulun tilinpäätöksiä, toimintakertomuksia sekä muuta taloudellista dataa. Tämä tutkimus on toteutettu pääsääntöisesti kunnan tilinpäätösanalyysinä, niin sanottuna tapaustutkimuksena.</p> <p>Teoreettisen tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että kuntainliitosten avulla ei pystytä saavuttamaan sellaista taloudellista hyötyä kuin yleisesti uskotaan. Usein liitoksen jälkeen siirtymäajan kustannukset ennemmin pyrkivät kasvamaan ja saattavat olla merkittävät. Mitään kansainvälisiä todisteita merkittävistä kustannussäästöistä kuntaliitosten avulla ei tutkimuksessa löydetty.</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen perspektiivi on geneerinen, mutta empiirinen osio Oulun tulosten osalta ei ole, sillä kunnat poikkeavat olennaisesti toisistaan.</p>			
Asiasanat Kuntaliitos taloudelliset vaikutukset, kunnallinen mittakaavaetu, kuntatuottavuus			
Muuta tietoa			

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
1.1	TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	6
1.2	Tutkimusaineisto ja aineiston keruumenetelmät	7
1.3	Tutkimushypoteesi	8
1.4	Tutkimuksen rakenne.....	9
2	KUNTATALOUDEN TEOREETTINEN PERSPEKTIIVI	11
2.1	Suomen kuntarakenne	11
2.2	Mittakaavaetu.....	12
2.3	Kuntatehokkuus	15
2.4	Tuottavuus	17
2.5	Talouden tasapainottaminen.....	21
2.6	Kunnallisen tilinpäätöksen erityispiirteet.....	24
2.6.1	Eroavaisuudet yksityisen yrityksen tilinpäätökseen	24
2.6.2	Erityispiirteet laskentatoimen näkökulmasta tarkasteltuna.....	26
2.6.3	Kirjanpidollisten jaksotusten käyttö	30
2.6.4	Johdon laskentatoimen hyödyntämisestä kuntasektorilla	33
3	KUNTAINLIITOKSET	35
3.1	Kuntainliitosten syyt	35
3.2	Kuntainliitokset Suomessa	38
3.2.1	Perusedellytykset	40
3.2.2	Saavutetut tulokset.....	41
3.3	Kuntainliitokset globaalisti	48
4	OULUN KAUPUNGIN TOTEUTETTU KUNTALIITOS	52
4.1	Liitoskuntien lähtötilanne	53
4.1.1	Haukipudas	53

4.1.2	Oulunsalo	54
4.1.3	Yli-Ii.....	55
4.1.4	Kiiminki	55
4.1.5	Oulu.....	56
4.2	Kuntataloudelle tyypilliset mittarit	58
4.2.1	Väestömäärän kehitys	58
4.2.2	Verotulot	59
4.2.3	Valtionosuudet	60
4.2.4	Toimintokate	61
4.2.5	Lainakanta asukaslukuun suhteutettuna.....	63
4.3	Yhdistetyn Oulun ensimmäiset tilinpäätökset.....	65
4.4	Tilinpäätöksen keskeiset mittarit.....	67
4.4.1	Tilikauden tulos	67
4.4.2	Henkilöstö	68
4.4.3	Sosiaali- ja terveystalot	68
4.4.4	Sivistys- ja kulttuuritoimi	69
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	70
5.1	Tutkimuksen rajoitukset	70
5.2	Teoriaan pohjautuvat johtopäätökset	70
5.3	Empiiriseen tutkimukseen pohjautuvat johtopäätökset	76
5.3.1	Ensimmäinen pääkysymys.....	78
5.3.2	Toinen pääkysymys	80
5.4	Omat pohdinnat	83
6	LÄHTEET	85

1 JOHDANTO

Yhteiskunnan tuottamat julkiset palvelut on jaettu sekä valtion että kuntien vastuulle. Viime vuosien aikana kuntien taloudelliset vastuut ovat lisääntyneet, samaan aikaan kun valtiolta tuleva kompensaatio on vähentynyt. Kansalaisten kasvaneet eliniän odotukset omalta osaltaan kasvattavat sosiaalipalveluiden tarvetta. Kunnat kohtaavat yhä suurempia haasteita selvitäkseen lakisääteisistä velvollisuuksistaan.

Vuorisen (2013) tutkimusten mukaan kuntainliitoksille on useita syitä, mutta näistä merkittävin on taloudellisen etujen saavuttaminen suuruuden ekonomian avulla. Kuntainliitokset on nähty mahdollisuutena parantaa kunnan taloutta yhdistämällä tehtävät, rahat ja resurssit. Uskotaan, että suuremman populaation sekä maantieteellisen pinta-alan avulla saavutetaan tehokkaammat ja laadukkaammat kunnalliset palvelut. Kuntainliitoksia on toteutettu Suomessa, muissa Pohjoismaissa sekä muissa Euroopan maissa kuluneiden 50 vuoden aikana.

Koski, Kyösti & Halosen (2013) mukaan Suomessa on toteutettu 85 kuntainliitosta vuosien 2000 -2013 välillä. Kuntien määrä on vähentynyt 452 kunnasta 320 kuntaan (29 %). Vuonna 1966 Suomessa oli 545 kuntaa, joten muutos on ollut dramaattinen. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2014 ei ole toteutettu uusia kuntainliitoksia.

Oulun kaupunki on kohdannut merkittäviä muutoksia viime vuosien aikana. Lukuisat Oulun alueen yritykset ovat lopettaneet toimintansa kokonaan tai pienentäneet olennaisin osin liiketoimintaansa, jonka seurauksena tuhannet ihmiset ovat menettäneet työnsä. Samanaikaisesti rakennemuutoksen lisäksi (1.1.2013) toteutettiin kuntaliitos, jossa Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii yhdistivät voimavaransa. Taloudellinen pudotus on ollut nopeampi kuin on kyetty arvioimaan; kaupungin johto on kohdannut suuria haasteita budjetin tasapainottamisen osalta. Viime vuosina budjetit ovat olleet alijäämäisiä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on osaltaan selventää kuinka kuntatalouden kannalta kriittiset parametrit ovat muuttuneet toteutetun kuntaliitoksen johdosta.

Kuntasektorilla tapahtuvien muutosten vuoksi on merkityksellistä saada puolueetonta ja ulkopuolisia tutkimustuloksia asian tiimoilta; organisaatiossa työskennellessä objektiivisuus saattaa vaarantua. Tällä hetkellä tutkimusaihe on hyvin relevantti suunniteltujen kustannussäästöjen vuoksi. Tämä tutkimus toteutetaan tilinpäätösanalyysinä vertaamalla kriittisten parametrien toteutumista ajan funktiona suoriutumista ja kehitystä arvioiden. Tarkastelussa huomioidaan myös valtakunnalliset keskiarvot vastaavana ajanjaksona.

Tutkimuskysymys on merkityksellinen myös sen johdosta, että kuntataloutta ei johdeta samalla tavoin kuin yksityistä liikeyritystä. Kuntataloudella on vielä opittavaa markkinataloudessa toimimisesta yksityiseen sektoriin verrattuna ja tässä saattaa piillä potentiaalia taloudellisen suorituskyvyn parantamiseksi.

1.1 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tutkimuksen tarkoitus on selvittää, minkälaisia taloudellisia seurauksia kuntainliitos on aiheuttanut Oulun kaupungille. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella Oulukonsernia (liikelaitokset) vaan Oulun kaupunkia. Kuntainliitoksen syynä on odotusarvoisesti kustannusten aleneminen, mutta tämän toteutumisessa on havaittu haasteita. Tässä tutkimuksessa selvitetään, ovatko kustannukset mahdollisesti jopa kasvaneet kuntainliitoksen seurauksena.

Kunnan itsensä sekä muiden julkisten organisaatioiden tuottamaa taloudellista tutkimusaineistoa on runsaasti. Tutkimusongelmaksi saattaa muodostua tutkimuksen kannalta kaikkein relevanteimman tiedon löytäminen sekä aiheen rajaus. Tutkimusresurssien niukkuus sekä aikataulusidonnaisuus rajoittavat myös suoritettun tutkimuksen laajuutta.

Tutkimusprosessin osalta on tutkimuskysymysten laadinta vaikein osa tutkimusprosessia. Tutkimuksen tavoitteena on löytää vastaukset tutkimuskysymyksiin, sekä selvittää ovatko suunnitellut taloudelliset hyödyt toteutuneet suunnitellusti. Tässä tutkimuksessa on kaksi pääkysymystä.

Tutkimuksen 1. pääkysymys on:

Millaisia taloudellisia seurauksia on kuntainliitos aiheuttanut Oulun kaupungille?

Tutkimuksen 2. pääkysymys on:

Kuinka kriittiset parametrit ovat muuttuneet kuntainliitoksen jälkeen?

Kriittiset parametrit tullaan määrittämään tutkimusprosessin aikana siten että ne edustavat kalleimpia ja suurimpia kustannuseriä.

1.2 Tutkimusaineisto ja aineiston keruumenetelmät

Tämä tutkimus suoritetaan induktiivisen ja deduktiivisen lähestymistavan kombinaationa. Vallalla olevan käsityksen mukaan kuntainliitosten avulla pyritään saavuttamaan taloudellista hyötyä. Tässä tutkimuksessa selvitetään deduktiivista menetelmää käyttämällä kuntainliitoksen taloudelliset vaikutukset Oulun kaupungille kahden vuoden jälkeen kuntaliitoksen toteutumisesta sekä ovatko suunnitellut taloudelliset hyödyt realisoituneet.

Tämän tyyppiseen tutkimukseen on välttämätöntä valita kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä. Kvantitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on löytää vastaus tutkimuksen pääkysymykseen ”*millaisia taloudellisia seurauksia on kuntainliitos aiheuttanut Oulun kaupungille?*” sekä alakysymykseen ”*kuinka kriittiset parametrit ovat muuttuneet kuntainliitoksen jälkeen?*”. Kvantitatiivinen tutkimus toteutetaan vertaamalla taloudellista dataa (Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo and Yli-Ii) ennen kuntainliitosta vallitsevaan nykytilanteeseen. Tutkimusaineistoa ovat pääasiallisesti vuosiraportit, tilinpäätökset ja vuosibudjetit. Tutkimukseen käytetään primääridataa. Tutkimuksessa tullaan hyödyntämään ja jatkojalostamaan Controllereiden ja muiden kunnan talouden ammattilaisten tuottamaa tietoa.

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa tarkastellaan kuntataloudelle tyypillistä metriikkaa - näiden kehitystä ja analysointia viiden viimeisen vuoden ajalta. Tällaisia ovat esimerkiksi väestömäärän kehitys, toimintokate, velan määrä suhteutettuna asukaslukuun, verotulot, valtionosuuden kehitys, toimintakate sekä tilinpäätöksen nettotulos. Tutkimuksessa tarkastellaan myös kustannusvaikutukseltaan suurimpien yksittäisten parametrien kehittymistä kuntainliitoksen jälkeen.

Tutkimus pitää sisällään runsaasti numeerisen datan analysointia. Numeroita on mahdollista tulkita tietoisesti väärin, joten neutraali ja puolueeton lähestymistapa mitä todennäköisimmin antaa objektiivisimman lopputuloksen. Riippumattomuuden vaatimus on myös merkityksellistä tämän kaltaiselle tutkimukselle. Numeerisen datan keräykseen ja analysointiin käytetään Excel työkalua.

Tutkimuksessa tulee muistaa, että päätösten takana on erilaisia poliittisia mielipiteitä sekä henkilökohtaisia tavoitteita. Nämä ovat osaltaan aiheuttamassa turbulenssia kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimuksessa tulee pitäytyä politiikan ulkopuolella. Tutkimus on suoritettava rehellisellä, objektiivisellä ja luotettavalla tavalla, jotta sitä voidaan hyödyntää poliittisen päätöksenteon apuna.

1.3 Tutkimushypoteesi

Alustavan kirjallisuustutkimuksen ja taustatutkimuksen valossa näyttää ilmeiseltä, että kuntainliitoksella ei saavuteta kustannussäästöjä lyhyellä aikajänteellä mitattuna ja on mahdollista että kokonaiskustannukset jopa kasvavat kuntainliitoksen johdosta. Tämä pro gradu tutkielma on tehty tapaustutkimuksena Oulun kaupungin toteutetusta kuntainliitoksesta. Tutkimuksen asettamien rajoitusten (aikataulu, resurssit) vuoksi ei ole mahdollista todistaa tämän hypoteesin paikkansapitävyys; tutkimuksen luonteen vuoksi tässä tutkimuksessa ei näin ollen ole varsinaista tutkimushypoteesia. Vesterisen (2006) mukaan julkisen sektorin ongelmana on erityisesti kunnanhallituksen ja kunnan operatiivisen johdon suhteiden määrittämisessä sekä laskentatoimen tuottamien raporttien hyödyntämisessä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Johdanto kappaleessa kuvataan tutkimuksen taustatekijöitä, johdatellaan aiheeseen sekä kuvataan syitä, miksi tutkija kokee aiheen merkitykselliseksi tutkimuksen kannalta. Johdannon ensimmäinen alakappale kuvaa tutkimusongelman ja tutkimuskysymykset. Johdannon toisessa kappaleessa kuvataan käytettävä tutkimusaineisto sekä käytettävät menetelmät aineiston hyödyntämisessä. Johdannon viimeisessä kappaleessa kuvataan tutkimuksen rakenne pääpiirteittäin.

Kappaleessa kaksi tarkastellaan aiempaa tutkimuskirjallisuutta ja tutkimusartikkeleita kuntatalouden teoreettisen perspektiivin määrittämiseksi. Kappaleessa tarkastellaan omina alaotsikkoineen Suomen kuntarakennetta yleisellä tasolla, mittakaavaetua, kuntatehokkuuden muuttujia, tuottavuutta palvelusektorilla, talouden tasapainottamisen keinoja sekä kunnallisen tilinpäätöksen eroavaisuuksia yksityisen yrityksen tilinpäätökseen verrattuna, kunnallisen tilinpäätöksen erityispiirteitä sekä kirjanpidollisen jaksotuksen käytöstä kunnallisessa tilinpäätöksessä. Kappaleen kaksi lopuksi kuvataan johdon laskentatoimen hyödyntämistä kuntasektorilla.

Kappaleessa kolme tutkitaan tarkemmin kuntainliitoksen teoreettisia tekijöitä. Ensimmäisessä alakappaleessa tarkastellaan syitä kuntainliitoksille. Toinen alakappale tarkastelee kuntainliitoksia Suomessa näiden perusedellytysten kautta sekä kuntainliitosten avulla saavutettuja tuloksia. Kolmannessa alakappaleessa tarkastellaan kuntainliitoksia hieman laajemmin globaalista näkökulmasta eli millaisia taloudellisia hyötyjä toteutetuilla kuntainliitoksilla on saavutettu muissa maissa.

Kappale neljä on tutkimuksen empiirinen osio, jossa tarkastellaan Oulun kaupungin toteutettua monikuntaliitosta. Tämän ensimmäisessä alakappaleessa tarkastellaan kunkin liitoskunnan osalta sen lähtötilannetta eli valmiuksia kuntainliitokseen. Toisessa alakappaleessa tarkastellaan kuntataloudelle tyypillisten mittareiden kehittymistä ennen kuntainliitoksen toteutumista sekä välittömästi sen jälkeen. Tällaisia mittareita ovat väestömäärän kehitys, verotulojen suuruus, valtionosuuksien kertymä, toimintokate sekä lainakanta asukasta kohden. Näistä kustakin on laadittu omat alakappaleensa, joissa muutosta tarkastellaan ajan funktiona. Kolmannessa alakappaleessa tarkastellaan yhdistyneen Oulun ensimmäistä tilinpäätöstä vuodelta 2013 sekä vuoden 2014 välitilinpäätöstä. Neljännessä ja viimeisessä alakappaleessa tutkitaan ja analysoidaan tilinpäätöksen kannalta keskeisiä mittareita.

Kappaleessa viisi kuvataan tutkimuksen asettamat rajoitukset sekä tämän tutkimuksen yleistettävyyden. Toisessa alakappaleessa tarkastellaan tutkimusteorian kannalta keskeisiä johtopäätöksiä. Kolmannessa alakappaleessa kuvataan empiirisen tutkimuksen perusteella tehtäviä johtopäätöksiä ja niiden vastetta alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin sekä omia pohdintoja tutkimuksen osalta.

Tutkielman lopussa ovat käytetyt lähteet aakkosjärjestyksessä.

2 KUNTATALOUDEN TEOREETTINEN PERSPEKTIIVI

2.1 Suomen kuntarakenne

Valtionvarainministeriön (2011) mukaan Suomen julkinen palvelujärjestelmä on pääasiallisesti kuntien vastuulla. Kuntien vastuulla on noin 40 % julkisen talouden kokonaismenoista, jonka vuoksi julkisen menokehityksen hallinta on koko kansantalouden kannalta merkityksellistä. Kunnat tuottavat palvelut joko itse, ostavat palvelunsa yksityisiltä toimijoilta tai muodostavat yhteistyöalueita ja yhteistyöorganisaatioita. Kunnat ovat myös yhtiöittäneet omaa palvelutuotantoaan lainsäädännön mukaisesti.

Julkisella sektorilla on kolme perustehtävää: kansantalouden vakauden turvaaminen, tulonjako ja voimavarojen kohdentaminen. Erityisesti valtiovallan tehtävänä on vakaudesta huolehtiminen ja tulonjako. Paikalliseen ja valtiolliseen tasoon sopiviksi on katsottu voimavarojen jakamiseen liittyvät tehtävät. Tulonjaossa keskeisessä roolissa ovat progressiivinen verotus ja tulonsiirrot, kunnallisverotuksessa veron suuruus on kaikille kuntalaisille sama. (Luoma & Moisio 2005:3.)

Luoman ja Moisio (2005: 5-7) mukaan optimaalinen kuntakoko voidaan määrittää vertaamalla kunnan tuottamien palveluiden yksikkökustannuksia sekä palveluita käyttävien asukkaiden asiakastyytyväisyyttä. Pienen kunnan etuna ovat yksilöllisemmät palvelut, mutta suuren kunnan etuna on mahdollisuus tuottaa palveluita alhaisemmalla yksikkökustannuksella. Kunnan optimaalinen koko ei ole vakio vaan se muuttuu esimerkiksi väestörakenteen muutosten vuoksi. Foxin ja Gurleyn (2006) mukaan optimaalista kuntakokoa ei voida määrittää yhden muuttujan avulla: koulutuksen kannalta optimaalinen kuntakoko poikkeaa esimerkiksi palo- ja pelastustoiminnan kannalta optimaalisesta kuntakoosta. Tyypillistä on myös että olosuhteiden muuttuessa (esimerkiksi kustannustaso, ikärakenne) parametrin kannalta optimaalinen kuntakoko muuttuu, täten täydellistä kuntakokoa on mahdoton määrittää yhden muuttujan avulla.

Väestön ikääntyessä ja suhteellisen työvoiman määrän alentuessa, tarvitaan yhä enenevässä määrin saada aikaan enemmän olemassa olevilla henkilöresursseilla eli parantaa henkilötuottavuutta. Julkinen sektori on käynnistänyt hankkeita tuottavuuden parantamiseksi, kuten PARAS hanke sekä Kunta Tuottavuus – hanke. PARAS hankkeen tavoitteena on palvelurakenteiden, tuotantotapojen ja prosessien kehittäminen palvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseksi sekä tuottavuuden parantamiseksi. Kunta Tuottavuus – hanke pyrkii parantamaan peruspalvelujen tuottavuutta palveluprosesseja uudistamalla. (Honkasalo 2010: 13.)

Foxin ja Gurleyn (2006) mukaan kuntaliitosta harkitessa, tulee huomioida että siirtymäajan kustannukset (esimerkiksi toimistorakennusten ja tietojärjestelmien yhdistäminen) saattavat olla merkittävät ja tulee arvioida ovatko liitoksella saavutettavat hyödyt kustannuksia suuremmat. Suunniteltuja kustannussäästöjä tulee arvioida kaikkien muuttujien summan funktiona. Suuremmille kunnille usein odotusarvoisesti säädetään enemmän vastuita ja velvollisuuksia kuin pienille kunnille; pahimmillaan tehtävien lisääntymisen vuoksi kustannukset saattavat kohota merkittävästi. Usein mittakaavaetujen uskotaan olevan suurempia kuin ne tosiasiallisesti ovat ja on myös mahdollista että kustannukset lisääntyvät kuntaliitoksen johdosta.

2.2 Mittakaavaetu

Teoria yksikkökoon kasvattamiseen liittyvistä hyödyistä nojautuu teoriaan mittakaavaeduista, joka on alun alkaen kehitetty teollisen toiminnan prosesseihin. Kuntainliitosten tapauksessa on kysymys taloudellisen tehokkuuden lajityypistä, skaalatehokkuudesta, jossa kuntien rationaalisen palvelutuotannon edellytysten oletetaan parantuvan yksikkökokoja suurentamalla. Mittakaavaedun hyödyntämisen kannalta potentiaalia synnyttävät suuret kiinteät kustannukset. Tällöin tuotoksen kasvaessa organisaation kustannukset voidaan jakaa useammalle tuotosyksikölle, jonka seurauksena kustannukset yksikköä kohden alenevat. On mahdollista, että mittakaavaetu häviää sellaisessa tilanteessa, jossa tuotanto kasvaa liian suureksi ja tällöin rajakustannus ylittää keskimääräisen kustannuksen tai organisaatio kasvaa liian suureksi kyetäkseen toimimaan tehokkaasti. (Vakkuri et al 2010: 35 -36.)

Lipposen (1995) mukaan näkemys hallinnollisten tehtävien vähenemisestä toimintoja yhdistämällä pohjautuu ajatukseen hallinnollisista skaalaeduista. Hallinnollisilla skaalaeduilla tarkoitetaan tilannetta jossa organisaation koon kasvaessa hallintofunktion suhteellinen osuus vähenee. Hallinnollisten kustannusten on kuitenkin havaittu vähenevän ainoastaan tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen ne lähtevät uudelleen kasvamaan.

Vakkurin (2013: 27) mukaan taloudellisen ajattelutavan korostaminen on lisääntynyt myös julkisissa palveluissa. Yleiset talouden lainalaisuudet toimivat myös julkisella sektorilla. Kunnat rahoittavat toimintansa keräämällä veroilla, maksuilla, valtionosuuksilla tai lainarahalla. Suurempien kuntien avulla pyritään mittakaavaetuihin. Mittakaavaetua saadaan kun korkeat kiinteät kustannukset kyetään jakamaan suuremman joukon kesken ja täten alentamaan yksikkökustannuksia (Jauhiainen 2013). Mitä korkeammat kiinteät kustannukset ovat, sitä suurempia mittakaavaetuja ainakin teoriassa on mahdollista saavuttaa. Ilmakunnaksen (2008: 37 - 44) mukaan kuntasektorilla on tyypillisesti kyetty saavuttamaan mittakaavaetuja muun muassa päivystystoimintoja yhdistämällä, synnytyksissä, laboratorio- ja kuvantamispalveluissa sekä päiväkirurgiassa. Mittakaavaetujen todentamista julkisella sektorilla vaikeuttavat palveluiden moniulotteisuus, jonka johdosta yksikkökustannukset käyttäytyvät toisistaan poikkeavalla tavalla eri panostekijöillä. Mittakaavaetujen on myös todettu lakkaavan kriittisen pisteen kohdalla, jonka jälkeen kustannukset alkavat kasvaa. Laineen (2005) tutkimuksen perusteella, vanhusten laitoshoidossa on selkeä yhteys laitoksen koon ja teknisen tehokkuuden välillä vaikka pieni laitostyyppi ei välttämättä merkitse tehotonta toimintaa.

Foxin ja Gurleyn (2006) mukaan mittakaavaetujen hyödyntämisen mahdollisuus palvelusektorilla riippuu palvelun luonteesta. Näiden hyödyntäminen on suoraan riippuvainen halukkuudesta toteuttaa tarvittavia rakenteellisia muutoksia - kuten sopeuttaa henkilömäärää - vastaamaan uutta organisaatiota. Skaalaetuja voidaan saavuttaa esimerkiksi työvoimakustannuksista, kuljetuskustannuksista sekä osin suurten investointien osalta. Suurimmalla todennäköisyydellä mittakaavaetua pystytään hyödyntämään korkeaa infrastruktuuria vaativissa palveluissa, kuten vesihuollossa ja viemäröinnissä, sellaisilla alueilla jossa on tiheä populaatio (suurkaupungit). Tämän kaltaisissa olosuhteissa on huomioitava jakelukustannusten

lisääntymisen riski. Epätodennäköisintä mittakaavaetujen toteutuminen on horisontaalisesti toteutetuissa palvelukokonaisuuksissa, kuten koulutuksessa. Usein näitä toimintoja yhdistettäessä unohdetaan esimerkiksi oppilaiden, opettajien ja vanhempien lisääntyneet matkakustannukset, jotka voivat olla kokonaisuuden kannalta merkittäviä: tällaisten kustannusten jättäminen laskelmien ulkopuolelle, saattaa antaa virheellisen kuvan saavutettavista olevista säästöistä.

Mittakaavaetujen hyödyntäminen edellyttää kustannusrakenteiden avaamista läpinäkyviksi. Etujen hyödyntämisen sekä investointien kannattavuuden arvioimiseksi, on kyettävä eriyttämään sekä muuttuvat että kiinteät kustannukset. Kustannukset määritellään kiinteiksi tilanteessa jolloin ne eivät ole riippuvaisia palvelutuotannon määrästä. Muuttuvat kustannukset pohjautuvat toteutuneisiin tuotantomääriin. Mittakaavaetujen hyödyntämisessä on kysymys kriittisen raja-arvon määrittämisestä kiinteiden kustannusten, muuttuvien kustannusten sekä tuotantomäärien osalta. Kriittisen raja-arvon avulla määritellään optimaalinen tuotantomäärä sekä optimaaliset investoinnit. (Halinen & Korhonen 2008:41.)

Kuntasektorilla suuremman mittakaavan seurauksena ei tule huomioida pelkästään yksikkökustannuksia, vaan mittakaavalla on myös vaikutus palveluiden laatuun. Esimerkiksi pienet kirjastot eivät kykene kilpailemaan valikoimallaan suurempien kilpailijoidensa kanssa tai pienet koulut kielivalikoimansa monipuolisuudellaan. Mittakaavaetutarkastelu on mahdollinen tilanteissa, joissa todellinen yksikkökustannus muuttuu palvelun sisällön säilyessä ennallaan. (Moisio 2003:21.)

Baileyn (1999:25) mukaan mittakaavahaittoja saattaa muodostua, mikäli organisaatio kasvaa liian suureksi jolloin johtamisprosessi monimutkaistuu ja hallintokustannukset tuotosta kohden kasvavat. De Borger ja Kerstens (2000) ovat tutkimuksissaan havainneet, että esimerkiksi Belgiassa kunnat ovat muodostuneet liian suuriksi ja toimivat tämän vuoksi tehottomasti: Belgiassa kuntakoot vaihtelevat 16 700 ja 485 000 asukkaan välillä.

2.3 Kuntatehokkuus

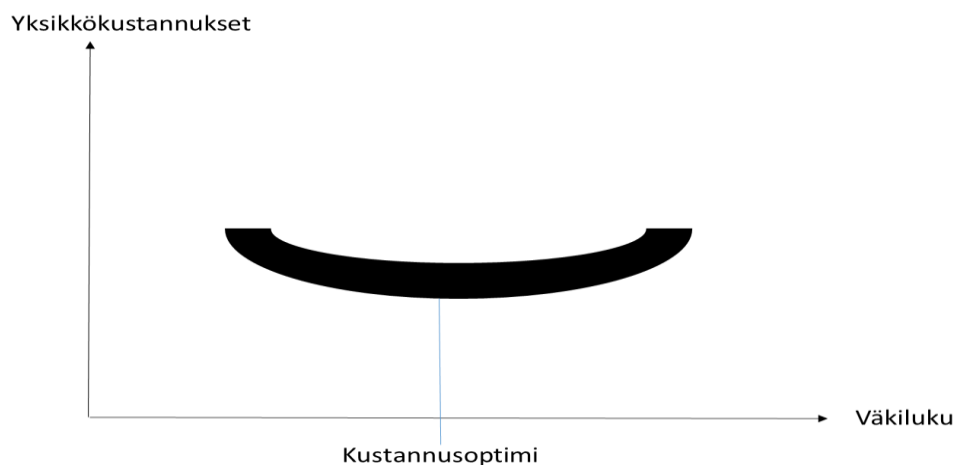
Halisen (2008: 29 – 30) mukaan tehokkuus voidaan jakaa neljään osa-alueeseen. Näitä ovat 1) tekninen tehokkuus 2) allokatiiivinen tehokkuus 3) kustannustehokkuus sekä 4) skaalatehokkuus eli mittakaavaetu. Teknisen tehokkuuden avulla mitataan transformointiprosessin onnistuneisuutta. Julkisen sektorin säästötoimet perustuvat usein teknisen tehokkuuden käsitteeseen. Allokatiivinen tehokkuus huomioi teknisen tehokkuuden lisäksi panos- ja tuotoshinnat, jolloin optimaalinen tilanne saavutetaan kustannukset minimoivalla yhdistelmällä. Kustannustehokkuutta voidaan ajatella kokonaistehokkuudeksi, sillä se on teknisen tehokkuuden ja allokatiiivisen tehokkuuden tulo. Tässä kappaleessa kuvataan tarkemmin skaalaedun teoreettista näkökulmaa.

Kunnat voivat tasapainottaa talouttaan joko karsimalla menojaan tai tehostamalla palvelutuotantoaan. Talouden tulee olla tasapainossa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä: mikäli kunnan menot eivät ole tasapainossa pidemmällä aikajänteellä, tästä seuraa kunnan velkaantuminen. Tuottavuuden parantamisen osalta potentiaalia löytyy kaikista Suomen kunnista, mutta tosiasiallinen potentiaali on siinä miten kunnat pystyvät tätä potentiaalia hyödyntämään. Lisäksi kuntasektorilla tuottavuuden parantamista rajoittaa historiallinen perinne, jonka muuttaminen edellyttäisi uusien toimintatapojen omaksumista ja vanhasta ajattelutavasta pois oppimista. (Vakkuri et al 2010: 9 -73.)

Kunnan menojen ja asukasluvun välillä ei ole lineaarista yhteyttä siten että yksikköhinnat laskisivat kuntakoon kasvaessa (Moisio 2003:18). Useiden tutkimusten (esimerkiksi Segal 1976; Percy 2003) perusteella on ilmeistä, että ei mahdollista määrittää suoraa korrelaatiota kuntakoon ja kunnan toiminnallisen tehokkuuden välille. On mahdollista löytää todisteita ja perusteluita sekä lisääntyvien että vähenevien skaalatuottojen olettamuksille eli kunta voi olla joko liian pieni tai liian suuri toimiakseen tehokkaasti (Vakkuri et al, 2010:37). Byrnesin ja Dolleryn (2002) tutkimuksessa havaittiin mittakaavaetujen menettämistä liki neljäsosalla tutkimuksen kohderyhmästä kun yksikkökoot olivat kasvaneet liian suuriksi tehokkaan toiminnan kannalta ja tämän seurauksena pääomakustannukset kasvoivat yksikköä kohden.

Kuntien erilaisuus vaikeuttaa optimaalisen universaalien tuotantofunktion määrittämistä. Kunnilla on erityinen osa paikallistalouden toimijana - mutta ovat myös samanaikaisesti osa laajempaa kuntien välistä toimintaympäristöä. Lisäksi kunnat tuottavat sellaisia laaja-alaisia palveluita, joiden sisällyttäminen optimaalisen yksikkökoon malleihin on hankalaa. (Vakkuri et al, 2010:38). Andrews et alin (2006) mukaan on mahdollista että tuloksenteokyvyn ja väestömäärän välille vallitsee negatiivinen suhde, joka saattaa olla seurausta organisaation jäykkyydestä sekä suuresta byrokratian määrästä.

Lukuisat tutkijat kuten Slack (2013), Byrnes ja Doller (2002) ovat tutkineet skaalaetujen vaikutuksia. Kuntakentän kustannusten on havaittu noudattavan U-käyrän mukaista mallia, jossa tehokkuusedellytykset ovat heikoimmat kaikkein pienimmissä ja suurimmissa kunnissa. Todisteita U käyrän olemassaolosta löydettiin liki kolmasosasta tapauksista. Mallin mukaan kuntien tehokkuutta voidaan parantaa yksikkökoko kasvatamalla tiettyyn rajaan asti; mikäli raja ylittyy niin kustannukset alkavat taas kohota. U-käyrän olemassa oloa tukevat parhaiten työvoimavaltaiset palvelut, kuten poliisi ja palomies. Kansainvälisten tutkimusten perusteella (Holtzer 2009) skaalatuottoja havaitaan 25 000 asukkaan jälkeen kun taas tehottomuushaittoja havaitaan 250 000 asukkaan jälkeen. Kuitenkin tätä mallia hyödynnettäessä on muistettava poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien poikkeavuus sekä erilaiset vallitsevat toimintaympäristöt.



Kuva 1. Kunnan väkiluvun ja palveluiden yksikkökustannusten suhde Harjunen et al (2010) mukaan.

Tuotantoympäristössä mittakaavaedun hyödyntäminen tarkoittaa ydinosaamisen ja toimintojen keskittämistä sellaisiin funktioihin, joissa kyetään suhteellisesti tekemään parasta liiketulosta ja mahdollisesti luopumaan ei kannattavista toiminnoista. Kunnallistaloudessa kaikkien ei-kannattavien toimintojen saneeraus ei välttämättä ole mahdollista. (Vakkuri et al, 2010:39.)

2.4 Tuottavuus

Kuntien tulevaan menokehitykseen liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Menopaineet sekä niiden mittaluokka huomioiden, on perusteltua valmistautua muutoksiin proaktiivisesti. Keskeisenä keinona on pyrkimys hillitä menopaineita, jotta välttyään suurilta verojen korotuksilta. Tuottavuuden parantaminen on eräs keino hillitä menojen kasvua. Kunnallisena tuotantoyksikkönä voivat olla esimerkiksi terveyskeskus, sairaala, vanhusten palvelutalo, päiväkotit, peruskoulu, lukio tai ammatillinen oppilaitos. Tuottavuuden muutosta mitattaessa tulisi verrata keskenään kahta ajankohtaa. (Ilmakunnas, 2008: 1-186.)

Kuntasektorilla tuottavuuden parantamista tarvitaan osana rakenteellista kokonaisuudistusta. Uudistamalla itseään kunta säilyy elinvoimaisena ja kilpailukykyisenä kyeten vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Tuottavuuden parantaminen on kuntien talouden kannalta keskeinen asia tulevien vuosien ja vuosikymmenten aikana, jotta palvelut kyetään tarjoamaan myös tulevaisuudessa. Väestön ikääntymisen vuoksi palveluiden tarve lisääntyy jatkuvasti, mikä tuo kunnille enenevässä määrin kustannuspaineita. Kunta- ja palvelurakennemuutos on valtakunnallinen hanke kuntasektorin tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Hankkeen avulla pyritään minimoimaan resurssien hukkakäyttöä, ratkaisemaan palveluprosessien toimivuuden ongelmia sekä ehkäisemään kustannusvaikutuksia ennakoivasti. (Halinen & Korhonen, 2008: 16 - 28.)

Tuottavuus on osa tuloksellisuutta, jossa perusajatuksena on että julkisten palveluiden aikaansaamia vaikutuksia arvioidaan niiden yhteiskunnallisten hyötyjen sekä voimavarojen tehokkaan käytön näkökulmasta. Korkea tuottavuus kertoo palveluorganisaation onnistumisesta kyseisellä panostekijällä. Taloudellisuuden avulla ilmaistaan, kuinka paljon rahassa mitattavia voimavaroja on käytetty palvelun

aikaansaamiseksi. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä alhaisemmillä kustannuksilla palvelu kyetään toteuttamaan. (Halinen & Korhonen, 2008:27.)

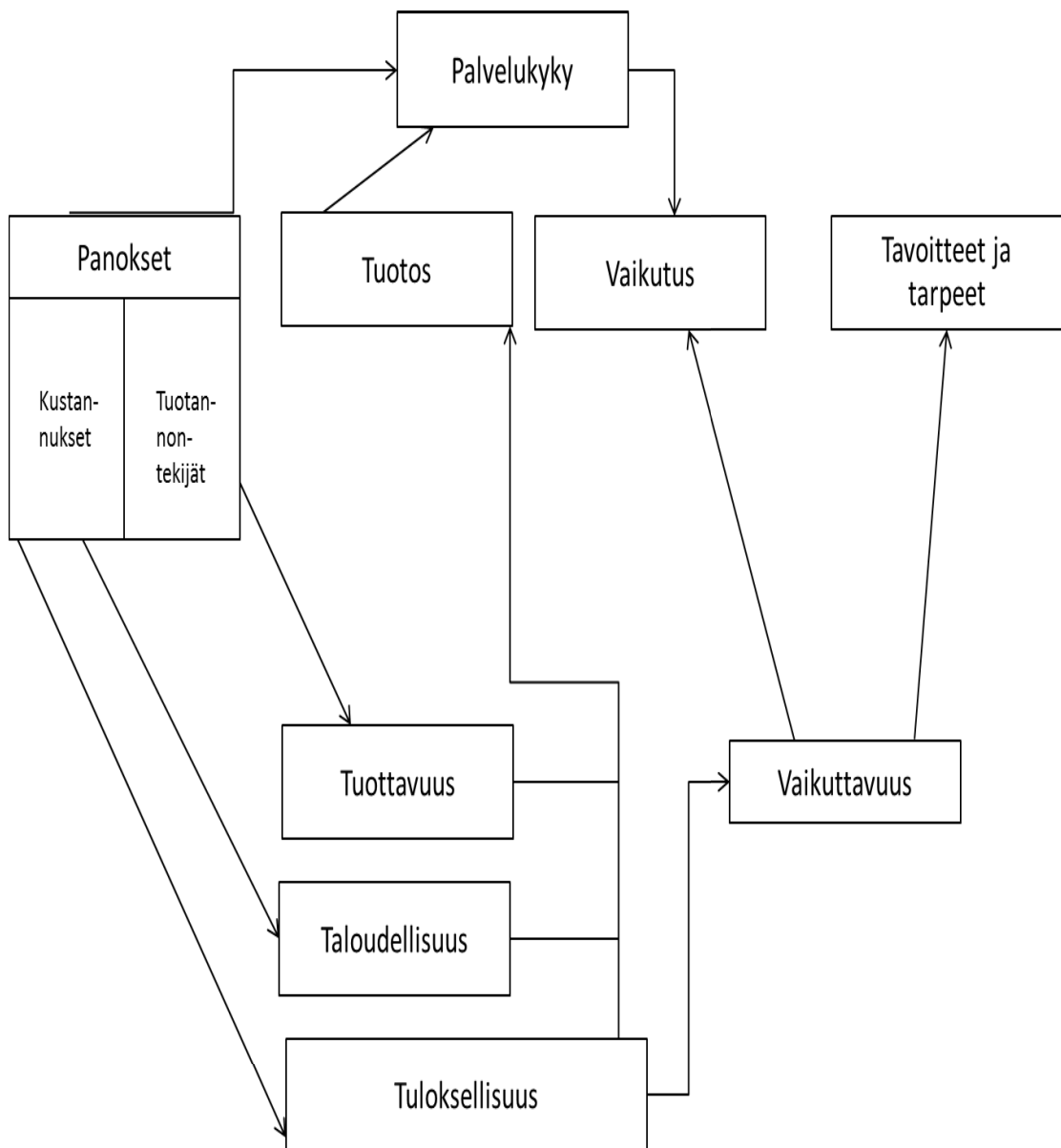
Honkasalon (2010:18) mukaan tuotantoteoriassa kokonaistuottavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon tuotosta kyetään synnyttämään yhdellä panoksen yksiköllä. Tuottavuus saadaan laskemalla kaavasta $\text{tuottavuus} = \text{tuotos} / \text{panos}$. Tuottavuuden paranemisen avulla pystytään vähentämään panosten käyttöä ja tätä kautta alentamaan kustannuksia. Ilmakunnas (2008:176) määrittelee kustannustehokkaan toimintatavan sellaiseksi, jossa toimitaan teknisesti tehokkaasti sekä panokset ovat hinnaltaan edulliset että niitä hyödynnetään tehokkaasti.

Saari (2006:163) määrittelee tehokkuuden tavoitteellisen toiminnan yleiskäsitteenä joka kertoo tuotetun arvon ja sen vaatiman uhrauksen suhteesta. Panoksena toimivat tuotannontekijät joita usein mitataan kustannusten avulla (valtiovarainministeriö 2011:6). Tehokkuuden mittarit kertovat suppea-alaisesti jonkin yksittäisen toiminnan tilasta, tämän vuoksi kokonaiskuvan varmistamiseksi on ymmärrettävä mittarin mittaamat parametrit sekä vallitsevat yhteydet. Tehokkuutta kuvaavat mittarit ovat yleensä suhdelukuja kuten potilasta / lääkäri / päivä. (Honkasalo 2010:18.)

Tuottavuus paranee, mikäli tuotosta saadaan enemmän panoksen määrän säilyessä entisellään tai mikäli panosten käyttöä vähennetään, mutta tuotos säilyy ennallaan. Tuotos voi mahdollisesti kasvaa panoksia nopeammin jolloin tuottavuus paranee. Tuottavuus saattaa myös parantua panosten vähentyessä, mikäli sekä tuotos että panokset vähenevät, mutta tällöin tuotokset vähenevät vähemmän kuin panokset. Tuottavuuden parantaminen ei täten välttämättä tarkoita palveluiden heikentämistä. (Valtiovarainministeriö 2011:6). Panoshinnoissa on mahdollista saavuttaa säästöjä, mikäli työtä pystytään siirtämään korkeammasta palkkaluokasta alempaan palkkaluokkaan, esimerkiksi lääkäriltä sairaanhoitajalle (Ilmakunnas, 2008: 171).

Tuottavuuden suhdetta lähikäsitteineen käsitellään usein tuloksellisuuskehikon avulla (kuva 2). Tuloksellisuus pitää tuottavuuden lisäksi sisällään myös niin sanottuja pehmeämpiä arvoja ja on hyvä käsite julkisessa palvelutuotannossa kun halutaan palveluprosessin arvioinnin pitävän sisällään myös palveluiden vaikutusmekanismin. Tuloksellisuuskehikko on kehitetty julkisen sektorin tuottavuuden

havainnollistamiseksi. Kehikossa käytetyllä taloudellisuudella tarkoitetaan kustannusten ja tuotosten suhdetta. Taloudellisuus ja tuottavuus eroavat toisistaan sen suhteen, että tuottavuudessa on kysymys koko panoskäytön suhteesta tuotokseen, kun taas taloudellisuus viittaa ainoastaan toteutuneiden ja kohdistettavissa olevien kustannusten suhteesta tuotokseen. Tuottavuus mittarina ottaa talouden huomioon kokonaisvaltaisemmin, mutta kuitenkin käytännössä taloudellisuus ja tuottavuus usein vastaavat toisiaan. Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluiden vaikutusten sekä sen tuottamisen tavoitteiden välistä suhdetta. (Honkasalo 2010: 21 – 22.)



Kuva 2: Tuloksellisuuskehikko Honkasalon 2010:22 mukaisesti.

Tuottavuuden mittaaminen teollisella sektorilla on helpompaa kuin julkisella sektorilla. Julkisen sektorin palvelun mittaamisessa tulisi lähtökohtaisesti huomioida kaikki palvelun sisältämät erityispiirteet esimerkiksi hoidon saaminen riittävän nopeasti (asiakkaan kokemus palvelun laadusta). Mikäli mitattaisiin ainoastaan lääkärikäyntien määrää, niin se saattaisi johtaa kokonaistilanteen kannalta virheelliseen lopputulokseen. Julkisen sektorin panosten mittaaminen toteutuu kirjanpidon avulla. Palvelusektorin tuottavuuden mittaaminen on suhteellisen tuore ilmiö, joka on alkanut vasta 2000- luvulla ja on tällä hetkellä eräs merkityksellisimpiä talouden tutkimusaiheita. (Honkasalo 2010: 23 – 26.)

Ilmakunnaksen (2008: 208) mukaan Suomen julkisen palvelutuotannon tuottavuus on kansainvälisesti verrattuna korkea, mutta se on heikentynyt huomattavasti 2000-luvulla. Kehitys on tapahtunut huolestuttavaan suuntaan useilla osa-alueilla. Suurin yksittäistekijä tuottavuuden heikkenemiselle on henkilömäärien lisääminen. Valtiovarainministeriö (2011: 5-23) on käynnistänyt tuottavuuden parantamiseksi tuottavuusohjelman 20 suurimman kaupungin kanssa, jossa keskeisessä roolissa ovat olleet kaupunkien vetämät kärkihankkeet. Kärkihankkeet ovat eri teemoihin keskittyviä kehittämishankkeita. Kärkihankkeiden tavoitteena on verrata eri kaupunkien parhaita kokemuksia ja ratkaisumalleja tuottavuuden edistämiseksi. Projektin tärkeä osa oli määrittellä tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet kaikille kunnille, kuntayhtymille ja muille palveluiden järjestäjille. Valtakunnalliset tavoitteet laadittiin toimintamenoille, koulutuspalveluille sekä sosiaali- ja terveystalouksille. Esimerkiksi Tampereen kaupunki on onnistunut hankkeen avulla, toimintaprosessejaan analysoimalla ja kehittämällä, kasvattamaan kotihoidon välitöntä asiakastyötä noin 5 %.

Tuottavuuden edistämiseksi on olemassa lukuisia keinoja, mutta ennen kaikkea siinä korostuu toiminnan suunnitelmallisuus, pitkäjänteisyys, tavoitteisiin ja tehtäviin sitoutuminen sekä seuranta. Tuottavuuden kehittämisen tulisi perustua kunkin kunnan lähtötilanteeseen ja tarpeeseen. Tavoitteiden konkretisoimiseksi suositellaan pidemmän tähtäimen kehittämissuunnitelman laadintaa: esimerkiksi 20 vuoden ajalle. Myös innovatiiviset ratkaisut tulisi ottaa käyttöön toiminnan parantamiseksi. Henkilötuottavuuden parantamiseksi avainasemassa on henkilöstön ammattitaidon kehittäminen ja ylläpito, motivointi ja työn hyvinvointiin liittyvät asiat. Nämä ovat

ratkaisevia palvelun laadun, niiden kustannusten sekä työn tuottavuuden kannalta. Hyvän työilmapiirin avulla vältetään lisäkustannusten muodostumista. Henkilökustannukset ovat kunnille merkittävä menoerä ja sen vuoksi tuottavuuden tarkastelu henkilömäärään suhteutettuna on tärkeää; tuottavuuden parantamiseksi joustavuutta voidaan lisätä lain säätämässä puitteissa. (Valtiovarainministeriö 2011: 7-25.)

2.5 Talouden tasapainottaminen

Jonesin ja Walkerin (2007) mukaan taloudellisen stressin käsite on tuttu yksityiseltä sektorilta, joka ilmenee yrityksen vaikeuksina selviytyä taloudellista velvollisuuksistaan. Kuntasektorilla taloudellinen stressi voitaisiin määritellä kyvyttömyytenä ylläpitää nykyisen tasoisia palveluita, infrastruktuurin heikentämisenä sekä ylläpitokustannusten vähentämisenä. Yksityisellä sektorilla riskianalyysit ovat yleisiä ja niitä tehdään sekä tilintarkastajien, pankkien että viranomaisten toimesta. Kuntakriisien yleistyttyä globaaliksi ilmiöksi, on hyödyllistä aloittaa keskustelu kuntien ennakoivista stressitesteistä; toistaiseksi näitä on yritetty lähinnä ainoastaan yksittäistapauksissa ilman systemaattisuutta. Kuntakriiseille altistavina tekijöinä saattavat olla resurssipula, johtamistapa tai muutosjohtaminen. Talouden asiantuntijat uskovat, että tilinpäätöstietojen avulla ei pystytä riittävän hyvin ennakoimaan kuntien tulevia kriisejä; tunnusluvut eivät ennakoit riittävän varhaisessa vaiheessa - siinä vaiheessa kun luvut näyttävät negatiivisilta, ollaan kunnallistaloudessa jo kriisin keskellä. Tilastollinen malli saattaisi olla toimivampi kuntatalouden kriisin ennustamisessa. Yksityisissä yrityksissä taloudellisia kriisejä pyritään korjaamaan fuusioiden avulla, kuntasektorilla samaa toteutetaan kuntaliitosten muodossa. Kuntaliitosten toteutumiselle muodostuu kuitenkin reunaehtoja maantieteellisistä etäisyyksistä.

Tuloksellisuudelle on Halisen (2008:47) mukaan keskeistä, että vastuu taloudesta ja konkreettisesta toiminnasta voidaan yhdistää samaan organisaatioon. Toiminnan kehityksen lähtökohtana on vallitsevien prosessien kuvaus ja analysointi. Prosessien kuvaaminen selkiyttää toimintamalleja, vastuita ja päällekkäisyyksiä sekä näiden avulla voidaan tunnistaa organisaation kehittämiskohteet (esimerkiksi hukan tunnistaminen, piilevät resurssit tai orgaaninen tehottomuus). Virtaviivaisemmat

prosessit selkiyttävät ja yhtenäistävät toimintaa sekä parantavat tuottavuutta. Uusien prosessien osalta on varmistettava niiden tarkoituksenmukainen toteutus ja käyttöön otto. Kehityspotentiaalia löytyy myös kuntien palveluiden ja tavaroiden hankintamenoprosessien kehittämistä. Vuonna 2010 kaikkien kuntien yhteiset hankintamenot olivat 16 miljardia euroa. Kunnan toiminnan kehittämisen kannalta kustannustietoisuuden parantaminen on keskeisessä roolissa. Omien tunnuslukujen vertailu sekä verkostoituminen toisten kuntien kanssa ovat kuntien kannalta hyödyllisiä. (Valtiovarainministeriö 2011: 9, 22 – 28.)

Kuntasektorin tuottavuuden parantaminen saattaa edellyttää rakenteiden perusteellista uudistamista. Prosesseja kehittämällä ja analysoimalla kyetään tarjoamaan asiakkaan tarvitsemat tuotteet tai palvelut tehokkaasti ja kustannukset minimoiden. Prosessien tulee olla joustavia, jotta ne kykenevät reagoimaan muuttuneisiin olosuhteisiin. Prosessien toimivuuden analysoinnissa kuntien välinen Benchmarking on mahdollinen parhaiten käytäntöjen löytämiseksi. (Halinen ja Korhonen 2008: 78 – 81.)

Kuntien talous on tasapainotaloutta, jossa tulojen ja menojen tulisi olla tasapainossa. Tuloja tulisi kerätä sen verran, mitä tarvitaan välttämättömien menojen kattamiseksi. Kuntataloudelle on tyypillistä että kustannukset pyrkivät kasvamaan tuloja suuremmiksi ja siksi tätä vaikutusmekanismia tulisi hallita. Talouden tasapainoa kuvaa lyhyellä aikavälillä vuosikate. Mikäli vuosikate on negatiivinen, ovat kustannukset tuloja suuremmat ja toiminnan rahoittamiseen joudutaan käyttämään pääomatuloja. Tällaisia ovat esimerkiksi lainan otto tai omaisuuden myynti. Pyrkimyksessään talouden tasapainoon, kuntien tulisi tavoitella vuosikatteen säilyttämistä positiivisena. (Vakkuri et al 2010:73 – 74.)

Talouden tasapainoa tulkitaan myös tuloslaskelman viimeisen rivin perusteella sekä kumulatiivisesti kertyvän ali- tai ylijäämän avulla. Talouskasvu tuo mukanaan kunnille lisääntyneitä verotuloja, jonka vuoksi kasvu on merkityksellinen kuntien tulokehityksen kannalta. Kriisikunnille on tyypillistä taseen alijäämäisyys ja tätä pidetäänkin ratkaisevana kriteerinä kuntatalouden kriittisyyttä arvioitaessa. Mikäli kumulatiivinen alijäämä ylittää 1000 euroa asukasta kohden, määritellään kunta

kriisikunnaksi. Yleensä alijäämä ei muodostu yhden vuoden aikana, vaan on seurausta pidempiaikaisesta talouden epätasapainosta. (Vakkuri et al 2010: 75 – 133.)

Kuntien menoja tarkastelemalla havaitaan useissa kuntien menoluokissa sellaista vaihtelua, jota ei voida selittää kuntakoon avulla. Asukaskohtaiset menot saattavat vaihdella moninkertaisesti kahdessa samankokoisessa kunnassa. Suuret eroavaisuudet selittyvät verotulojen määrällä, tehokkuudella ja ikäjakaumalla. Sosiaalitoimen menot ovat tutkimusten mukaan alhaisimmillaan noin 10 000 asukkaan kunnissa, sivistystoimessa kaikkein vähiten rahaa käytetään hyvin pienissä kunnissa. Ainoastaan yleishallinnossa on havaittavissa systemaattista kustannusten laskua kuntakoon suurentuessa tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen kustannukset taas alkavat kasvaa. (Luoma ja Moisio 2005: 12 – 15.)

Ajoittain kunnat joutuvat tekemään suuria investointeja, jotka pääsääntöisesti rahoitetaan lainarahalla. Rahoitusasemaa ja rahoitusrakennetta kuvaavia tunnuslukuja ovat esimerkiksi kunnan omavaraisuus, rahoitusvarallisuus ja velkaisuus. Valtion vaikutus kuntien talouteen on merkittävä; kuluneiden vuosien aikana kuntien taloudellinen tasapaino on heikentynyt valtiovallan tekemien päätösten johdosta. Verotusta on muutettu kuntien taloutta heikentävästi sekä valtionosuuksia on alennettu useilla tavoilla. 1990- luvulla toteutetun valtionosuusjärjestelmän uudistuksen seurauksena siirryttiin kustannussidonnaisesta järjestelmästä laskennallisiin valtionosuuksiin (Moisio 2003: 16). Kunnille on myös säädetty uusia lakisääteisiä velvoitteita, joista saadaan valtionapuna ainoastaan kolmasosa ja loput jäävät kuntien itsensä rahoitettavaksi. (Vakkuri et al 2010: 82–89.)

Valtionosuuslain mukaan kunnille voidaan myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta poikkeuksellisten tai tilapäisten vaikeuksien vuoksi. Rahoitusavustuksen ehtona on, että kunnassa on hyväksytty suunnitelma talouden tasapainottamiseksi. Rahoitusavustuksen pyytämistä on pidetty kansankielellä ”köyhäinapuna” sekä kunnan huonon taloustilanteen julkisena tunnustamisena. Heikon taloudellisen tilanteen kunnalle on tyypillistä asukasluvun ja työpaikkojen väheneminen, korkea veroprosentti, negatiivinen vuosikate, taseeseen kertynyt alijäämä, velkaantuneisuus sekä harkinnanvaraisten avustusten toistuvuus. Vahvojen talouksien kunnille kehitys on yleensä päinvastainen. Koska kuntien taloustilanteet

vaihtelevat merkittävästi eri vuosien välillä, tulee tutkimuksissa hyödyntää useiden vuosien tarkasteluajanjaksoja. (Vakkuri et al 2010: 78- 89.)

2.6 Kunnallisen tilinpäätöksen erityispiirteet

Eräs tunnetuimmista julkistalouden teorioista on Buchanan (1972) esittämä. Teorian mukaan poliitikot ja hallinnon työntekijät ajavat ennen kaikkea omaa etuaan yhteisen edun sijaan; heille on tärkeintä työpaikan varmuus, paremmat työpaikat ja entistä suurempi palkka. Pina et alin (2009) mukaan yksityisen sektorin agenttiongelmalla on yksinkertainen ja helposti ratkaistavissa; julkisella sektorilla tilanne on huomattavasti haastavampi monien kerrosten (byrokratia) vuoksi. Byrokraateilla on etumatkaa tiedon osalta johtuen vallitsevasta asymmetriasta ja joka saattaa johtaa kuntalaisen kannalta ei-toivottuun toimintaan. Ongelman ratkaisemiseksi on Vinnarin ja Näsin (2008) mukaan yritetty saada yksityisen sektorin toimintamalleja (tämä työ on kuitenkin vielä huomattavan keskeneräisessä vaiheessa), jossa keskeisessä roolissa on ollut voimakkaampi taloudellinen ohjaus.

2.6.1 Eroavaisuudet yksityisen yrityksen tilinpäätökseen

Laskentatoimen näkökulmasta tarkasteltuna kunnallinen tilinpäätös poikkeaa merkittävässä määrin vastaavasta yksityisen yrityksen tilinpäätöksestä. Siinä missä normaalisti yrityksen kassavirta kertyy pääosin myydyistä tuotteista tai palveluista, kunnan kassavirta muodostuu pääosin verotuloista ja valtionosuuksista sekä myydyistä palveluista. Kunnat eivät joudu kilpailemaan asemastaan ja menestyksestään markkinoilla, vaan tulonmuodostus on varmistettu lainsäädännön kautta. Vinnarin ja Näsin (2008) mukaan julkinen talous edellyttää, että kerätään riittävästi veroja ja maksuja kulujen kattamiseksi, jossa keskeisessä roolissa ovat kerätyt verot. Julkisen sektorin palveluiden tarpeet ovat aina olleet suuremmat kuin niiden tarjonta, jonka vuoksi oikean tasapainon löytäminen on haastavaa. Kunnalliset liikelaitokset ovat erityisessä asemassa vastaaviin yksityisiin yrityksiin verrattuna, sillä niiden ei edellytetä maksavan veroa liiketuloksestaan.

Kunnan kulurakenne koostuu pääosin lakisääteisten palveluiden toteuttamisesta tai ostamisesta yksityiseltä sektorilta, vastaavasti yrityksen tarkoitus on myydä tai tuottaa palveluita mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla tuottaen voittoa omistajilleen. Yrityksen kustannusrakenne koostuu pääasiassa tuotteiden tai palveluiden tuottamiseen liittyvistä kustannuksista (valmistuskustannukset, henkilöstö, toimistokustannukset, tilat, materiaalit). Kunnan kustannusrakenne on hyvin henkilöstövoittoinen, sillä palveluiden tuottamiseen kuntalaisille tarvitaan henkilöstöä huomattavan paljon. Kunnan merkittävimmät kustannukset muodostuvat sosiaali- ja terveystoimesta sekä opetus- ja kulttuuripalveluista (aineiden ja tarvikkeiden osuus kuntasektorilla on huomattavan alhainen). Myös toiminnan tarkoitukset poikkeavat olennaisesti toisistaan: kunnan tarkoitus on palveluiden tuottaminen kuntalaisille sekä elinkeinorakenteen turvaaminen, yksityinen yritys pyrkii ensisijaisesti tuottamaan voittoa omistajilleen.

Yrityksissä rahan käytöstä vastaavat yleensä kustannuspaikkavastaavat, yrityksen johtajat ja johtoryhmä. Yksityisen sektorin kustannusvalvonta on tällä hetkellä huomattavan kova. Kuntasektorilla asioista päättävät poliittisesti valitut luottamushenkilöt eli kunnanvaltuusto, kunnanhallituksen tehtävänä on talouden hoidon järjestäminen. Sellaisissa tilanteissa, joissa asema on saatu poliittisen puoluekirjan avulla, on ilmeistä että päättämässä eivät välttämättä ole kompetenssin kannalta parhaat mahdolliset henkilöt. Poliittiset luottamustoimet mahdollistavat että toiminta ja johtaminen eivät ole niin ammattimaisia kuin yksityisellä sektorilla. Kunnallinen päätöksenteko on huomattavasti monimutkaisempaa ja haastavampaa kuin yksityisellä sektorilla.

Taloudellisen toiminnan seuraamiseen käytettävät tunnusluvut poikkeavat huomattavasti toisistaan kunnallisella ja yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla tärkeitä tunnuslukuja ovat muun muassa myyntikate, käyttökate, liiketulos, nettotulos, ROE, ROI, nettovelkaantuneisuusaste, suhteellinen velkaantuneisuus, quick ratio, current ratio, kiertoaikoihin liittyvät tunnusluvut sekä erilaisia osakkeiden arvostukseen liittyviä tunnuslukuja kuten EPS tai P/E. Kuntataloudessa seurataan tilikauden tulosta, henkilöstön määrää, eri lautakuntien alaisten kustannusten kertymistä (kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, sivistys- ja kulttuuritoimi), verotulojen kehitystä, valtionosuuksia, toimintokatetta, asukaskohtaista velkaisuutta,

asukaskohtaista vuosikatetta, asukaskohtaisia nettoinvestointeja, suhteellista velkaantuneisuutta. Vinnarin ja Näsin (2008) mukaan kunnallisessa kirjanpito tavassa on merkittävä ero käyttöomaisuusinvestointien osalta. Kunnan taloudessa käyttöomaisuusinvestoinnit on yleensä arvostettu historiallisten tietojen perusteella, sen hetkellä arvolla, joka on ollut laadittaessa kunnallista tasetta ensimmäistä kertaa. Kunnallisten suurten käyttöomaisuusinvestointien arvon määrittely on hankalaa vallitsevien erityispiirteiden vuoksi: investoinnille ei välttämättä ole vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia tai myyntiarvoa, jonka vuoksi käyvän arvon määrittely on haastavaa tai paradoksaalista. Investoinnin arvoksi on saatettu valita omaisuuden sekä tähän liittyvien vastuiden ja velvollisuuksien välinen erotus. Kun kunnalliset omaisuudet arvostettiin pääosin 1990-luvulla, ei ollut olemassa selkeitä ohjeita ja sääntöjä, kuinka arvostus olisi tullut toteuttaa ja valitut kirjanpidolliset arvot saattavat poiketa olennaisesti niiden tämänhetkisestä käyvistä arvoista. Julkisen käyttöomaisuuden arvojen uudelleen arvostus (lukuun ottamatta maita ja vesialueita) on ollut kiellettyä vuodesta 1999 lähtien vallitsevien epäselvyyksien vuoksi.

Rahoituksen järjestäminen saattaa olla yksityiselle yritykselle merkittävästi vaikeampaa kuntiin verrattuna. Yleisesti ottaen kuntien joukkovelkakirjalainat nähdään sijoittajien kannalta kohtuullisen turvallisina ja luotettavina, joten sen vuoksi nämä ovat varsin kysytyjä tuotteita. Kuntien on myös mahdollista saada erityistä tukea valtiolta kriisitilanteissa, jota mahdollisuutta ei ole yksityisillä yrityksillä. Kunnallisen sektorin taseen rakenne ei poikkea merkittävästi yksityiseen sektoriin verrattuna, ainoana poikkeuksena ovat ”valtiolliset avustukset ” erä.

2.6.2 Erityispiirteet laskentatoimen näkökulmasta tarkasteltuna

Vinnari ja Näsi (2012) ovat tutkineet kunnallisten vesilaitosten hallitusten jäsenten taloudellista ja teknistä kompetenssia Suomessa sekä analysoineet tilanteeseen johtaneita taustatekijöitä. Kompetenssia arvioitiin sekä koulutuksen että ammatillisen kokemuksen kautta. Tutkimus toteutettiin kvantitatiivisena tutkimuksena 354:lle vesilaitoksen hallituksen jäsenelle. Tutkimuksen tulokset ovat huolestuttavat; hallitusten jäsenten taloudellinen osaaminen ei ole korkealla tasolla kuten ei myöskään tekninen ammattitaito. Vastaajista 88.5 %:lla ei ollut taloudellista koulutusta tai kokemusta lainkaan, lisäksi kyky tulkita taloudellisia mittareita oli alhaisella tasolla.

Huolestuttavaa, on myös, että samat henkilöt toimivat useiden muiden (keskimäärin kahden muun, enimmillään kuuden) liikelaitosten hallituksissa samanaikaisesti vesilaitoksen lisäksi. Huolimatta siitä, että vesilaitoksia on pyritty saamaan toimimaan yksityisten liikelaitosten tapaisesti, hallituspaikat täytetään edelleen enimmäkseen poliittisin kriteerein (80 % hallituksen jäsenistä on jonkin puolueen jäsen) ilman tehtävän edellyttämää kompetenssia. Poliittiset nimitykset on nähty tärkeäksi demokratian kannalta (valinta tapahtuu kansan määrittämällä kriteereillä).

Vinnarin ja Näsin (2012) mukaan kunnalliset vesilaitokset ovat erillisiä liikelaitoksia, joiden kustannukset ja palkkiot ovat eriytetty kunnan budjetista, mutta ovat tästä huolimatta edelleen kunnan hallinnassa. Kuntien liikelaitosten yhtiöittäminen on välivaihe matkalla kohti yksityistämistä. Tilinpäätöksen yhteydessä vesilaitosten liikevaihto, kustannukset, omaisuuserät sekä vastuut ja velvollisuudet yhdistetään kunnan tilinpäätökseen. Agenttiteorian mukaisesti henkilöt pyrkivät maksimoimaan omat etunsa, jonka vuoksi johdon tiukka valvonta on tarpeen omistajan edun toteutumiseksi. Hallitusten jäsenillä tulisi olla riittävästi ammattitaitoa, jotta he kykenevät valvomaan ja arvioimaan toimivan johdon toimia sekä varmistamaan yhteisen hyvän maksimoinnin. Jotta agenttiteoria toteutuisi kunnallisissa liikelaitoksissa, tulisi hallitusten jäsenet valita enemmän kompetenssiin kuin poliittisiin tekijöihin liittyvien seikkojen perusteella.

Vinnari ja Näsi (2008) ovat tutkineet *luovan* kirjanpidon käytänteitä julkisella sektorilla. Tutkimus on tehty tapaustutkimuksena erään suurehkon kunnan ja sen vesilaitoksen toiminnasta. Analyysi painottuu tilinpäätökseen, budjettiin sekä muihin virallisiin dokumentteihin. Julkisen sektorin budjetointi on perinteisesti pohjautunut kulujen ja menojen käsitteeseen, jossa palkkioiden tulisi kattaa toiminnan kustannukset eli tulojen ja menojen olla saman suuruisia. Balanssin periaate on yleisesti käytetty kuntatoiminnoissa ympäri maailmaa. 1980 ja 1990 luvuilla heräsi voimakas keskustelu, jotta budjetoinnin sijaan tulisi myös julkisella sektorilla siirtyä kirjanpidollisten jaksotusten käyttöön. Uudistusten kantavana ajatuksena on ollut paremman kustannustietoisuuden saaminen julkiselle sektorille. Suomessa toteutettiin kirjanpidollisen jaksotuksen käyttöön otto (sekä budjetoinnin että tilien osalta) kuntasektorilla 1997. Jaksotus tehdään pääasiallisesti historiallisiin tietoihin (ostohinta) tai transaktioon ajankohtana voimassa olevaan hintaan pohjautuen; kukin

tili täsmäytetään tilinpäätöksen yhteydessä. Balanssin periaatteen mukaisesti kunnan tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa. Mikäli budjettiin muodostuu alijäämää, on esitettävä selvitys kunnanvaltuustolle tilanteen korjaamiseksi; budjettia on mahdollista tasapainottaa enintään kolmen vuoden aikaikkunassa.

Vinnarin ja Näsin (2008) mukaan Suomen julkisen sektorin kirjanpito poikkeaa yksityisen sektorin kirjanpidosta usealla tavalla; näistä merkittävin on ehkä julkisen sektorin itsellensä kehittämä terminologia joita havaitaan esimerkiksi tilinpäätöksessä sekä tuloslaskelmassa. Luovalla kirjanpidolla taas tarkoitetaan tulojen manipulointia, tulojen tasoittelua tai tilien kosmeettista muotoilua, jonka tarkoituksena on jollain tavalla johtaa sidosryhmiä harhaan taloudellisten tosiasioiden kätkemiseksi. Kiinteän omaisuuden arvostaminen on perinteisesti antanut mahdollisuuksia luovan kirjanpidon käytölle. Yleisesti on ajateltu, että luovaa kirjanpitoa harrastetaan yksityisellä sektorilla, mutta sitä käytetään myös julkisella sektorilla yhtä lailla. Tosiasiassa luovan kirjanpidon käyttö julkisella sektorilla on kevyemmän lainsäädännön ansiosta huomattavasti yksinkertaisempaa yksityiseen sektoriin verrattuna; julkisella sektorilla noudatetaan omaa kirjanpidollista lainsäädäntöä yleisten kirjanpidollisten standardien sijaan. Julkisella puolella ei ole esimerkiksi hyväksyty käyttöön IPSAS standardeja niiden epätäydellisyyden vuoksi. Suomen kansallinen lainsäädäntö määrittää kunnallisen sektorin kirjanpidon ja tilinpäätöksen osalta ainoastaan yleisen viitekehyksen, jonka johdosta valitut kirjanpitokäytännöt vaihtelevat kuntakohtaisesti mahdollistaen luovan kirjanpidon käytön.

Vinnarin ja Näsin (2008) tutkimuksessa mukana ollut kunta on kärsinyt alhaisesta toimintakatteesta sekä budjetin alijäämäisyydestä. Alhaisen toimintakatteen sekä alijäämäisyyden vuoksi kunnalla on ollut ongelmallista tehdä tarvittavia poistoja aineellisesta omaisuudesta sekä hoitaa pitkäaikaisia lainoja. Tämän vuoksi kunta on yrittänyt parantaa taloudellista asemaansa eri menetelmien avulla ja on muun muassa käyttänyt hyväkseen omistajan asemaansa kunnallisissa vesilaitoksessa. Vesilaitoksen tilinpäätöstietoja tarkasteltaessa havaitaan vesilaitoksen tuottaneen hyviä vuotuisia liikevoittoja, jotka yksityisellä sektorilla olisi jaettu pääoman palautuksina omistajilleen. Tutkimuksessa havaittiin, että kunnallinen vesilaitos on palauttanut huomattavia summia kaupungille pääoman palautuksena. Kunnan toimintatapa on ristiriidassa vesilaitoksen toiminta-ajatuksen kanssa, jonka tarkoituksena on turvata

veden saanti kuntalaisille omakustannushintaan. Vesilaitoksen tilinpäätöksen havaittiin olleen harhaanjohtava, sillä pääoman palautukset kaupungin suuntaan oli kirjattu kustannuksiksi monimutkaisin erikoisjärjestelyin kunnallisen energialaitoksen avulla. Kunnan taloudellista asemaa pyrittiin parantamaan omaisuuserien uudelleen arvostuksen avulla, joka toteutettiin myymällä vesilaitos energialaitokselle joka mahdollisti omaisuuden uudelleen arvostamisen vuonna 2005. Järjestelyn avulla pystyttiin jakamaan vesilaitoksen asiakkailta kerätty voitto verottomasti sähkölaitoksen osinkona sekä madaltamaan kunnan budjetin alijäämäisyyttä. Kunnat ovatkin hyödyntäneet monopoliasemaansa kriittisten palveluiden osalta tasapainottaakseen omaa talouttaan. Tapaustutkimuksen kohteena olleen kunnan osalta on ilmeistä, että ko. kunta käytti kirjanpidollisesti kyseen alaisia ja harhaanjohtavia keinoja tuloksen parantamiseksi. Kunta pyrki myös toiminnallaan saavuttamaan voittoa, sen sijaan että olisi pitänyt roolissaan peruspalveluiden tuottajana.

Rouse ja Putterill (2005) ovat tutkineet toteutettujen kuntainliitosten vaikutuksia Uudessa Seelannissa hyödyntäen tilastollisia menetelmiä (transformointi, t-testi). Tutkimusta on painotettu suurta pääomaa vaativiin toimintoihin, kuten katujen ylläpitoon ja rakentamiseen, sillä näissä oletetaan saavutettavan merkittävimmät vaikutukset (kokonaiskustannus 71 miljardia/vuosi, joista 20 miljardia kuluu ylläpitoon). Heidän mukaansa kuntainliitosten taloudellisista vaikutuksista tehdyt tutkimukset ovat hyvin ristiriitaisia. Laskentatoimen kannalta kuntien toimintaympäristön muutosten vaikutus on merkityksellistä. Kunnallisen tehokkuuden tai tuottavuuden mittaaminen on yleensä verrattain hankalaa. Tutkimuksessa ei löydetty todisteita siitä, että kuntainliitosta voitaisiin perustella pienen koon epäedullisuudella suurempaan verrattuna vaan että havaittu tehokkuuden paraneminen olisi seurausta toimintatapojen muutoksista. Tehokkuuden muutoksia voidaan tarkastella esimerkiksi regressiomallin avulla ja määrittellä sen avulla toiminnon kannalta optimikoko (tässä on merkityksellistä optimikoon vaihtelu toiminnon luonteesta riippuen). Regressiomallia hyödyntämällä havaittiin skaalaetujen toteutumista ajan funktiona, jolloin aritmeettinen keskiarvo (mean) kasvoi tasaisesti. Huolimatta siitä, että tutkimuksessa havaittiin merkittäviä mittakaavaetuja joillakin ajanjaksoilla; tehokkuuden paranemisen ja kuntainliitoksen välillä ei kuitenkaan löydetty selkeää korrelaatiota tai syy-yhteyttä. Selittävinä tekijöinä muutoksille

löydettiin 1) kilpailukykyisempien hintojen saavuttaminen toimintojen ulkoistamisen avulla 2) paremman ammattitaidon, paremman johtamistyylin ja kilpailullisesti merkittävämmän aseman saavuttaminen suurempana yksikkönä 3) väärin johtamisen, mahdollisten väärinkäytösten ja jopa petosten määrien väheneminen.

2.6.3 Kirjanpidollisten jaksotusten käyttö

Pina et alin (2009) mukaan kirjanpidollisten jaksotusten avulla pystytään vaikuttamaan kunnallisessa hallinnossa olevaan agenttiongelmahan. Jaksotusten avulla voidaan paremmin seurata esimiesten toimintaa ja lisätä tulosvastuuta. Yksityisellä sektorilla kirjanpito, laskentajärjestelmä ja agenttiongelma ovat olleet vahvasti linkitettyinä toisiinsa, sillä siellä pääasiallinen tarkoitus on tiedon tuottaminen ulkoisiin tarpeisiin kun taas kunnilla on perinteisesti tuotettu tietoa sisäisiin tarpeisiin. Yksityisellä sektorilla johdolla on vastuu tiedon tuottamisesta eri sidosryhmille, mutta julkisella sektorilla usein toimitaan tiedon valmistelijoina ilman tulostavoitteita. Julkinen sektori on yleisesti ottaen riippuvainen valtion päätöksistä sekä lainsäädännön että resurssien osalta. Tämän johdosta agenttiongelma tulisi ratkaista valtion ja kunnan välillä; tulisi olla soveltuvat työkalut joilla voitaisiin monitoroida kuntien taloutta ja taloudellista suoriutumista.

Lapsley et alin (2009) mukaan kirjanpidollisten jaksotusten käytön toteuttaminen julkisella sektorilla on välttämätöntä ja tuo mukanaan merkittävästi haasteita. Yhteneväisten kirjanpidollisten käytäntöjen ja menetelmien (International Federation of Accountants, 2000) käyttö on tärkeää, on sitten kyseessä yksityinen tai julkinen sektori. Jaksotusten avulla resurssien hallinta ja suorituskyvyn mittaaminen helpottuvat, kustannusten ja kassavirtalaskelmien läpinäkyvyys paranevat sekä muun tarvittavan taloudellisen tiedon luotettavuus paranee. Kirjanpidon luotettavuuden paranemisen myötä raportoinnin oikea-aikaisuus paranee ja tämä luo paremmat edellytykset päätöksen teolle.

Pina et al (2009) ovat tutkineet jaksotusten toteutumista ja hyväksikäyttöä Eurooppalaisissa kunnissa (Mann-Whitney U-testin avulla) ja että miksi jaksotuksen käyttöön otto on aiheuttanut muutosvastarintaa useissa maissa. Uudistusta on toteutettu noin 20 vuoden ajan ympäri Eurooppaa. Jaksotusten käyttöön oton uskotaan

parantavan kirjanpidon luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä toimivan nykyaikaisuuden symboleina. Julkisen sektorin uudistusten avulla, on pyritty lisäämään markkinamekanismia, tavoitellen yksityisen sektorin omaista hallintoa ja ohjausta – reformin tärkeimpänä ajatuksena on ollut lisätä johdon sitoutumista (hallinnon ja palveluiden sijaan) ja siirtyä perinteisestä miehistön roolista kustannusten hallintaan ja kirjanpidollisten jaksotuksien käyttöön. Kunnallista järjestelmää on kritisoitu runsaasta arvoa tuottamattomasta byrokratiasta, joka tulisi korvata julkisella vastuulla kustannusten hallinnan osalta (avoimet tilinpäätökset ja kustannusrakenteet). Muutosten toteutustavasta ja lainsäädännöstä riippuen, on olemassa suuria maakohtaisia ja jopa kaupunkikohtaisia eroavaisuuksia. Jaksotusten käytön katsotaan toteutuneen tarkoituksenmukaisesti, kun ne on hyväksytty organisaation eri tasoilla toimintavoiksi – julkisella sektorilla tämä tarkoittaa johdon tulosvastuuta. Julkisen sektorin osalta ongelmalliseksi on havaittu, että kirjanpidon toteuttaminen tehdään usein enemmän symbolisella tasolla lain vaatimuksesta sen sijaan että se tehtäisiin päätöksen tekoa ja muutosten toteuttamista varten. 20 vuoden jälkeen, muutoksen toteuttamisen aloittamisesta, voidaan edelleen sanoa että julkisen talouden laskentatoimen menetelmät eivät ole yhtä korkealla tasolla kuin yksityisellä sektorilla.

Pina et alin (2009) tutkimuksessa havaittiin kirjanpidollisten jaksotusten toteutumisen jakautuvan Euroopassa neljään kategoriaan. Ensimmäinen kategoria on niin sanottu Anglo-Amerikan maiden mukainen malli, jossa vallitsee julkisen talouden tehokkuus sekä voimakas kustannustietoisuus. Toisessa kategoriassa ovat Pohjoismaat sekä Hollanti – tässä mallissa tavoitellaan kansalaisten tarpeiden täyttämistä. Kolmannessa kategoriassa ovat Saksa sekä eteläisen Euroopan maat – kategoriassa on vallitsevaa toiminnan byrokraattisuus ja korkea hierarkia. Neljännessä kategoriassa ovat itä-Euroopan maat, joissa laskentatoimen menetelmät ovat vähiten kehittyneet. Menetelmät eri maissa vaihtelevat suuresti perinteiden mukaisesti. Anglo-Amerikan maiden mukainen malli on lähimpänä yksityisen sektorin laskentajärjestelmää ja siellä sovelletaan yksityisen sektorin johtamismenetelmiä. Itä-Eurooppaa ja Saksaa lukuun ottamatta, Euroopassa on yleisenä vaatimuksena kirjanpidollisten jaksotusten käyttö, mutta tämän toteutustavoissa on merkittäviä alueellisia eroavaisuuksia: laadullisesti korkeimmat toteuttamistavat löytyvät Anglo-Amerikan mallin mukaisissa maissa (UK) sekä Pohjoismaissa. Parhaiten toteutettu järjestelmä löytyy UK:sta laskentatoimen ammattilaisten korkean tason vuoksi sekä toteutetun valvonnan

vuoksi: valvontaa tehdään sekä valtion että tilintarkastuksen ammattilaisten toimesta. Pohjoismaissa suurimpana haasteena on havaittu olevan muutosvastarinta yksityisen sektorin mallin mukaisille laskentatoimen järjestelmille. Tutkimuksen mukaan sellaisissa kunnallisissa toimintaympäristöissä, joissa omistajaohjaus on alhainen tai rajoittunut, valitetaan sellaisia laskentajärjestelmiä, jotka ovat suotuisia johdon näkökulmasta tarkasteltuna.

Paulssonin (2006) mukaan kirjanpidollisen jaksotuksen käyttöön otto on tärkeä osa julkisen sektorin kirjanpidon uudistusta. Huolimatta siitä, että julkisen sektorin talousraportoinnin asiayhteys poikkeaa yksityisen sektorin vastaavasta, on ilmeistä, että jaksotusten käyttö tulee lisääntymään myös julkisella sektorilla. Jaksotusten käytöstä julkisella sektorilla on suhteellisen vähän kokemuksia sekä tutkimustuloksia. Ruotsissa kirjanpidollisen jaksotuksen evoluutio alkoi vuonna 2003. Kirjanpidollisia jaksotuksia voidaan toteuttaa useilla eri variaatioilla ja syvyysasteilla; Ruotsissa jaksotuksia käytetään laajan mittakaavan mukaisesti - tästä ainoana poikkeuksena ovat perinnöt ja verotus. Perintöjä käsitellään kassavirtapohjaisesti; verot kirjataan vasta kun ne tulevat maksuun, joka saattaa olla useita kuukausia ko. tilikauden päättymisestä. Käyttöomaisuusinvestointien osalta Ruotsissa on perinteisesti käytetty historiallisia kustannuksia.

Paulssonin (2006) mukaan poliitikoille tuottaa suuria haasteita ymmärtää kirjanpidollisia jaksotuksia tai heillä on liian kiire paneutuakseen asiaan. Tämän vuoksi he eivät kykene hyödyntämään taloudellisten avustajien tuottamaa tietoa. Paulssonin tutkimuksessa havaittiin, että jaksotukseen perustuvaa aineistoa käytetään ennen kaikkea tilanteissa, joissa arvioidaan johdon onnistumista.

Pina et alin (2009) mukaan kirjanpidon jaksotus toteutetaan kunnallisella puolella sellaisissa toiminnoissa, joissa se on helpoin toteuttaa ilman lisäkustannuksia: tällaisia ovat esimerkiksi taloudelliset vastuut sekä rahoitusinstrumentit. Omaisuuserien arvostaminen on nähty haastavimmaksi osaksi sekä eniten puutteellisemmin toteutetuksi osaksi kunnallisessa tilinpäätöksessä. Omaisuutta on yleensä paljon eikä välttämättä ole resursseja näiden arviointia suorittamaan. Usein on myös niin, että johto ei koe tätä tehtävää omakseen (henkilökohtaisen tavoitteen puuttuminen) ja omaisuuden oikeaoppinen arvostaminen edellyttää tavallista suurempaa sitoutumista

julkisen sektorin toimen hoitamiseen. Myöskin poistojen osalta ei toimita yhtä suoraviivaisesti kuin yksityisellä sektorilla. Lapsley et alin (2009) mukaan julkisen sektorin käyttöomaisuusinvestoinneille on tyypillistä niiden rahaa kuluttava vaikutus: yksityissektorilla investointi tuottaa yleensä positiivista kassavirtaa, mutta julkisella sektorilla kassavirta on negatiivinen. Esimerkiksi rakennettu tie voi aiheuttaa ylläpitokustannuksia ehkä kymmenien vuosien ajan. Julkisen sektorin investointien erityyppinen käyttäytymismalli tuottaa haasteita omaisuuden arvostamisen osalta – myöskään vaihtoehtoiskustannuksen määrittely ei ole yleensä relevanttia.

2.6.4 Johdon laskentatoimen hyödyntämisestä kuntasektorilla

Bogt (2008) on tutkinut johdon laskentatoimen hyödyntämistä Hollannin kuntasektorilla. Vuodesta 1985 lähtien, Hollannissa on toteutettu lukuisia muutoksia johdon laskentatoimen näkökulmasta tarkasteltuna. Muutokset ovat koskeneet organisaatioiden rakenteita, kirjanpitoa, johdon laskentatoimeja, taloudellista johtamista, ihmisten johtamista ja strategiaa. Lisäksi toteutettiin teknisiä muutoksia laskentamenetelmiin. Muutosten kokonaisuudesta käytetään nimeä Uusi Julkinen Johtamistapa (englanniksi NPM), joka yhdistää talouden, sosiaalipolitiikan, politiikan, historian sekä kulttuuriset dimensiot. Bogt on tutkinut laskentatoimen osalta tapahtuneita muutoksia 15–20 vuoden ajalta. Ennen muutoksia Hollannissa oli käytössä budjettiin perustuva johtamismalli – muutos toteutettiin ottamalla käyttöön yksityisen sektorin johtamistapoja sekä lisäämällä tulostavoitteellisuutta. Bogt kuvaa, että muutoksen seurauksena alemmilla tasoilla on alettu laatia omia budjetteja, huolimatta siitä että ylemmän tason budjetit ovat olemassa. Budjetointiin osallistuville organisaatioille on lisätty valinnan vapautta rahojen käytön osalta, joka on lisännyt myönteisyyttä muutokseen.

Bogtin (2008) mukaan Uuden Julkisen Johtamistavan avulla pyritään parantamaan kuntaorganisaation suorituskykyä (kuten tuottavuutta ja tehokkuutta), sekä vähentämään taloudellista stressiä. Muutoksen kannalta ehkä haasteellisimmaksi osaksi on osoittautunut vanhojen totuttujen toimintatapojen muutokset. Toteutetut muutokset ovat saattaneet aiheuttaa shokkireaktioita, mikäli muutokset on toteutettu nopealla aikataululla. Tutkimuksessa haastatellut henkilöt kuvasivat muutosten olleen liian teknisiä, eivätkä kaikki välttämättä ajatelleet toteutetuista muutoksista

myönteisellä tavalla; koettiin myös että budjetointiin kului merkittävän paljon aikaa, eikä sen hyötyjä päästy ulosmittaamaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Myöskin budjetoinnin laadun sekä sen tarjoaman sisällön suhteen oltiin epäileväisiä. Uuden Julkisen Johtamistavan kokonaisarviot olivat monin osin negatiiviset eikä menetelmää hyödynnetty siinä laajuudessa kuin alun perin oli suunniteltu. Osa haastatelluista puolestaan koki muutokset myönteisellä tavalla. Uuden johtamistavan koettiin lisänneen kustannusten ja kustannusrakenteiden läpinäkyvyyttä sekä parantaneen talousraportoinnin ja budjetoinnin laatua, jonka johdosta budjettien ylityksiä tapahtui harvemmin kuin ennen. Uudet menetelmät kykenevät myös ennakoimaan paremmin talouden mahdollista kriisiytymistä. Uusien julkisten johtamistapojen koettiin myös lisäävän ammattimaisuutta sekä toimivan enemmän business-lähtöisesti. Huolimatta siitä että haastatteluiden tulokset olivat keskenään ristiriitaisia, oltiin yhtä mieltä siitä että muutoksia ja kehitystä on tapahtunut pikku hiljaa. Muutoksia on tapahtunut työskentelytavoissa, työntekijöiden asenteissa sekä organisaatioiden toimintakulttuureissa ja oltiin yhtä mieltä siitä että toiminnan kehittämistä kannattaa jatkaa.

Lapsley et alin (2009) mukaan uusi julkinen johtamistapa on muuttanut merkittävästi laskentatoimea sekä korostanut sen merkitystä. Tämän johtamistavan avulla on pyritty tuomaan yksityisellä sektorilla käytössä olevia johtamistapoja myös julkiselle sektorille. Uutta julkista johtamistapaa on toteutettu laajalla rintamalla eri maissa; tästä ei kuitenkaan ole vielä merkittävässä määrin tutkimustietoa.

Bogtin (2008) mukaan suuret rakenteelliset laskentajärjestelmän muutokset tulee toteuttaa pikku hiljaa ja huolellisesti suunnitellen; asenteelliset ja toiminnalliset muutokset eivät tapahdu nopeasti ja niiden toteuttamiseen tulee varata riittävästi aikaa. Mikäli haluttujen muutosten merkitystä ei organisaatiossa sisäistetä riittävän hyvin, ei muutosta tule tapahtumaan ja organisaatio jatkaa entisillä toimintatavoilla. Benchmarkingin hyödyntäminen on nähty myös hyväksi toimintavaksi oman suorituksen parantamiseen suuremman kokonaiskuvan avulla. Suorituksiin perustuva johtamistapa on toteutetun muutoksen ansiosta tullut jäädäkseen Hollannin kuntasektorille ja sen merkitys on koko ajan korostunut ja lisääntynyt.

3 KUNTAINLIITOKSET

Kunnallisen itsehallinnon pääperiaate on kirjoitettu Suomen perustuslakiin. Kansainvälisellä asteikolla mitattuna kuntasektorin merkitys on Suomessa poikkeuksellisen suuri. Myös muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomen kuntasektorin vastuu palveluista on ainutlaatuisen laaja. Tornbergin (2014:1) mukaan Suomen kunnat ovat tehtävien määrällä mitattuna sekä Pohjoismaiden, kuin myös Euroopan – ehkä jopa koko maailman- vahvimpia. Kuntien ja kuntayhtymien vastuulla on ollut noin 67 prosenttia julkisen sektorin palvelutuotannosta ja noin 20 prosenttia palkansaajista työskentelee kuntasektorilla. (Moisio, Uusitalo, 2003: 14.)

Zimmerbauerin ja Kahilan (2006) mukaan Pohjoismaiden kunnallishallintojärjestelmät sekä kuntien vastuulla olevat tehtävät ovat peruseriaatteiltaan samankaltaisia. Suomessa julkisen sektorin toimet rahoitetaan pääosin kunnallisilla verotuloilla, mikä on harvinainen toimintatapa Manner-Eurooppaan verrattuna. Kunta-alalla työskentelee merkityksellisen paljon suomalaisia: vuonna 2012 kunta-alan palveluksessa oli noin 441 000 henkilöä eli likimain 20 prosenttia kaikista työllistetyistä (Tornberg 2014:1).

Suomen kuntarakenne ja sen optimointi ovat olleet usein keskustelun ja kritiikin kohteina. On väitetty pieniin kuntiin painottuvan kuntarakenteen olevan sekä kallis että tehoton kuin myös epätarkoituksenmukainen peruspalvelutehtävien hoitamisen kannalta. Kuntien määrän radikaalia vähentämistä on tavallisesti pidetty ratkaisuna kuntatalouksien ongelmiin. (Moisio, Uusitalo 2003: 7.)

3.1 Kuntainliitosten syyt

Ilmakunnaksen (2008: 4 - 21) mukaan Suomen kuntasektorille on ominaista kuntien suuri lukumäärä ja niiden pieni keskikoko, jonka seurauksena kustannusten kannalta optimaalista kuntakokoa ei saavuteta. Vaihtoehtona kuntaliitoksille osa kunnista on valinnut yhteistyön kuntayhtymien kautta tai hankkimalla palvelut isäntäkuntamallin avulla. Toteutettujen kuntaliitosten jälkeen Suomessa on edelleen selvästi hajanaisempi kuntarakenne ja alhaisempi keskikuntakoko kuin Ruotsissa ja Tanskassa, joten potentiaalia löytyy myös tulevaisuudessa.

Taloudellisen tilanteen heikennyttyä, kunnat eivät ole kyenneet tasapainottamaan kulujaan vastaavassa suhteessa. Kuntien lainamäärät ovatkin kolminkertaistuneet tällä vuosituohannella (Tornberg 2014:2). Tilastokeskuksen mukaan kuntien käyttökustannukset kasvoivat 5.3 prosenttia vuonna 2012 ja 3,7 prosenttia vuonna 2013. Tämän, sekä valtionosuuksien leikkauksien seurauksena kunnille kohdistuu kustannuspaineita enenevässä määrin. Myös kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet. Halmeen ja Kuukasjärven (2010) mukaan etenkin pienten kuntien taloudellinen liikkumavara on supistunut huomattavasti ja on mahdollista että todellista taloudellista päätäntävaltaa on ainoastaan 20 prosenttia koko talousarviosta. Suurimmassa osassa Suomen kuntia kunnanvaltuusto kykenee vaikuttamaan ainoastaan 10 -50 prosenttiin koko vuotuisesta budjetista.

Kuntien itsenäisyyden kannalta on tärkeää säilyttää tulojen ja menojen tasapaino. Epäonnistuminen tämän osalta aiheuttaa vuosikatteen painumisen negatiiviselle tasolle. Muita havaittuja ongelmia ovat korkea veroprosentti, alijäämäinen tase sekä velkaisuuden lisääntyminen. Kunnan toiminnan jatkuvuuden edellytyksenä on pitkän aikavälin rahataloudellisen tasapainon ylläpitäminen. (Vakkuri et al 2010: 8 -28.)

Vuorisen (2013) tutkimusten mukaan kuntainliitoksille on useita syitä, mutta näistä merkittävin on taloudellisen etujen saavuttaminen suuruuden ekonomian eli mittakaavaetujen avulla. Kuntainliitokset on nähty mahdollisuutena parantaa kunnan taloutta yhdistämällä tehtävät, rahat ja resurssit. Uskotaan, että suuremman populaation sekä maantieteellisen pinta-alan avulla saavutetaan tehokkaammat ja laadukkaammat kunnalliset palvelut. Liitosten avulla kunnat pyrkivät parantamaan omaa taloudellista tilannettaan, jonka mukaan suuremmat tuotantoyksiköt pystyvät tehokkaammin hyödyntämään käytettävissä olevat tuotannontekijät - tämä malli on lainattu teollisuudesta, jossa tuottavuutta on perinteisesti parannettu suurten volyymien avulla ja jossa on mahdollista määrittää optimaalinen tuotantolaitos. Kuntainliitoksia on toteutettu Suomessa, muissa Pohjoismaissa sekä muissa Euroopan maissa kuluneiden 50 vuoden aikana julkisen sektorin kustannus- ja tehokkuuspaineiden myötä.

Optimaalisen kuntakoon määrittäminen on huomattavasti monimutkaisempaa kuin teollisessa tuotannossa, sillä muuttujien määrä on huomattava ja niiden luonteet ovat

keskenään erilaisia. Joissakin tilanteessa toimivaksi koetut ratkaisut eivät välttämättä toimi toisenlaisessa kuntaympäristössä erilaisten toimintaolosuhteiden vuoksi ja tämän johdosta yleistävien johtopäätösten tekeminen on vaikeaa julkisessa palvelutuotannossa. (Fox ja Gurley 2006.)

Puustisen (1998: 8-10) mukaan kuntaliitosten tarpeellisuutta saatetaan perustella suuremman kunnan imagolla, lisääntyneellä vetovoimalla, seudullisen yksimielisyyden paranemisella, kuntien välisen turhan kilpailun poistamisella, hallinnon ja palveluiden päällekkäisyyksien karsimisella, päällekkäisten investointien välttämiseksi sekä vahvistuvalla maankäytön suunnittelulla. Sekä puolustajat että vastustajat ovat samaa mieltä että kaikkia toimintoja ei voida mitata rahallisilla argumenteilla. Kuntaliitosten selvittelyssä ja perusteluissa on miltei poikkeuksetta tarkasteltu talouden kehittymistä lyhyellä aikajänteellä sen sijaan että tarkastelu olisi tehty pitkävaikutteisen yhdyskuntarakenteen suunnittelun näkökulmasta. Liitosten odotetaan, osin virheellisesti, tuovan mukanaan suuria ja nopeita muutoksia joko hyvään tai huonoon suuntaan ja odotukset saattavat olla hyvin ristiriitaisia ja epärealistisia. Saatetaan esimerkiksi olettaa että kahden köyhän kunnan yhdistymisellä saadaan aikaan yksi rikas kunta.

Saarimaa ja Tukiainen (2010) ovat tutkineet kunnallispolitiikkaan osallistuneiden henkilöiden sekä kunnanvaltuutettujen henkilökohtaisiin työuriin liittyvien tekijöiden vaikutusta kuntaliitoksen toteutukseen. Tutkimuksen havaittiin, että henkilökohtaiset syyt ovat vaikeuttamassa optimaalisten kuntien muodostumista. Tämän eliminoimiseksi viranhaltijat nauttivat viiden vuoden irtisanomissuojaa, toisaalta käänteisesti ajatellen työpaikkansa menettämistä pelkäävä valtuutettu saattaa äänestää liitoksen puolesta saadakseen tämän viiden vuoden irtisanomissuojan ja turvatakseen työnsä säilymisen vuosien ajaksi. Löydös on merkityksellinen, sillä valtuustoissa on perinteisesti paljon kunnan palveluksessa olevia työntekijöitä. Kunnan työntekijöiden osuus valtuustosta korreloi positiivisesti kuntaliitoksen hyväksyntään erityisesti pienissä kunnissa, joiden työntekijöillä saattaa olla huoli oman työtehtävänsä jatkumisesta. Tutkimuksessa pohditaan onko ylipäätään järkevää säilyttää kuntien vastuulla päättäminen kuntaliitoksista vai tulisiko valtiovallan toimia aktiivisemmin tulevaisuudessa. Valtion harrastama tukipolitiikka on havaittu tehokkaaksi vaikutuskeinoksi valtiovallan osalta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan toteutuneiden kuntaliitosten vaikutuksia pääosin Suomessa, sekä hieman globaalista perspektiivistä. Aiheesta löytyy paljon tutkimustietoa, sillä aihe on kiinnostanut tutkijoita ympäri maailmaa. Tutkimustulokset ovat usein keskenään ristiriitaisia johtuen paikallisen muutoksen toteutuksen onnistumisesta. Ristiriitaisista tuloksista huolimatta uskomus suuruuden avulla saavutettaviin kustannussäästöihin on edelleen vahva ja vallitseva. Tutkimuksessa tullaan hyödyntämään mahdollisimman tuoretta tutkimusaineistoa.

3.2 Kuntainliitokset Suomessa

Kunnat lisääntyivät lukumääräisesti aina 1960-luvulle saakka. Koski, Kyösti & Halosen mukaan (2013) kuntauudistukset ovat alkaneet Suomessa 1960 luvulla, jolloin kuntia oli 548. Suomessa on toteutettu 85 kuntainliitosta vuosien 2000 - 2013 välillä. Kuntien määrä on vähentynyt 452 kunnasta 320 kuntaan (29 %) kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen myötä. Vapaaehtoisia liitoksia on tuettu valtion toimesta maksamalla erityisiä tukia ja avustuksia liitoskunnille, suurimmillaan nämä tuet ja avustukset olivat 1990-luvun loppupuolella (Moisio ja Uusitalo: 12 -13). Kosken (2004) mukaan valtion yhdistymisavustuksista säädettiin erillisellä lailla 25 vuoden ajan vuoteen 1998 asti, jonka jälkeen yhdistymisavustuksia koskevat säännökset kirjoitettiin kuntajakolakiin. 2000-luvulla valtion yhdistämistukea korotettiin tuntuvasti.

Kuntarakenteen uudistaminen (kuntarakennelaki 478/2013) oli Pääministeri Kataisen hallituksen merkittävimpiä tehtäviä, jolla tavoiteltiin kestävyysvajeen supistumista (Jauhiainen 2013). Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustalla oli ajatus julkisen hallinnon (valtion ja kunnan) toisiaan täydentävistä funktiosta. 2000- luvulle on ollut tyypillistä monikuntaliitokset eli samanaikaisesti on yhdistynyt vähintään kolme kuntaa, näistä useimmat ovat kuitenkin olleet pienien kuntien yhdyntymisiä. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2014 ei ole toteutettu uusia kuntainliitoksia. (Koski, Kyösti & Halonen 2013.)

Vuonna 2013 säädetyin kuntarakennelain mukaan (478/2013) kunnat ovat velvollisia selvittämään kuntaliitoksen edellytyksiä sekä osallistumaan yhdistymisselvityksiin ennalta määriteltujen kriteereiden mukaisesti. Tällaisia kriteereitä ovat 1) palveluiden

turvaamisen peruste mikäli asukkaita on alle 20.000 2) työpaikkaomavaraisuuden peruste, mikäli kunnan asukkaista alle 80 prosenttia käy töissä oman kunnan alueella 3) yhdyskuntarakennepерusteella, mikäli kunnan yhtenäinen keskusta ulottuu kunnan rajan yli tai keskustajamaan kytkeytyvä lähitaajama ulottuu kunnan rajan yli 4) talousperuste mikäli kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden määritellyistä kriteereistä. Taloudellinen peruste saattaa muodostua esimerkiksi tilanteessa jossa hyväksytyn tilinpäätöksen asukaskohtainen alijäämä on vähintään 500 euroa sekä myös kahdessa edeltäneessä tilikaudessa on syntynyt alijäämää.

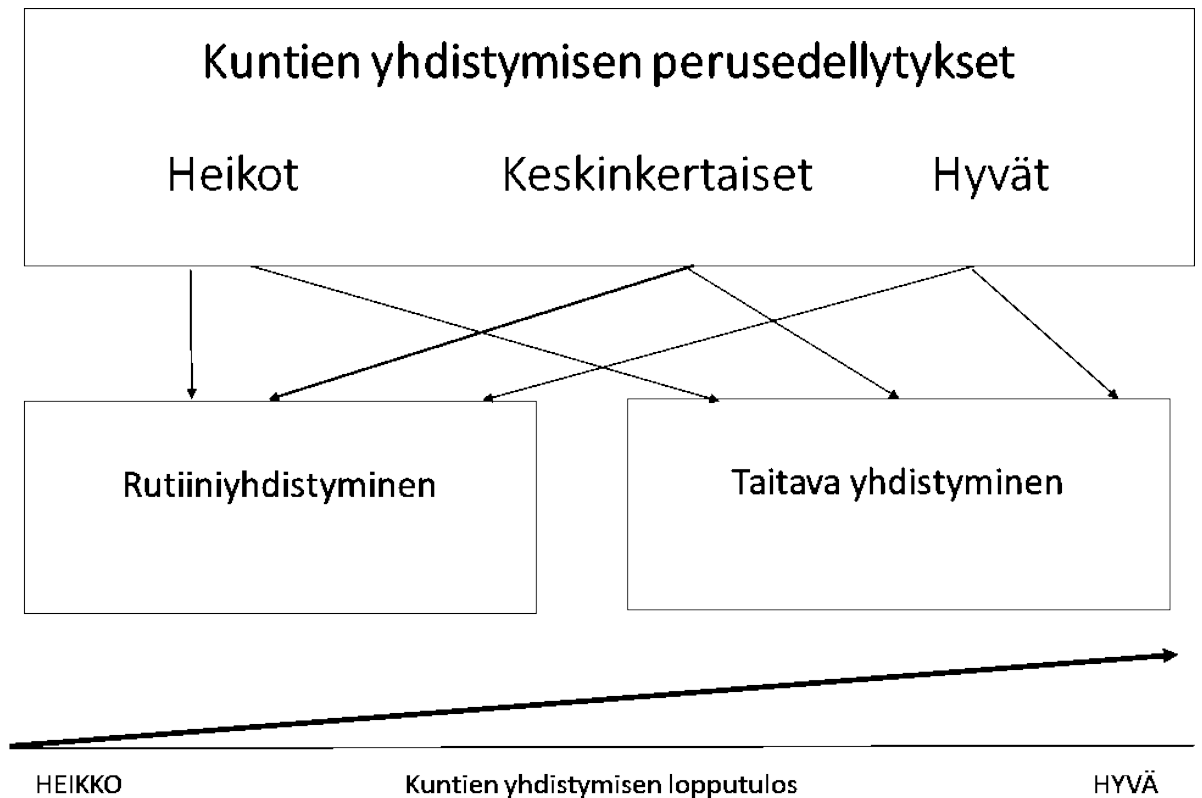
Tiukat kuntarakennelain kriteerit velvoittavat melkein kaikkia Jauhiaisen (2013) tutkimuksessa mukana olleita kuntia selvittämään yhdentymistä. Taloudellisten kriteereiden valossa kuntien tulevaisuus näyttää heikolta ja samasta syystä myös liitoskumppanin löytäminen vaikeutuu. Taajaan asutuille kunnille, sellaisille kunnille joissa taloudellinen kehitys on ollut heikkoa, sekä kunnille joissa maantieteellisesti on pitkät etäisyydet saattaa yhdistyminen olla kuntatalouden näkökulmasta tarpeellinen. Kunnat, jotka eniten hyötyisivät yhdistymisestä, eivät välttämättä löydä liitoskumppania kun sen sijaan sellaiset kunnat löytävät liitoskumppaneita joilla ei ole liitostarvetta.

Kuntarakennelaki (478/2013) mahdollistaa valtion määräämään kuntien pakkoliitoksen kriisikuntien osalta; sitä ennen valtioneuvostolla ei ole ollut toimivaltaa pakottaa kuntia liitoksiin ja yleisesti ottaen kuntaliitokset olivat vapaaehtoisia Suomessa. Uuden kuntarakennelain seurauksena on päätetty toteuttaa kriisikuntien Jalasjärven, Tarvasjoen ja Lavian yhdistäminen muihin kuntiin, jolloin hallitus hyödynsi pakkotoimien käyttöä ensimmäisen kerran vuonna 2014. Tarvasjoen ja Lavian liitos tullaan toteuttamaan vastustuksista huolimatta vuonna 2015, Jalasjärven kunta toteuttaa kuntaliitoksen vapaaehtoisesti. Kuntien pakkoliitokset olivat yleisempiä 1960- ja 1970 – luvuilla ja voitiin toteuttaa valtioneuvoston päätöksellä (Moisio ja Uusitalo).

3.2.1 Perusedellytykset

Kosken (2004) mukaan kuntainliitoksen onnistumisen kannalta on merkityksellistä kuntien lähtötilanne ja perusedellytykset ennen kuntainliitosta. Perusedellytyksiä ovat esimerkiksi keskinäinen sijainti toisiinsa nähden ja näiden keskusten väliset etäisyydet. Tilanteissa joissa kunnat ovat pieniä ja maantieteellisesti lähellä toisiaan ovat paremmat perusedellytykset kuin fyysisesti toisistaan kaukana olevilla kunnilla (esimerkiksi Lappi tai Kainuu). Perusedellytykset saattavat olla heikot toisen tai molempien kuntien huonon taloudellisen tilanteen vuoksi, joka on omiaan vaikeuttamaan uuden kunnan liikkeelle lähtöä. Tornbergin (2014:2) mukaan Suomen kunnat poikkeavat toisistaan merkittävästi. Asukasluvultaan suurin kunta on yli 5000 kertaa suurempi kuin pienin kunta ja pinta-alaltaan suurin kunta on 2500 kertaa suurempi kuin pienin kunta, jonka vuoksi yleispätevien toimintamallien laatiminen on mahdotonta.

Tilanteessa jossa kunnat ovat ikään kuin sisäkkäin toisiinsa nähden, ovat yleensä hyvät perusedellytykset yhdistymiselle. Yhteisen kunnan rakentaminen on tavallista helpompaa, mikäli kunnan ulkorajat säilyvät ennallaan ja mikäli keskusta on jo entuudestaan alueen asukkaiden asioinnin pääkohde. Heikot perusedellytykset yhdistettynä rutiininomaiseen kuntaliitokseen antavat heikon yhdistymisen lopputuloksen. Kiikon ja Keikyän kuntaliitosta voidaan käyttää malliesimerkkinä huonosti toteutusta kuntaliitoksesta tilanteessa jossa perusedellytykset olivat erittäin heikot. Taloudellisten olosuhteiden alati muuttuessa, olisi järkevää etsiä optimaalinen ajankohta liitoksen toteuttamiselle. (Koski 2004)



Kuva 3. Malli kuntien rutiiniyhdistymisen ja taitavan yhdistymisen välisistä eroavaisuuksista. (Koski 2004).

Mallin perusteella havaitaan, että optimaalinen lopputulos saavutetaan taitavan yhdistymisen ja hyvien perusedellytysten kombinaationa.

3.2.2 Saavutetut tulokset

Niemisen ja Kivisaaren (2012) mukaan kuntaliitosprosessit on tunnistettu haasteellisiksi, joiden epäonnistumiseen saattavat johtaa useat tekijät. Tällaisia saattavat olla organisaatioiden erilaiset toimintakulttuurit, muutoksen suuruus, ajoitus, poliittinen konsensus, yhteisen tahtotilan löytäminen, muutosjohtamisen onnistuminen sekä henkilöstön resursointi muutoksen toteuttamiseen. Tuottavuuden parantamisen toteuttamiseen tarvitaan riittävästi resursseja sekä Halisen (2008:24) mukaan myös erityisjärjestelyjä johtamissuhteiden osalta.

Fox ja Gurley (2006) ovat tutkineet kuntainliitosten vaikutuksia laajassa globaalissa tutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan ei voida automaattisesti olettaa että kuntainliitosten avulla pystytään ratkaisemaan olemassa olevia talouden ongelmia, sillä liitoksesta aiheutuvat hyödyt ja kustannukset ovat ainutlaatuisia. Liitoksen onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi liitokseen osallistuvien avainhenkilöiden palkitsemisjärjestelmät (insenttiivit) sekä muutosjohtamisen toteuttamistapa ja onnistuminen siinä. Kosken (2003) mukaan kuntaliitosten lopputuloksia ei voida yleistää, vaan ne ovat aina tapauskohtaisia. Moision ja Uusitalon (2003) mukaan kuntien yhdistymisen taloudellisista vaikutuksista tunnetaan poikkeuksellisen vähän. Leinamon (2004) mukaan vaikutukset ovat kovien erilaisia eri alueiden välillä eikä väkiluvulla, etäisyydellä, elinkeinorakenteella tai poliittisella jakaumalla ole selkeää korrelaatiota myöhempään kehitykseen. Suomessa toteutettujen liitosten taloudellisia vaikutuksia on selvitetty lähinnä ennen liitosta tehdyissä selvitysraporteissa sekä muutamissa yksittäistapauksissa 1970-luvulla, mutta edelleen puutteena on systemaattinen tapa tutkia ja analysoida kuntainliitosten taloudellisia vaikutuksia.

Kuntainliitosten avulla ei välttämättä aina saavuteta kuntarakenteen kannalta optimaalista alueellista ratkaisua. Usein painotettavat kriteerit ovat muita kuin tehokkaaseen maankäyttöön liittyviä; yleensä hallinnollispainotteisia. Kaupunkien ja maalaiskuntien liitoksissa on havaittu kasvun keskittyvän pääasiassa pääkeskukseen ja sen ympäristöön. Verrattaessa pienten liitoskuntien väestönkehitystä itsenäisenä säilyneiden kuntien väestönkehitykseen havaitaan liitosalueilla suurempaa väestökatoa vertailukuntiin nähden. Väestökatoon vaikuttavat muun muassa palvelurakenteen supistaminen sekä kaavoituspoliittiset kysymykset. (Heiskanen & Kahila 2006: 11 – 13.)

Toteutettujen kuntaliitoksen onnistumisen mittaaminen on haasteellista, eikä onnistu ainoastaan yhden mittarin avulla. Kuntaliiton (2013) tutkimuksen mukaan ratkaiseva rooli kuntaliitoksen onnistumisessa on sen valmistelu ja toteutus, joiden merkitystä on vasta aivan viime aikoina alettu korostaa. Liitoksen toteuttamistapa vaikuttaa siihen kuinka kunta kehittyy liitoksen jälkeen, mitä yhdistymisen hyötyjä saadaan aikaan ja kuinka yhdistymisen haittoja kyetään eliminoimaan.

Niemisen ja Kivisaaren (2012) tutkimus vahvistaa suurien puutteiden olemassaolon kunnallisen muutosjohtamisen toteutuksessa tutkimuskaupungin tasolla; välittyy tunne jättisyydestä aikuisten hiekkalaatikosta, jossa ajatellaan ennen kaikkea omia henkilökohtaisia intressejä sekä toiminnan ei-ammattimaisuuden luonteen korostuminen. Koko kaupungin kattavaa muutosjohtamista ei välttämättä koeta yhteiseksi haasteeksi; kaoottisen muutosjohtamisen johdosta muutoshanke epäonnistuu. Tutkimus korostaa koko organisaation sitoutumisen merkitystä muutoshankeen optimaalisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Oikein ja hyvin toteutetun kuntaliitoksen avulla saadaan maksimaalinen hyöty tehdystä liitoksesta.

Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksen mukaan kuntien välinen yhteistyö perusterveydenhuollon kuntayhtymän muodossa nostaa olennaisesti kuntaliitoksen todennäköisyyttä. Tällaisissa liitoksissa kuntaliitosten avulla ei saavuteta mittakaavaetuihin perustuvia mittakaavaetuja, koska kunnat jo hyödyntävät näitä kuntayhtymien kautta. Leinamon (2004) mukaan kuntaliitoksen aiheuttamat muutokset voidaan mahdollisesti havaita jo välittömästi muutoksen jälkeen tai vasta vuosikymmenten päästä. Kuntainliitoksen automaattiset vaikutukset ovat aiemmin uskottua vähäisemmät, näyttää ilmeiseltä että liitoksen kannattajat ovat näitä ylikorostaneet. Myös toteutuksen kestolla havaitaan olleen vaikutusta liitoksen onnistumiseen. (Kuntaliitto.)

Kuntaliitoksen toteuttamisen tavoitteet voidaan jakaa neljään ajanjaksoon eli yhdistymisen jälkeiseen kolmeen ensimmäiseen päivään, kolmeen ensimmäiseen kuukauteen, kolmeen ensimmäiseen vuoteen sekä kolmeen ensimmäiseen valtuustokauteen. Tutkimuksen perusteella näyttää ilmeiseltä että kuntaliitoksen toteuttamisvaihe vaatii enemmän aikaa, työtä ja osaamista kuin mihin on ennalta varauduttu. Toteuttamisvaiheessa on suurena vaarana otteen herpaantuminen, jonka johdosta liitoksen tuomia mahdollisuuksia ei kyetä hyödyntämään. (Kuntaliitto, 2013.)

Suomessa kuntainliitoksen tuomaa mahdollisuutta henkilömäärän vähentämiseen rajoittaa kunta-alalla voimassa oleva irtisanomissuoja (laki kuntajakolain muuttamisesta KjL,170/2007), jonka mukaan vakituisessa työsuhteessa olevien työsuhteet turvataan 5 vuoden ajaksi liitoksen toteutumisesta. Henkilöstö siirtyy

pääsääntöisesti nykyistä asemaa vastaavaan työ- tai virkasuhteeseen. Henkilöiden määrän vähentäminen on nykyisellä lainsäädännöllä mahdollista ainoastaan luontaisen poistuman kautta tai viiden vuoden siirtymäajan jälkeen. Pitkän irtisanomissuojan johdosta kunnat eivät kykene nopealla aikataululla tehostamaan toimintaansa sekä parantamaan tuottavuuttaan liiketaloudellisin keinoin.

Salmelan (2008) tutkimuksen mukaan Suomessa toteutettujen kuntainliitoksen tuloksista on vain vähän tietoa olemassa ja osittain niiden vaikutukset eivät vielä ole täysin selvillä. Tutkimukset ovat osoittaneet että on olemassa eroavaisuuksia muutosten kokemuksissa. Erityisen suuri ero on johdon ja tavallisen työntekijän kokeman muutosvastarinnan osalta. Näyttää siltä että johtajat pääsevät muutokseen sisälle muita työntekijöitä nopeammin ollessaan itse jo aiemmin mukana muutosprosessissa ja ehkä jopa suunnittelemassa muutoksia. Johtajat myös suhtautuvat muutoksiin muita työntekijöitä positiivisemmin. Löydös on merkityksellinen, sillä henkisellä hyvinvoinnilla on suora yhteys työ hyvinvointiin ja työssä jaksamiseen.

Moisio ja Uusitalo (2003: 46 - 49) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet varhaisempia toteutettuja kuntaliitoksia Suomessa. 1970 luvulla toteutetut kuntaliitokset eivät vähentäneet keskimääräisiä asukaskohtaisia käyttömenoja vaan yllättävästi liitoskunnissa menot kasvoivat vertailuun osallistuneita kuntia nopeammin. Eron havaittiin olevan tilastollisesti merkittävä ja säilyvän sellaisena jopa 10 vuotta liitoksen toteutumisesta. Sosiaalitoimen osalta sekä liitos- että vertailukuntien menokehitys olivat samankaltaisia mutta opetustoimen menot kasvoivat liitoskunnissa selvästi vertailukuntia voimakkaammin ja olivat merkittävästi korkeammat vielä 10 vuoden kuluttua liitoksen toteutumisesta. Myös terveydenhuollon menot kasvoivat liitoskunnissa vertailukuntia nopeammin. Harjunen et alin (2010) mukaan kustannusten nousu on todennäköisesti seurausta hallinnon päällekkäisyyksistä.

1970 – luvun kuntaliitosten avulla on pystytty alentamaan yleishallinnon menoja, mutta koska näiden osuus koko vuosibudjetista oli ainoastaan 4 prosenttia, ei näiden kustannusten aleneminen tuonut kokonaissäätöjä suhteutettuna koko vuosibudjettiin. Tarkasteltaessa toteutettuja kuntaliitoksia taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, on ilmeistä että kuntaliitosten avulla kyettiin lunastamaan vain heikosti niille asetetut

odotukset. Aineiston perusteella näyttää että kunnat eivät kyenneet konkretisoimaan mittakaavaetuja käytännön tasolle. (Moisio ja Uusitalo 2003: 46.)

Koponen (1979: 6-10) on tutkinut Savonlinnan ja Säämingin kuntien yhdistymistä. Vertaamalla yhteenlaskettuja talousarvioita ennen ja jälkeen yhdistymistä on ilmeistä, että talousarvio on kasvanut kuntaliitoksen jälkeen suhteellisesti nopeammin kuin ennen kuntaliitosta. Kuntainliitos ei ole kyennyt hillitsemään talouden epätasapainoa, vaan veroäyrikehitys on ollut kielteinen eli alati kasvava kuntalaisen näkökulmasta tarkasteltuna. Vertailuajanjakson aikana (1968 - 1977) veroäyri oli suurentunut kolme prosenttiyksikköä. Kuntainliitoksen avulla ei myöskään suhteellisesti saavutettu henkilöstösäästöjä, vaan päinvastoin viranhaltijoiden määrä kasvoi noin 30 prosenttia. Lukuihin sisältyvät merkittävät lainsäädännölliset uudistukset. Toteutettu yhdistyminen on vaikuttanut myönteisesti käyttö- ja pääomatalouden keskinäiseen suhteeseen ja investointeja on kyetty tekemään pienemmillä kokonaiskustannuksilla. Tutkimuksen perusteella on mahdollista että positiivisia muutoksia tapahtuu, mutta ne eivät tapahdu nopealla aikajänteellä.

Savonlinnan ja Säämingin yhdistymisessä on huomioitavaa että organisaatio rakennettiin kaupungin henkilöstön eikä tarpeiden mukaisesti. Käytännössä henkilöstöresurssit muodostuivat ensisijaiseksi uuden organisaation rakentamisessa ja organisaation tarpeet jäivät toissijaiseen rooliin. Kuntaliitos olisi mahdollistanut henkilöresurssien tehokkaamman käytön viranhaltijoiden osalta, mutta tämä ei toteutunut käytännössä. Koposen tekemän tutkimuksen selvin löydös oli käyttömenojen kasvun nopeutuminen, joka oli seurausta viranhaltijoiden määrän kasvusta. Kuntaliitoksen todettiin myös aiheuttaneen viranhaltijoiden määrän kasvun nopeutumista. Merkille pantavaa oli että yhdenkään viranhaltijan taloudelliset edut eivät huonontuneet kuntaliitoksen johdosta vaan päinvastoin palkkauksen perustana olevaa kalleusluokkaa muutettiin kolmosesta kakkoseen. (Koponen 1979: 26- 60.)

1990-luvulla toteutetut kuntaliitokset ovat mahdollisesti pienentäneet kuntien menoja. Menojen pienenemistä havaittiin opetustoimessa sekä käyttömenot olivat vertailukuntia alhaisemmat. 1990-luvulla kuntainliitoksia kuitenkin toteutettiin lukumääräisesti verrattain vähän, joten näiden tilastollinen merkittävyys on vähäinen ja tuloksia on syytä tulkita varovaisesti. (Moisio ja Uusitalo 2003: 50 – 60.)

Moisio ja Uusitalo eivät tutkimuksissaan löytäneet empiiristä tukea väitteelle kuntainliitoksilla saavutettavista merkittävistä kustannussäästöistä. Ilmakunnaksen (2008:18) tutkimuksissa päädytään samaan lopputulokseen. Myöskään todisteita kuntaliitosten aiheuttamasta taloudellisen kasvun nopeuttamisesta ei löydetty. Kuntainliitosten avulla saavutetut hyödyt on 1970-luvun analyysin perusteella käytetty muihin kustannusluokkiin. (Moisio ja Uusitalo 2003: 60.)

Puustinen (1998: 8-10) on tutkinut kolmea toteutunutta kuntaliitosta (Pieksämäen maalaiskunta ja kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja kaupunki sekä Porvoon maalaiskunta ja kaupunki). Yhteistä kaikille liitoksille on ollut että perustelut liitoksen puolesta ja vastaan ovat olleet kaikissa kunnissa samantyyppisiä, kuin myös että poliittinen johto ja monet viranhaltijat saattavat avoimesti vastustaa liitosprosessia koko liitosprosessin ajan. Liitosprosessin aikana on tutkituissa kunnissa havaittu julkista manipulointia, toisen henkilön mustamaalausta tai jopa henkilökohtaisia solvauksia. Nämä seikat luonnollisesti vaikuttavat liitosprosessin onnistumiseen. Merkittävin liitoksen onnistumista vaarantava tekijä on poliittisten ja hallinnollisten elimien muutosvastarinta. Puustinen havaitsi tutkimuksessaan, että toteutuneet liitokset olivat aiheuttaneet useiden vuosien viileyttä sekä kaunaa liitoskuntien sisällä että näiden ulkopuolella. Jyväskylän liitosta tutkineen Heiskasen (1996:31) mukaan kuntainliitos oli parantanut alueen yleistä taloudellista tilannetta sekä liitoksen koettiin parantaneen yritysten tilannetta sekä elinoloja.

Liitokset saattavat johtaa pettymyksiin, mikäli liitosprosessin aikana annettuja lupauksia ei pidetä tai ei kyetä pitämään. Kansalaisaktiivisuuden avulla on tutkimuksen mukaan kyetty vaikuttamaan merkittävästi sekä liitosprosessiin, että liitoksen jälkeiseen aikaan. Keskeiset paikat kansalaisaktiivisuuden kannalta ovat paikallinen lehdistö ja järjestöt. On huomioitavaa, että oma-aloitteinen kansalaistoiminta on lisääntynyt. Perinteisen mallin mukaan asioihin vaikuttamaan haluavat henkilöt ovat hakeutuneet päätöksen tekijöiksi, uudemman suuntauksen mukaan vaikuttamaan pyrkivät henkilöt eivät enää välttämättä ole mukana virallisessa päätöksenteossa vaan pyrkivät toiminnallaan saamaan julkista huomiota esimerkiksi protestien ja mielenosoitusten avulla eri medioita hyödyntämällä. Kuntalaisten kannalta keskeisiä vaikutuskeinoja ovat myös nimilistojen kerääminen, kokousten järjestäminen ja valitusten tekeminen. (Mononen ja Tuononen 2012.)

Puustinen (1998: 61 - 62) tutki Porvoon ja sen maalaiskuntien yhdistymistä. Yhdistyneen Porvoon ensimmäinen budjetti paisui aiempia suuremmaksi suurten investointien vuoksi. Liitokseen kohdistuneet odotukset ja mielikuvat realisoitiin suurilla investoinneilla haluten luoda mielikuva menestyvästä kunnasta. Yleisen harhan mukaisesti asioiden uskottiin parantuvan kuin itsestään liitoksen avulla ja että kahdesta köyhästä kunnasta muodostuisi yksi rikas kunta. Suureksi ongelmaksi myös havaittiin epäluottamus toisen kunnan alueelta tulevia viranhaltijoita kohtaan, ennakkoluulot saattoivat olla varsin voimakkaita.

Puustisen (1998: 91 -94) tutkimuksen mukaan yhdistymistä yrittäneen Pieksämäen kunnat eivät kaikilta osin antaneet oikeaa taloudellista tietoa kuntansa taloudellisesta asemasta liitosneuvottelujen yhteydessä. Suurta ristiriitaa herätti taloudellisesti vahvojen kuntien joutuminen taloudellisesti heikompien liitoskuntien menojen maksajaksi. Kuntaliitosyritys ja sen hautaaminen jättivät alueelle vuosia kestäneen tulehtuneen ilmapiirin.

Kokkolan ja Kaarlelan (2007: 100- 167) kuntaliitoksesta kertova historiikki kuvaa yksityiskohtaisesti Kokkolan ja Kaarlelan toteutunutta kuntaliitosta 30 vuotta sitten. Tietyillä toimialoilla ei tapahtunut mainittavia muutoksia heti kuntaliitoksen jälkeen (koululaitos, päivähoito, vanhusten huolto). Hallinnon ja toimistohenkilökunnan osalta liitos toi merkittäviä muutoksia, sillä useissa viroissa oli jo nimitetty henkilö, tosin kuntakohtaiset viranhaltijoiden toimenkuvat saattoivat olla erin sisältöisiä. Virkojen päällekkäisyys aiheutti haasteita uuden työn löytämiseksi kaikille resursseille. Uuden organisaation mukaisten muutosten toteuttaminen oli myös välillä ajoittain kivuliasta muutosvastarinnan vuoksi. Korkeimmista päällekkäisistä virkatehtävistä käytiin kova valtataistelu, nämä saattoivat olla sekä henkilökohtaisia, kielipoliittisia että puoluepoliittisia kysymyksiä. Mikäli saman työtehtävän palkka oli matalampi toisen liitoskunnan osalta, tuli molemmille maksaa samansuuruista palkkaa tasavertaisuuden vuoksi. Tämän johdosta tosiasialliset palkkakustannukset kasvoivat alkuvaiheessa.

Kokkolan ja Kaarlelan (2007:177) kuntaliitoksen taloudellisia vaikutuksia ei ole tutkittu tarkasti, mutta on ilmeisen epätodennäköistä, että kaupungin kokonaismenot olisivat pienentyneet liitoksen seurauksena siinäkin tapauksessa että inflaation

vaikutus olisi eliminoitu. Aiheesta on tehty muutama opinnäytetyö ja niissä on päädytty vastaaviin lopputuloksiin. Myöskään kaupungin henkilömäärissä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia 30 vuoden vertailuajanjaksolla. Kuntaliitos kuitenkin saattoi vaikuttaa hidastavasti uusrekrytointiin sekä uusien virkojen perustamiseen. Kuntaliitoksen mukanaan tuoma taloudellinen hyöty on ollut luonteeltaan erilaista. Liitos toi mukanaan kaupungin kassaan käyttövaroja eri rahälähteistä: suuremmat verotuotot, enemmän palvelumaksuja ja muita tuloja, enemmän valtion investointiavustuksia ja investointilainoja eli lisäsi taloudellista liikkumavaraa.

Salmela (2008) on tutkinut kuntainliitoksen vaikutuksia Hämeenlinnassa. Näyttää että kuntaliitoksen jälkeinen työ hyvinvointi on hyvällä tasolla, mutta kuitenkin kuntaliitoksen jälkeinen työ hyvinvointi on kehittynyt negatiivisesti. Työntekijät kokevat, että he eivät saaneet riittävästi tietoa muutosprosessin aikana eivätkä kyenneet vaikuttamaan riittävästi päätöksen tekoon. Muutosprosessin aikana olisi myös tärkeää saada aina ajan tasalla olevaa tietoa itseä koskevista asioista.

3.3 Kuntainliitokset globaalisti

Foxin ja Gurleyn (2006) mukaan paikallishallinnoiden koot eri puolilla maailmaa vaihtelevat merkittävästi. Sudanissa ja Englannissa kuntien keskikoko on yli 125 000 asukasta sen sijaan kun useimmissa Euroopan maissa kuntakoko on keskimääräisesti alle 10 000 asukasta (esimerkiksi Unkarissa ainoastaan 2800). Sanctonin (2003) mukaan kuntainliitokset ovat enemmän vaatimus kuin tilapäinen ilmiö. Kuntainliitosten ajava voima ovat kustannussäästöt suuruuden ekonomian kautta yksinkertaistamalla hallinnon byrokratiaa sekä palveluita. Kuntainliitoksia on tehty näihin tavoitteisiin pääsemiseksi; merkittävää on kuitenkin että näihin liitoksiin on aina liittynyt poliittista jännitettä. Optimaalisen tehokkuuden kannalta kunnat eivät voi olla myöskään liian suuria.

Foxin ja Gurleyn (2006) mukaan hallitukset eri puolella maailmaa pyrkivät etsimään ratkaisuja julkisen palvelutuotannon toteuttamiseksi nykyistä tehokkaammin ja toteutetuista yhdistymisistä on lukuisia esimerkkejä. Liitosten ja muutosten kautta, toiset pyrkivät alhaisempiin yksikkökustannuksiin, toiset pyrkivät parempaan

kannattavuuteen ja jossain saatetaan haluta pääkaupunkialueen parempaa toimivuutta. On mahdollista että kuntaliitoksia toteutetaan myös pakotetusti hallituksen vaatimuksesta. Tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että ei voida yksiselitteisesti määrittellä missä tilanteessa kuntainliitos on järkevä toteuttaa ja missä ei, vaan vaikutukset tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti. Paikalliset olosuhteet vaikuttavat olennaisesti kuntainliitoksen avulla mahdollisesti saavutettaviin hyötyihin ja on mahdollista että toteutetut muutokset konkretisoituvat pelkästään nimitasolla kuten esimerkiksi Jordaniassa on tapahtunut.

Suomen lisäksi kuntainliitoksia on toteutettu Euroopassa laajemminkin (Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska, Ranska, Sveitsi) sekä myös Sudanissa, Kanadassa, Jordaniassa ja Japanissa. Hanesin (2003) mukaan, vielä 1950-luvulla Ruotsissa oli 2498 kuntaa. 1950- ja 1970-luvuilla toteutettujen reformien seurauksena jäljelle jäi ainoastaan noin 300 kuntaa. Ruotsissa kuntarakenteiden muutosten avulla on pyritty lisäämään aluetason ja kuntien välistä yhteistyötä sen sijaan Suomessa on painotettu kuntien keskinäisen yhteistyön voimistamista. (Zimmerbauer ja Kahila 2006.)

Blom-Hansen (2010) on tutkinut kuntainliitoksia edeltävää rahan tuhlausta. Tutkimuksen mukaan kuntainliitokset ovat samankaltainen riski kuin suurten yritysten väliset fuusiot. Yritysten väliset fuusiot eivät usein tuota haluttua lopputulosta, kuten aiemmat taloustieteen tutkimukset ovat osoittaneet - on olemassa suuri vaara että rahaa kuluu, sen sijaan että säästettäisiin. Aiemmissa budjetointiin liittyvissä tutkimuksissa on havaittu, että mikäli budjetissa on loppuvuonna jäljellä rahaa, on inhimillinen taipumus pyrkiä kuluttamaan kaikki jäljellä olevat varat. Mitä ilmeisemmin edellä kuvatut talouden lainalaisuudet pätevät myös kuntaliitoksissa. Kuntainliitoksissa on havaittu, että liitosta edeltävänä ajanjaksona, niin sanotun sulautumisjakson aikana, liitoskunnat syyllyistyvät rahojen tuhlaukseen. Mikäli päättäjillä on mahdollisuus valita, säästetäänkö vai kulutetaanko budjetti, niin valitaan yleensä rahasumman kuluttaminen. Tällaisten päätösten takana ovat usein henkilökohtaiset motiivit, halu säilyttää oma vastuualue moitteettomassa kunnossa tai populismi. Liitosajankohdat ovat erittäin suuri haaste kustannusten äkilliselle nousulle ja tuhlaus on voimakkaimmillaan juuri ennen liitoshetkeä. Yleisemmin viime hetken investointeja (tuhlausta) tehdään paikallisteiden kunnostukseen, jalkakäytäviin, pyöräteihin, kouluihin ja toreihin – kohteisiin jotka ovat helposti manipuloitavissa. Investoimalla

suuresti ennen liitosta, saadaan investointien maksu jaettua suuremman populaation kesken liitoksen jälkeisenä ajankohtana - voidaan ehkä hyvällä syyllä puhua julkisesta tragediasta.

Blom-Hansenin (2010) mukaan Tanskan vuoden 2007 kuntareformin seurauksena kuntien määrä väheni 200 kunnalla ja jäljelle jäi ainoastaan 98 kuntaa. Tanskassa toteutetun reformin seurauksena, kuntien välisiä tuloeroja tasataan verotuksen avulla – rikkaat kunnat tekevät suuria tulonsiirtoja köyhille kunnille. Muutoksen avulla saatiin nostettua kuntakohtaista keskimääräistä asukaslukua. Suomessa toteutettu kuntareformi on ollut maltillisempi muihin Pohjoismaihin verrattuna (Moisio & Uusitalo).

Quesnel on tutkinut kunnallista uudelleenorganisointia Quebecissa. Alueellinen rakenneuudistus yhdistämällä kuntia keskenään, muodostaa kriittisen haasteen paikalliselle itsemääräämisoikeudelle sekä identiteetille. Ongelman ovat tiedostaneet sekä poliitikot että kuntalaiset. Vojnovic (2000) on todennut, että kuntaliitoksen uudelleenorganisointi on erittäin monimutkainen ja sisältää poliittista stressiä. Kuntainliitosten onnistuminen riippuu erityisesti kunnista itsestään, niiden historiasta ja taloudellisista edellytyksistä. Rauschin (2005) mukaan Japanissa on 2000 luvulla toteutettu merkittävästi kuntaliitoksia joko vapaaehtoisesti tai lain vaatimuksesta. Hallitus on voimakkaasti edesauttanut kuntaliitoksia nykyisten palveluiden turvaamiseksi tai niiden parantamiseksi. Vallalla oleva trendi kuntaliitoksen toteuttamiseksi perustuu hallituksen vaatimukseen. Muutoksen toteuttaminen ei ole ollut niin helppoa kuin uskottiin. Huolimatta siitä, että on vakuutettu kuntainliitosten tuovan kustannussäästöjä, uudelleenorganisointi on aiheuttanut suuria paineita kustannusten kasvamiseksi erityisesti siirtymäkaudella. Kunnallisten toimintojen uudelleen organisointi on haastavaa ja vaikeaa, erityisen vaikeaa on siirtymäkaudella lakkauttaa olemassa olevia toimintoja. Henkilöstöpuolella haasteellisiksi ovat osoittautuneet seniorien saavuttamat edut, palkkojen harmonisointi ja henkilömäärän vähentäminen. Yhteenvetona Rausch (2005) toteaa että pitkällä aikajänteellä kuntainliitokset mitä ilmeisimmin alentavat valtiolle muodostuvia kustannuksia ja että suurin hyötyjä kuntainliitoksista on valtio. Kaupunkien ja kuntien näkökulmasta tarkasteltuna muodostuu vaikeasti hallittava ja monimutkainen tilanne.

Slack (2000) ja Slack ja Bird (2013) ovat tutkineet Toronton 1998 kuntaliitosta taloudellisen hyödyn perspektiivistä. Toronton liitoksessa yhdistettiin Toronto, Etibicoke, North York, Scarborough, York ja East York samaksi metropolialueeksi. Mittakaavaedun hyödyntämiseksi kaupunki vaikuttaa samanaikaisesti sekä liian pieneltä ja liian suurelta. Uuden megasuuruisen kaupungin käynnistäminen ei sujunut vaikeuksitta; haasteita koettiin erityisesti palveluiden harmonisoinnin osalta. Kaupunkien yhdistämisellä tavoiteltiin keskimäärin 700 miljoonan dollarin vuotuisia säästöjä seuraavien 25 vuoden aikana. Liitoksen seurauksena divisioonien määrä väheni 206:sta 37:ään ja johtavien virkamiesten määrä väheni 381:sta 154:ään. Liitoksen taloudellisten vaikutusten arviointi on haasteellista. Toronton tapauksessa muodostui noin 153 miljoonaa dollaria liitostkustannuksia, jotka olivat merkittävästi ennakoitua suuremmat. Kustannussäästöjä pyrittiin pääsääntöisesti saavuttamaan henkilöresursseja vähentämällä. Henkilömääriä saatiin vähennettyä 2700 työpaikan verran, mutta samalla ajanjaksolla lisättiin nettomääräisesti 3600 työpaikkaa palvelutason nostamiseksi. Toronton tapauksessa näyttää toistuneen jo aiemmissa tutkimuksissa (Tindal 1996) havaittu tosiasia, että ainakaan alkuvaiheessa liitoksen avulla ei pystytä saavuttamaan kustannussäästöjä, vaan että kuntien kustannukset ennemminkin pyrkivät kasvamaan. Torontossa näyttää myös realisoituvan mittakaavaedun kielteiset vaikutukset lisääntyneen byrokratian ja logististen ongelmien muodossa, erityisesti palo- ja pelastustoimen kustannukset ovat kasvaneet merkittävästi kaupungin suuruuden vuoksi. Liitoksen positiivisena nähdään palveluiden turvaaminen ja tasavertaisuuden lisääntyminen asukkaille, joka ei välttämättä olisi ollut mahdollista ilman toteutunutta liitosta. Fox et al (2006) päätyi tutkimuksessaan Slackin kanssa yhtenevään päätelmään Toronton kuntaliitoksen epäonnistumisesta. 15 vuotta liitoksen toteutumisesta voidaan todeta, että ei ole havaittavissa merkittäviä kustannussäästöjä.

Dollery ja Byrnes (2007) ovat tutkineet Australiassa toteutettuja kuntaliitoksia. Tutkimuksen mukaan kuntainliitoksilla ei ole kyetty saavuttamaan suunniteltuja taloudellisia hyötyjä. Sen sijaan kuntainliitoksista on aiheutunut merkittävästi kustannuksia ja niiden hyötyjä on liioiteltu. Taloudellista yhteistyötä olisi hyvä lisätä muilla keinoin kun kuntaliitosten avulla kuten esimerkiksi jaettujen palveluratkaisujen tai strategisten allianssien avulla.

4 OULUN KAUPUNGIN TOTEUTETTU KUNTALIITOS

Kuntalain mukaisesti kunnanvaltuusto päättää kunnan strategiasta ja tavoitteista. Kunnan toimintojen tulee olla valtuuston tavoitteiden mukaisia. Valtuusto on pääätäntävaltainen kunnan talouden suhteen; hallitus vastaa talouden hoidon järjestämisestä. Oulun kaupungin hallitus on vastuullinen kaupungin talouden hoidosta ja seurannasta. Muilla toimielimillä, johtavilla viranhaltijoilla sekä esimiehillä on johtamansa toiminnan osalta vastuu toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Talousarvion toteutumista ja ennusteita seurataan säännöllisesti kuukausittain ainakin kaupunginvaltuuston asettamien sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden tarkkuudella. Toimielinten tulee raportoida kaupunginhallitukselle talouden ja toiminnan toteutumisesta sekä laatia ennusteita talousarvion toteutumisesta. (Oulun kaupungin välitilinpäätös 1.1- 30.6.2014.)

Oulun yhdistymisestä päätettiin kunnanvaltuuston kokouksessa 28.6.2010. Oulussa ja Yli-Iissä oltiin yksimielisiä liitoksen tarpeellisuudesta, Haukiputaalla asiasta äänestettiin äänin 26 - 17, Kiimingissä 24 - 11 sekä Oulunsalossa 19 - 16. Valtioneuvosto teki päätöksen yhdistymisestä 7.10.2010, jonka seurauksena 1.1.2013 toteutetun kuntaliitoksen seurauksena Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii yhdistivät voimavaransa uudeksi Oulun kaupungiksi. Yhdistymishallituksen kokoonpano ei välttämättä ollut täysin riippumaton ja koostumukseltaan optimaalisin; 20 jäsenestä 9 oli joko kuntien palveluksessa tai jäänyt niistä tehtävistä eläkkeelle. Eläkeläisiä oli hallituksen kokoonpanossa 8 henkilöä, ainoastaan yksi henkilö työskenteli yksityisen sektorin palveluksessa. Lisäksi kunnalla oli 2 edustajaa puhe- ja läsnäolo-oikeudella. Paikkoja jaettiin myös puoluepoliittisin perustein. (Tornberg 2014: 175 – 177.)

Yhdistymisen avulla tavoiteltiin 1) elinvoimaa ja toimintakykyä, jossa keskeisenä oli nuorten työllisyyden parantaminen 2) vahvan verkosto - Oulun rakentaminen 3) kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen 4) parempi henkilöstöhallinto 5) yhdistymisen laadukas toteuttaminen. Tavoitteet olivat luonteeltaan yleisellä tasolla. Yhdistymispäätöksen jälkeen useat kunnat päättivät investoida (esimerkiksi Kallioparkki, Haukiputaan uimahalli) voimakkaasti, joka oli heikentämässä uuden Oulun lähtötilannetta. Taloudellisista paineista johtuen asetelma

kuntaliitokselle ei ollut kaikkein helpoin. Uusi Oulu sai valtiolta yhdistymisavustuksia 6,1 miljoonaa euroa sekä 38 miljoonaa euroa korvausta valtionosuuksien vähenemisestä. (Tornberg 2014: 176 – 179.)

Kuntainliitoksen taloudellisten vaikutusten mittarointi edellyttää mittaamista ajallisesti ennen kuntainliitosta sekä välittömästi sen jälkeen. Vaikutuksen arviointi toteutetaan vertaamalla mittaustuloksia ajan funktiona, josta saadaan absoluuttinen kehitys. Tutkimuksessa tulee huomioida yleinen kehitys mittarin osalta vertailukuntien osalta eli miten mittari on yleisesti kehittynyt sellaisissa kunnissa, joissa ei ole toteutettu kuntainliitosta (esimerkiksi yleinen kustannustason nousu) tai mittarin yleinen valtakunnallinen kehitys. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2013 56,4 prosenttia kuntien käyttökustannuksista kohdistui sosiaali- ja terveystoimeen sekä 21,2 prosenttia opetus- ja kulttuuritoimeen. Kunnan lainamäärä asukasta kohden on myös kuvaava mittari kuntatalouden kehityksestä.

4.1 Liitoskuntien lähtötilanne

Liitokselle asetettu tavoite oli, että minkään liitoskunnan osalta ei ole taseessa alijäämää, jotta uusi Oulu saa parhaat mahdolliset lähtökohdat. Liitokseen valmistautuminen alkoi kunnissa jo 2010. Liitoskuntien tilinpäätökset ajalta ennen kuntainliitosta ovat hyvin heterogeeniset ja niiden laatu on vaihteleva. Yleisesti ottaen tilinpäätösten laatu on hyvä, joskin toisissa kunnissa ovat hieman laadukkaampia kuin toisissa. Ehkä suurin yksittäinen puute tilinpäätösten osalta on niiden keskittyminen pääasiassa edelliseen tilikauteen; yksityisellä sektorilla esimerkiksi pörssiyrityksissä olennaista on johdon ennuste tulevien vuosien kehityksestä sekä vallitsevista riskeistä. Kuntien osalta tulevien vuosien tarkastelu toteutetaan vuosibudjettien avulla, mutta mielestäni tästä seuraa niiden irrallisuus varsinaisesta tilinpäätöksestä.

4.1.1 Haukipudas

Haukiputaan tilinpäätösten (2010 ja 2011) mukaan, kunta vajosi pahoihin talousvaikeuksiin 2000- luvun alussa. Kunnan taloudellinen tilanne romahti vuosien

2003- 2005 välisenä aikana reilusti miinukselle. Kunnan toimintamenot kasvoivat 51 prosenttia vuoden 2000 tilinpäätöksestä vuoden 2005 talousarvioon (samaan aikaan valtionosuudet ja verotulot kasvoivat ainoastaan 13,5 prosenttia). Tätä aikaa seurasi talouden tasapainottamisen ja alijäämän kiinni ottaminen, jossa haasteita toivat yleisestä taantumasta johtunut tulopohjan lasku sekä valtionosuuspäätökset. Talouden tila saatiin tasapainoon 2007 - 2009 työntekijöiden ja luottamushenkilöiden yhteistyöllä. Yleinen taloustilanteen heikentyminen vei Haukiputaan talouden kunnan olemassaolon viimeisiksi vuosiksi lievästi tappiolle. Valtionosuuksien muutokset eivät olleet myönteisiä Haukiputaan talouden kannalta (nuori ikärakenne ja kunnan kasvu). Merkittävänä investointina toteutettiin paloaseman ja Martinniemen päiväkodin laajennus (2011) ja vuoden 2012 käyttöön otetun Kiviniemen koulun rakentaminen. Investointipäätöksiä tehdessä tiedostettiin suuret riskit rahoituksen kannalta, mutta toteutettiin siitä huolimatta. Vuonna 2011 Haukipudas joutui maksamaan takautuvasti yli 2 Miljoonaa euroa Suomen valtiolle maksukertoimen muuttumisen johdosta, joka oli yksi suurimmista kunnan historiassa; tämän lisäksi tehtiin vielä toinen suuri tasoitus joulukuussa. Kunnan lainamäärä on kasvanut huomattavasti vuosien 2004 jälkeen lähentyen kriittisen kunnan raja-arvon lukuja.

4.1.2 Oulunsalo

Oulunsalon kunnan tilinpäätösten (2009, 2010 ja 2011) sekä välitilinpäätöksen (2012) mukaan talouden heikkeneminen oli erittäin nopeaa koko 2000 luvulla. Vuoden 2009 talousarviota laadittaessa vallitsi suuri epävarmuus tulevaisuudesta. Vuoden kuluessa olosuhteet huononivat edelleen ja talousarvio jouduttiin avaamaan uudelleen; kaikki mahdolliset säästökeinot jouduttiin ottamaan käyttöön talouden tasapainottamiseksi. Kunnan lainan määrä nousi liian korkeaksi jolloin korkotason nousu oli suuri riski kunnan talouden kannalta. Kunnan taloustilannetta luonnehdittiin vakavaksi: tase oli heikentynyt entisestään ja talouden tunnusluvut olivat huolestuttavia. Kunnan lainanhoitokyky on ollut heikko sitten vuoden 2007. Lainanhoitokyky on hyvä, mikäli tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä välillä 1- 2 sekä heikko arvon jäädessä numero yhden alapuolelle. Oulunsalon lainanhoitokykyä kuvaavat parametrit ovat olleet 0,4 (2007), 0,4 (2008), 0,3 (2009) ja 1.0 (2010 ja 2011). Tiukan kulukuurin ansiosta, talouden tilaa pystyttiin parantamaan vuosina 2010 ja 2011, mutta vuonna 2012 lainakanta lisääntyi jälleen merkittävästi. Huonosta taloustilanteesta huolimatta,

alettiin vuonna 2011 rakentaa Niemenrantataloa, jonka rahoitus oli tarkoitus hoitaa jälkijättöisesti valtion rahoituksen sekä luovutusvoittojen avulla sekä toteutettiin jäähallin peruskorjaus 2012.

4.1.3 Yli-Ii

Yli-Iin tilinpäätöksen (2011) mukaan vuosi osoittautui ennakoitua heikommaksi ja vuosikate jäi 560 000 euroa negatiiviseksi. Toimintamenot kasvoivat 9 % ja suurinta kasvu oli erikoissairaanhoidossa sekä henkilöstömenoissa. Kunnan asukaskohtainen lainakanta kasvoi yli 4000 euroon joka on talouden kannalta kriittisen suuri. Tilinpäätös on negatiivista luettavaa, sillä tuloslaskelma on negatiivinen toimintakatteen, vuosikatteen, tilikauden tuloksen, toiminnan rahavirran sekä alijäämän osalta. Taseessa on kattamatonta alijäämää yli kahden miljoonan euron edestä. Uusi Oulu näyttää saaneen todellisen kriisikunnan ongelmat ratkaistavakseen.

4.1.4 Kiiminki

Kiimingin tasekirjan (2010 ja 2011) sekä välitilinpäätöksen 2012 perusteella Kiimingin talous oli verrattain heikko 2000- luvun alussa. Kiimingin talous kasvoi myönteisesti vuosikymmenen lopulla, huolimatta voimakkaasti kasvaneista erikoissairaanhoidon kustannuksista. Vuonna 2010 aloitettiin Laivakankaan asuinalueen rakentaminen. Kiiminki onnistui pitämään kustannukset hallittuina talouden tasapainottamisohjelman ansiosta 2009 -2012 välisenä aikana ja teki erinomaista tulosta. Rahoituksen kannalta kunnan suurimmat riskit liittyvät lainakantaan, joka ylitti huomattavasti valtakunnallisen keskiarvon. Vuoden 2011 lopussa kunnan maksuvalmius oli verrattain heikko, sillä kassan riittävyys oli noin 14 vuorokautta (vuonna 2010 12 vuorokautta). Vuonna 2012 aloitettiin Kiiminkijoen päiväkodin ja koulun rakentaminen. Kiimingin taloudenhoidosta kuvastuu suunnitelmallisuus sekä maltillinen taloudenhoito; paljon on tehty talouden ja toimintojen tuottavuuden parantamiseksi.

4.1.5 Oulu

Oulun kaupungin (2009) tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen mukaan kaupungin talous heikentyi globaalien taloustaantumien johdosta. Kesäkuussa 2009 hyväksyttiin talouden ja toiminnan kehittämissuunnitelma vuosille 2010–2012. Vuonna 2009 toteutui Ylikiimingin liittäminen Ouluun, josta saatiin valtiolta yhdistymisavustuksena 4,8 miljoonaa euroa. Tilikauden tulos oli ylijäämäinen, mutta heikkeni edellisestä vuodesta; käyttömenot kasvoivat nopeammin kuin verotulot ja valtionosuudet. Käyttömenot kasvoivat myös nopeammin kuin muualla maassa keskimääräisesti, ja lisää velkaa jouduttiin ottamaan voimakkaasti. Finanssikriisin seurauksena kuntasektorin rahoituksen saatavuus heikkeni ja rahoituksen hinta nousi merkittävästi. Oulu sai valtiolta työllistämistukea 2,4 miljoonaa euroa sekä muita tukia ja avustuksia yhteensä 15,6 miljoonaa euroa. Oulun kaupungin taloudessa keskeisessä roolissa menojen osalta olivat henkilöstökulut, jotka olivat 43,2 prosenttia kaikista menoista. Toiseksi suurimpana kustannuseränä olivat palveluiden ostot 29,9 prosentilla sekä kolmantena aineet ja tarvikkeet 17,4 prosentin osuudella. Kassavarojen riittävyys oli 36 päivää jonka johdosta maksuvalmius säilyi hyvänä koko vuoden.

Oulun kaupungin tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen (2010) mukaan tilikausi oli hyvä ja positiivinen taloudellisesta epävarmuudesta huolimatta. Oulun tuloksessa on merkille pantavaa lukuisat liikelaitokset ja niiden avulla saavutettavat huomattavat voittovarot. Vuoden alusta kunnallisveroa nostettiin prosenttiyksiköllä sekä kiinteistöveroja 0,1 prosenttiyksiköllä. Menojen kasvu oli 2,2 prosenttia, joka oli lähellä valtakunnallista keskiarvoa. Investointeja tehtiin merkittävästi tilikauden aikana. Hyvään taloudelliseen tulokseen vaikuttivat veronkorotukset sekä valtion toimenpiteet kuntatalouden vahvistamiseksi (yhteisöveron jatko-osuuden määräaikainen korotus sekä KELA- maksun poisto). Kassavarojen riittävyys oli 55 päivää ja maksuvalmius säilyi riittävällä tasolla koko vuoden. Oulun pitkäaikaisen velan määrä asukasta kohden lisääntyi merkittävästi vuosina 2009 ja 2010 suurien investointien vuoksi (esimerkiksi Ritaharjun monitoimitalo); lisäksi tehtiin päätös Kastellin monitoimitalon rakentamisesta. Tilinpäätöstä lukiessa kokee ristiriitaisia tunteita: siinä raportoidaan usealla sektorilla lakisääteisten palveluiden vaaditulla tavalla toteutumatta jättämisestä (esimerkiksi mielenterveyspalveluiden saaminen, hoitotakuu) mutta samaan aikaan investoidaan voimakkaasti.

Oulun kaupungin tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen (2011) mukaan taloudellinen tilanne heikkeni tilikauden aikana: kaupungin nettomenot kasvoivat 8,4 prosenttia eli nopeammin kuin muut kunnat keskimääräisesti (5,4 %). Samalla ajanjaksolla verotulot ja valtionosuudet kasvoivat ainoastaan 0.4 prosenttia. Suurinta kasvu oli palveluiden ostossa (10.8 %) sekä henkilöstömenoissa. Henkilöstön määrässä oli kasvua 3.44 prosenttia; kaikkienensa henkilöstökulut kasvoivat 6,55 prosenttia. Valtionosuuksia Oulu sai yli 135 miljoonaa euroa tilikauden aikana. Tilikauden toiminnassa korostui uuden Oulun toiminnan valmistelu. Suurin yksittäinen budjettipoikkeama oli sosiaali- ja terveystaloudella, jossa menot ylittyivät 17,7 miljoonalla eurolla. Toimintakate heikkeni edellisestä vuodesta liki 44 miljoonalla eurolla toimintatuottojen vähenemisen sekä kulujen kasvun vuoksi, vuosikate myös heikkeni liki 33 prosenttia. Tilikauden tulos oli kuitenkin positiivinen. Laanilan ekovoimalaitoksen suunnittelu käynnistyi tilikaudella. Menojen kasvun hillitseminen tulee olemaan kaupungin tulevaisuuden kannalta kriittinen parametri.

Oulun kaupungin viimeisen (2012) tilinpäätöksessä on jo yhdistetty kaikkien liitoskuntien tulokset samaan tilinpäätökseen, kuin ne olisivat jo osa Oulua, päällekkäiset transaktiot eliminoiden. Kaupunki käy läpi voimakasta elinkeinoelämän rakennemuutosta ja on nimetty äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Kuntatalous on heikentynyt ennakoitua nopeammin. Taloudellista epätasapainoa ovat tuoneet verotulojen heikkeneminen sekä yhteisöveron romahtaminen alle puoleen kahden vuoden takaisesta. Toimintakatteen alijäämä kasvoi 10 prosenttia edellisestä vuodesta, investointitason ylläpitäminen ei ole enää mahdollista ilman lisääntyvää velan ottoa (vaarana ylivelkaantuminen). Aiemmin asetettu tavoite menojen hillitsemiseksi ei ole tuottanut tavoiteltuja tuloksia, vaan menot ovat kasvaneet enemmän kuin tulot, josta on ollut seurauksena lisääntynyt velkaantuminen: velan määrä lisääntyi 25 prosenttia edelliseen tilikauteen verrattuna. Kokonaisuudessaan toimintamenot kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 26 prosenttia: suurin yksittäinen tekijä kasvulle oli Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin palveluiden tuottamisen siirtyminen Oululle jo 1.1.2012 ja 1.8.2012. Nämä kustannukset eliminoitaessa menot kasvoivat siitä huolimatta 11 prosenttia. Joulukuussa työttömyys oli 15 prosenttia. Tilikauden tulos oli vahvasti negatiivinen sekä liitosOulun että vanhan Oulun osalta.

4.2 Kuntataloudelle tyypilliset mittarit

Kunnan taloudellista asemaa voi tarkastella kuntataloudelle tyypillisten mittareiden avulla, niiden kehityksellä sekä vertaamalla absoluuttisia arvoja muihin kuntiin (esimerkiksi valtakunnalliset keskiarvot).

4.2.1 Väestömäärän kehitys

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% muutos
Haukipudas	18371	18654	18872	18994	-	-	-	+ 3,39 %
Kiiminki	12766	12966	13088	13252	-	-	-	+ 3,81 %
Oulu	137061	139133	141671	143909	190847	193798	193798	+ 5,00 %
Oulunsalo	9511	9596	9599	9771	-	-	-	+ 2,73 %
Yli-Ii	2192	2179	2189	2188	-	-	-	- 0,18 %
Yht.	179901	182528	185419	188114	190847	193798	193798	+ 7,72 %

Taulukko 1. Oulun ja liitoskuntien väestömäärän kehitys ennen kuntaliitosta, sekä välittömästi liitoksen jälkeen. Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT), verkkojulkaisu ”Kuntajaot ja asukasluvut 2000–2015”.

Ennen kuntaliitosta kaikkien liitoskuntien, Yli-Iitä lukuun ottamatta, sekä välittömästi liitoksen jälkeen havaittiin kasvattaneen asukasmääriään. Prosentuaalisesti kasvu on ollut suurinta alkuperäisen Oulun sekä Kiimingin alueilla. Asukasmäärien muutostietoja tarvitaan tässä tutkimuksessa myöhemmin esitettävien tunnuslukujen analysoimiseksi.

4.2.2 Verotulot

Verotulot ovat kuntien rahoituksen tärkein muoto, näin on myös Oulussa. Taulukkoon kerätty tieto perustuu tilastokeskuksen antamaan tietoon (tilastokeskus, talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos) sekä Oulun kaupungin vuoden 2014 välitilinpäätökseen. Kokonaisuudessa tarkasteltuna Oulun verotulot ovat kasvaneet koko tarkasteluajanjaksolla. Suhteellisesti eniten kasvua on ollut Kiimingin ja Oulunsalon kunnissa. Vanhan Oulun osalta verotulokertymä on ollut negatiivinen kahtena viimeisenä vuotena.

	2008 E/ as	2009 E/ as	2010 E/as	2011 E/ as	2012 E / as	2013 E/ as	2014 (arvio)	Muutos %
Uusi Oulu	3202	3190	3422	3401	3351	3574	3648	16,93 %
Haukipudas	2773	2800	2926	3005	3018			8,82 %
Kiiminki	2758	2778	3046	3077	3133			13,58 %
Oulu	3327	3302	3540	3496	3416			2,70 %
Oulunsalo	2890	2905	3263	3258	3365			16,41 %
Yli-Ii	2926	3046	3021	3203	3151			7,68 %
Pohjois- pohjanmaa	2921	2911	3076	3125	3092	3306		13,19 %
Koko maa	3291	3291	3414	3530	3560	3787		15,05 %

Taulukko 2. Verotulojen kehitys henkilöä kohden ennen kuntaliitosta sekä kuntaliitoksen jälkeen. Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos. Oulun välitilinpäätös 2014.

Uuden Oulun lukuja tarkasteltaessa havaitaan vuoden 2013 osalta kasvua edelliseen vuoteen verrattuna. 2014 luku on vasta arvio ja tilintarkastamaton luku. Tutkijana epäilen luvun oikeellisuutta yleisen työttömyyden voimakkaan lisääntymisen vuoksi eli en löydä luvun käyttäytymiselle perustetta. Lukuun sisältyvät kunnallisvero,

yhteisövero ja kiinteistövero. Toteutettu kiinteistöveron korotus ei mielestäni voi kompensoida voimakkaan työttömyyden aiheuttamaa kunnallisveron pienenemistä.

4.2.3 Valtionosuudet

Valtionosuudet ovat valtiovallan kunnille maksamaa korvausta. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kuntien vastuulla olevien palveluiden turvaaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset saavat tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Järjestelmän avulla tasataan palveluiden järjestämisen kustannuseroja sekä kuntien välisiä tulopohjaeroja. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009).

Valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Kustannuserojen tasauksen laskentaperusteena ovat asukasmäärä, ikärakenne sekä erilaiset olosuhdetekijät. Kiinteänä osana kuntien tulopohjaa tasataan kunnan verotulojen perusteella. Merkittävin rooli Suomen järjestelmässä on kustannuserojen tasauksella, jonka kautta valtion raha ohjataan järjestelmään. Järjestelmää täydentävä on tilapäisluonteinen harkinnanvarainen valtionosuuden korotus. (Kunnat.net tietopankki 4.3.2015)

Taulukosta havaitaan, että liitoskuntien osalta on ollut poikkeuksellisen suuria eroavaisuuksia valtionosuuksien määrässä. Kaikilla mittareilla mitattuna vanha Oulu on saanut huomattavan vähän valtionosuuksia asukasta kohden. Yli-lin valtionosuudet ovat olleet yli kolminkertaiset asukaslukuun suhteutettuna. Huomattavaa on myös että sekä Kanta-Oulun että uuden Oulun luvut ovat kasvaneet tarkasteluajanjaksolla sekä vertailukuntia että maan keskiarvoa huomattavasti nopeammin. Tämä indikoi taloudellista kriisiä sekä maksuvaikeuksia. Kokonaisuutena Oulu on saanut ja saa edelleen prosentuaalisesti muun maan keskiarvoa vähemmän valtionosuuksia.

Laakson (2002) tutkimuksen mukaan valtionosuusjärjestelmä ei käyttäydy tasapuolisesti kaikkia kuntia kohtaan. Tutkimuksessa löydettiin kaksi erilaista kuntatyyppiä, joilla todettiin käytetyin oletuksin valtionosuusjärjestelmän epäedullisuus, eli järjestelmä ei reagoinut riittävässä määrin kunnan asukasluvun ja ikärakenteen muutoksiin. Tällaisia ovat muun muassa nopeasti kasvavat kunnat, joissa

asuu tai muuttaa runsaasti koulu- ja työikäistä väestöä, joiden tulotaso on alhainen, sekä muuttotappiokunnat. Näiden ryhmien osalta valtionosuuden laskennalliset kustannukset alittavat kunnan asukaskohtaisen omarahoitusosuuden, joka vähennetään valtionosuuden laskennallisista kustannuksista. Näiden ryhmien osalta maksuun tuleva omarahoitusosuus vähentää myös muihin ikäryhmiin kuuluvien kuntalaisten lukumäärän perusteella maksettavaa valtionosuutta. Oulu väestöltään nuorena sekä voimakkaasti kasvavana kuntana näyttää kärsivän juuri tässä esitetystä ilmiöstä alhaisten valtionosuuksien muodossa.

	2008 E/ as	2009 E/ as	2010 E/as	2011 E/ as	2012 E / as	2013 E/ as	2014 (arvio)	Muutos %
Uusi Oulu	902	975	1094	1102	1140	1161	1173	28,74 %
Haukipudas	1486	1535	1569	1623	1559			4,9 %
Kiiminki	1368	1427	1471	1552	1485			8,5 %
Oulu	731	803	946	940	1007			37,91 %
Oulunsalo	1192	1298	1372	1418	1334			11,91 %
Yli-li	2763	3078	3106	3064	3430			24,16 %
Pohjois- pohjanmaa	1535	1650	1779	1817	1869	1922		25,2 %
Koko maa	1206	1291	1383	1418	1487	1520		26,03 %

Taulukko 3. Valtionosuuksien kehitys ennen kuntaliitosta sekä kuntaliitoksen jälkeen. Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos. Oulun välitilin päätös 2014.

4.2.4 Toimintokate

Kirjanpitolautakunnan (2011) yleisohjeen mukaisesti, kuntien tuloslaskelman välituloksena ilmoitettava toimintakate kertoo paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Toimintakate on negatiivinen ja mitä

pienempi (lähempänä nollaa) tämä tunnusluku on, sitä pienempi tarve katettavaksi verotuloilla tai valtionosuuksilla. Toimintakate = toimintatuotot – toimintakulut. Toimintatuottoihin lasketaan yhteen myyntituotot, maksutuotot, tuet ja avustukset sekä muut toimintatuotot. Toimintakuluiksi tulee laskea henkilöstökulut, palkat ja palkkiot, henkilösivukulut, eläkekulut, palveluiden ostot, aineet ja tarvikkeet, avustukset ja muut toimintakulut.

Kunta	2008 Eur/ asukas	2009 Eur/ asukas	2010 Eur/ asukas	2011 Eur/ asukas	2012 Eur/ asukas	2013 Eur/ asukas	Muutos %
Uusi Oulu	-3612	-3764	-3807	-4034	-4282	-4367	-20,85 %
Haukipudas	-3825	-4034	-4216	-4337	-4236		-13,1 %
Kiiminki	-3913	-3982	-4070	-4313	-4289		-9,61 %
Oulu	-3512	-3661	-3675	-3921	-4231		-20,48 %
Oulunsalo	-3858	-4009	-4126	-4182	-4342		-12,54 %
Yli-li	-5292	-5655	-5864	-6431	-7011		-32,49 %
Pohjois-pohjanmaa	-4065	-4233	-4308	-4536	-4774	-4909	-20,76 %
Koko maa	-4118	-4287	-4388	-4599	-4855	-4984	-21,02 %

Taulukko 2. Toimintakate ennen kuntaliitosta sekä kuntaliitoksen jälkeen. Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos.

Ennen kuntaliitosta liitoskuntien toimintakate on Yli-Iitä lukuun ottamatta ollut parempi kuin Suomessa keskimääräisesti. Yli-Iin kohdalla on merkittävää toimintokatteen huomattava heikkeneminen sekä poikkeama valtakunnallisesta keskiarvosta. Yli-Iin tilanne kertoo taloudellisista vaikeuksista. Kanta-Oulun

toimintakate on heikentynyt nopealla tahdilla 2010- luvulla, mutta näin on tapahtunut myös valtakunnallisella tasolla. Vuonna 2013 uuden Oulun toimintakate oli -4367 euroa per asukas kun valtakunnallisesti toimintakate oli keskimäärin -4984 euroa per asukas. Tähän suhteutettuna Oulun tilanne on suotuisampi kuin koko maassa keskimäärin. (Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos.)

Uuden Oulun tulokset ovat olleet saatavilla ensimmäisen kerran 2013. Valtakunnallisesti toimintokate on heikentynyt vuoden 2012 -2013 välisenä aikana 26,63 prosenttia ja Oulun osalta 19,85 prosenttia. Tämä on todennäköisesti seurausta liitosavustusten tuomasta rahoituksesta, liitoksen toteuttamisesta on vielä sen verran vähän aikaa kulunut, joten pidemmälle meneviä johtopäätöksiä on mahdoton tehdä tutkimuksen lyhyen aikajänteen vuoksi. (Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos.)

Vuoden 2014 välintilinpäätöksen tuloksesta laskettuna toimintokate on heikentynyt merkittävästi. Arvioitu toimintakate vuodelta 2014 on -5043 euroa per asukas eli noin 15.48 prosenttia heikompi kuin edellisenä vuonna. Tuloksessa on merkittävää talouden nopea heikkeneminen. Tällä tuloksella Oulu tulee saavuttamaan jo valtakunnallisen keskiarvotuloksen.

4.2.5 Lainakanta asukaslukuun suhteutettuna

Mittarin avulla tarkastellaan kunnan velan määrää asukasta kohden. Mitä korkeampi luku on, sitä suurempia taloudellisia haasteita kunnalla on. Liitoskuntien osalta havaitaan että ennen kuntaliitosta entinen Oulu, Yli-Ii ja Haukipudas olivat rajussa äkillisessä velan määrän kasvukierteessä. Oulunsalon ja Yli-Iin suhteellinen velkaisuus oli lähtötilanteessa huomattavan korkea muihin kuntiin sekä valtakunnallisesti verrattuna. Ennen kuntaliitosta ainoastaan Kanta-Oulun kaupungin velkaantuneisuus oli alhaisempi kuin valtakunnassa keskimääräisesti. Uuden Oulun lisääntynyt velkaisuus on ollut nopea. Lainamäärä on viiden vuoden tarkasteluajanjakson aikana yli kaksinkertaistunut sekä ylittää jo valtakunnan tasolla 10 prosentilla koko maan keskiarvon. (Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos). Vuoden 2014 välintilinpäätöksen perusteella havaitaan että Oulun velkataakka on noussut merkittävästi. Asukaskohtainen lainan määrä tulee nousemaan

noin 4171 euroon per asukas jossa on vuotuista kasvua 49,55 prosenttia. Tämä kertoo huomattavasta rahoitusvajeesta ja elämisestä velkarahalla (suurista investoinneista). Luku myös ylittää huomattavasti valtakunnallisen keskiarvon. Lainakantaa voidaan pitää kriittisenä, mikäli se on yli 2500 / asukas.

Oulun suhteellinen velkaantuneisuus on samansuuntainen yllä mainitun mittarin kanssa. Suhteellinen velkaantuneisuus on lisääntynyt koko 2000- luvun. Vuonna 2000 suhteellinen velkaantuneisuus oli 34,2 prosenttia ja vuonna 2013 jo 58,1 prosenttia. Tunnusluvulla mitattuna uuden Oulun kyky hoitaa lainojaan on tällä hetkellä tyydyttävällä tasolla.

Kunta	2008 E /asuk.	2009 E /asuk.	2010 E /asuk.	2011 E /asuk.	2012 E /asuk.	2013 E /asuk.	Muutos %
Uusi Oulu	1280	1565	1743	1839	2307	2789	117,89 %
Haukipudas	2237	2472	2695	2977	3432		53,44 %
Kiiminki	2727	2955	2747	2759	3510		28,71 %
Oulu	898	1199	1442	1529	1938		115,88 %
Oulun-salo	2836	2991	2525	2445	3623		26,52 %
Yli-Ii	1868	2605	3553	4056	4002		114,25 %
Pohjois-pohjanmaa	1934	2181	2268	2320	2665	2983	54,29 %
Koko maa	1 631	1 839	1 957	2 037	2 261	2 540	55,77 %

Taulukko 3. Asukaskohtainen lainamäärä ennen kuntaliitosta sekä kuntaliitoksen jälkeen. Lähde: Tilastokeskus, Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos.

4.3 Yhdistetyn Oulun ensimmäiset tilinpäätökset

Oulun yhdistyessä kunnallisveroprosentit harmonisoitiin kaikille liitokseen osallistuneille kunnille yhtä suuriksi. Vuonna 2013 kunnallisveroprosentti oli 19,25 prosenttia ja vuonna 2014 ja 2015 kunnallisveroprosentin suuruus on 20 prosenttia. Haukiputaalaisilla kunnallisveroprosentti oli 19,75, joten kuntaliitoksen johdosta veroprosenttia ensin hieman laskettiin ja vuoden päästä jo nostettiin. Entisten Kiiminkiläisten kunnallisvero oli 20 prosenttia, joka hieman laski ensimmäisenä liitoksen jälkeisenä vuotena, mutta jo toisena vuonna korotettiin samaan kuin Kiimingissä oli alun perin. Entisen Oulun kunnallisveroprosentti oli 19 prosenttia, joten entisten Oululaisten näkökulmasta tarkasteltuna korotusta on tullut kahtena perättäisenä vuotena. Oulunsalossa on ollut selkeästi suurempi kunnallisvero kuin muissa kunnissa, 20,5 prosenttia. Tämän johdosta Oulunsalolaiset ovat saaneet verohuojennusta lähtötilanteeseen verrattuna. Yli-lin kunnallisveroprosentti oli 20 prosenttia, joten heidän näkökulmastaan ensimmäisenä liitosvuotena veroprosentti oli alhaisempi kuin ennen liitosta, mutta heti seuraavana liitosvuotena veroprosentti nousi samaan kuin lähtötilanteessa.

Oulun kaupungin (2013) tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen mukaan Oulun alueen elinvoimaisuuden vahvistaminen oli kuntaliitoksen tärkein tavoite. Oulu on satsannut merkittävästi uusien yritysten saamiseksi alueelle. Kaupungin talouden alijäämä pieneni edellisestä vuodesta, mutta sitä oli yhä 44 miljoonaa euroa, myös tilikauden tulos oli 48,1 miljoonaa miinuksella. Ilman laskennallisten erien vaikutusta Oulun talous olisi ollut noin 60 miljoonaa alijäämäinen, eli tilanne on merkittävästi huonompi kuin tilinpäätöksestä äkkiä katsottuna voisi ajatella. Kaupungin investointitaso (liki 200 miljoonaa euroa) on korkea suhteutettuna nykyiseen tulotasoon ja uutta lainaa jouduttiinkin nostamaan yli 100 miljoonaa, jonka johdosta Oulun lainakanta nousee vaarallisen suureksi ylittäen valtakunnallisen keskiarvon noin kymmenellä prosentilla sekä niin sanotun lainamäärän kriittisen pisteen joka on 2500 euroa / asukas. Oulun lainamäärä vuoden lopussa on 2789 euroa asukasta kohden. Koron nousun mahdollisuus on merkittävä rahoitusriski Oulun kannalta tulevaisuudessa. Menojen kasvu saatiin pysähtymään noin neljään prosenttiin, mikä ei kuitenkaan vielä ole riittävä Oulun talouden tasapainottamiseksi. Oulun nettomuutto oli 1,6 prosenttia eli väestö lisääntyi 2985 asukkaalla. Työttömien määrä jatkoi kasvamista ja oli vuoden

lopussa 15,2 prosenttia. Henkilöstökulut kasvoivat 9,2 prosenttia, eli kasvu oli huomattava henkilömäärän vähentymisestä huolimatta. Suurimpana investointina oli Kastellin monitoimitalon rakentaminen.

Kaupungin laskennallinen korjausvelka on kasvanut olennaisesti kuntainliitoksen myötä ja paineet korjausinvestointeihin ovat lisääntyneet: korjausvelkaa on kertynyt erityisesti rakennuksiin sekä infrastruktuuriin. Vuonna 2013 Oulu sai yhdistymisavustusta 2,4 miljoonaa euroa sekä valtionosuuksien menetysten kompensatiota 6,6 miljoonaa euroa. Kompensatiota tullaan saamaan vastaavan suuruinen summa aina vuoteen 2018 asti, jonka jälkeen kompensatiota ei makseta.

Tilikaudella 2013 perustettiin kaksi uutta tytäryhtiötä Oulun Satama Oy sekä Nallikari Seaside Oy. Liiketoiminta siirtyy uusille yhtiöille vuoden 2014 alusta lähtien. Oulun Energian liikelaitoksen toiminta on yhtiöitetty vuoden 2015 alusta lukien.

Oulun kaupungin (2014) välitilinpäätöksen mukaan voimakas velkaantuminen on lisääntynyt ja velan määrä on kasvanut liki 20 prosenttia edellisestä vuodesta. Kokonaisvelan määrällä mitattaessa Oulun luvut ylittävät kriisikunnalle asetut raja-arvot selvästi, toisin sanoen velkaantuminen on ollut liian voimakasta. Budjetin alijäämäisyys on toinen selkeä huolen aihe. Oulun kaupungin budjetti on ollut alijäämäinen sekä vuosina 2012 ja 2013 ja tulee olemaan myös vuonna 2014 yhä enemmän (arvio – 65,1 miljoonaa euroa). Kuntarakennelaki velvoittaa (478/2013) kunnat tekemään jatkoliitosselvityksiä näin suuren ja pitkäaikaisen alijäämän vallitessa, myös valtiovallan asettamat pakkoliitokset muihin kuntiin saattavat tulla mahdollisiksi. Tilikauden 2014 aikana koko henkilöstö lomautettiin viiden vuorokauden ajaksi kustannussäästöjen aikaan saamiseksi. Työttömyys on lisääntynyt tilikauden aikana ja oli kesäkuussa 17,5 prosenttia (vuotta aiemmin 16,7 %).

4.4 Tilinpäätöksen keskeiset mittarit

4.4.1 Tilikauden tulos

Tuloslaskelman tarkoituksena on yhdistää tulot ja menot samaan paikkaan, jossa tuloista vähennetään tilikaudelle kuuluvat menot. Mikäli menot ovat tuloja pienemmät, muodostuu tilikaudelle voittoa eli ylijäämää. Mikäli kustannukset ovat tilikaudelle tuloja suuremmat, muodostuu tappiota eli alijäämää. Kyky kerryttää tulosta on toiminnan jatkuvuuden kannalta merkityksellinen.

Tarkasteltaessa liitoskuntien tulostietoja kymmenen vuoden ajalta, havaitaan että kaikilla liitoskunnilla Oulua lukuun ottamatta on ollut huomattavia vaikeuksia saavuttaa positiivinen tulos. Haukiputaan tilikaudet ovat olleet kuusi kertaa tappiollisia ja ainoastaan neljä kertaa positiivisia. Kiiminki teki tarkasteluajanjaksona kuusi ensimmäistä vuotta tappiota, mutta neljä viimeistä vuotta olivat kuitenkin vahvasti positiivisia tuloksia. Oulunsalo oli tarkasteluajanjakson alkuvuosina tappiollinen, mutta viimeiset vuoden lievästi voiton puolella. Yli-Iin tulos oli kolme ensimmäistä vuotta raskaasti tappiollinen, tätä seuraavat viisi vuotta hivenen voiton puolella, tarkastelujakson kaksi viimeistä vuotta huomattavan tappiollinen. Oulun liitosta edeltäneet tilikaudet ovat olleet vahvasti positiivisia paitsi viimeisenä vuotena ennen kuntaliitosta. Myös ensimmäinen yhdistetyn Oulun tulos oli negatiivinen, tappiota kertyi noin 250 euroa asukasta kohden. Vuoden 2014 välitilinpäätöksen perusteella arvioidaan että liiketappiota syntyy yli 73 miljoonaa euroa sekä alijäämää yli 65 miljoonaa euroa. Tulos on huonontunut noin 50 prosenttia edellisestä vuodesta. Uusi Oulu on tiukoilla talouden tasapainottamiseksi eikä ole valinnut liitoskumppaneikseen taloudellisesti vakaita kuntia. Näistä lähtökohdista näyttää ilmeiseltä että myös tulevat vuodet ovat uudelle Oululle tappiollisia ja että talouden tasapainottamiseksi tarvitaan rakenteellisia uudistuksia, jotka saattavat olla hitaita toteuttaa julkisessa toimintaympäristössä.

4.4.2 Henkilöstö

Haukiputaan kunnan palveluksessa oli 1305 henkeä 31.12.2011, Oulunsalon kunnan palveluksessa 482 henkeä vuonna 2011, Yli-Iin kunnan palveluksessa oli 165 henkilöä vuonna 2011, Kiimingin palveluksessa oli 761 henkeä vuoden 2011 lopussa sekä Oulun palveluksessa 10043 henkilöä vuonna 2011. Oulun kaupungin henkilöstöraportin (2012) uuden Oulun palveluksessa oli yhteensä 12 980 henkilöä liitoshetkellä, vuonna 2013 henkilöstön määrää on saatu vähennettyä 12403 henkilöön määräaikaistuloja rajoittamalla, virkojen täyttökierroksien, sekä luontaisen poistuman kautta. Vuoden 2014 välitilinpäätöksen mukaan henkilöstöä oli 11602 henkilöä. Vuoden 2014 luku ei ole kuitenkaan suoraan vertailukelpoinen aiempiin lukuihin, sillä henkilömäärää alensivat yhtiötetyt Oulun Satama henkilökunta sekä Nallikari, lisäksi kesäkuussa on muita kuukausia vähemmän henkilöstöä koulujen ollessa suljettuina sekä päiväkotien toimiessa supistetusti.

4.4.3 Sosiaali- ja terveystoimen palvelut

Kanta-Oulun hyvinvointipalveluiden toimintamenot kasvoivat noin 9 prosenttia vuonna 2012. Vuosien 2012 ja 2013 välisenä aikana toimintamenot kasvoivat noin 4,2 prosenttia, menot asukasta kohden kasvoivat 2,95 prosenttia. Oulun kaupungin (2014) välitilinpäätöksen mukaan hyvinvointilautakunnan tuloiksi arvioidaan 58 481 miljoonaa euroa ja menoiksi 588 360 miljoonaa euroa. Tästä laskettu toiminnon kate on -529 879 miljoonaa euroa. Talousarvioon verrattuna toimintomenot tulevat ylittymään arviolta 14,8 miljoonalla eurolla: näistä suurin yksittäinen 9,5 miljoonan euron ylitys tulee erikoissairaanhoidosta. Suomen virallisen tilaston (SVT) mukaan Oulun sosiaali- ja terveystoimen asukasmääräiset kustannukset olivat 3401 euroa kutakin kuntalaista kohden vuonna 2014. Oulun kaupunki tavoittelee asukaskohtaisten kustannusten voimakasta alentamista tulevien tilikausien aikana. Vuonna 2014 vastaavat kustannukset olivat Helsingissä 3767, Espoossa 3256, Vantaalla 3308, Jyväskylässä 3312, Tampereella 3632, Turussa 3676, Kuopiossa 3930, Lahdessa 3584 ja Kouvolassa 3702. Muihin suuriin kuntiin verrattuna Oulun kustannukset henkilöä kohden ovat alhaisimmasta päästä, joka osoittaa toiminnan tehokkuuden ja tiukan kustannuspolitiikan. Näillä kriteereillä arvioituna on mahdollista, että tulevina vuosina ei kyetä saavuttamaan mittakaavaetuja sosiaali- ja terveystoimen osalta ennestään jo

alhaisten yksikkökustannusten vuoksi. Mielestäni kunnan tulisi näiden kustannusten osalta pyrkiä menojen kasvun hallintaan ja tiukkaan seurantaan.

4.4.4 Sivistys- ja kulttuuritoimi

Oulun kaupungin välitilinpäätöksen 2014 mukaan vuoden 2014 sivistys- ja kulttuuripalveluiden tuotoiksi arvioidaan 30,7 miljoonaa euroa ja menoiksi 406 miljoonaa euroa, täten toimintojen nettokustannukseksi muodostuu - 375 miljoonan euron alijäämä. Vuoden 2014 budjettipoikkeamaa (alijäämää) ennustetaan olevan noin 3,5 miljoonaa euroa. Suurimmat yksittäiset tekijät kustannusten ylittymiselle ovat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen menojen ylityksistä. 1.1–31.6.2014 välisen ajan henkilöstöraportti osoittaa, että kokonaisuudessaan henkilöstötyövuodet ovat vähentyneet -3.5 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Henkilöstön määrä kaikilla vastuualueilla on pysynyt selkeästi aiemman vuoden tason alapuolella.

Suomen virallisen tilaston (SVT) mukaan Oulun opetuksen ja kulttuurin asukasmääräiset kustannukset olivat 1423 euroa kutakin kuntalaista kohden. Vuonna 2014 vastaavat kustannukset olivat Helsingissä 1501, Espoossa 1707, Vantaalla 1400, Jyväskylässä 1250, Tampereella 1610, Turussa 1811, Kuopiossa 1423, Lahdessa 1344 ja Kouvolassa 1686. Oulun lukujen vertailu Suomen muihin suurimpiin kuntiin osoittaa, että Oulun opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset ovat varsin maltillisia muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Tämän perustella on mitä todennäköisintä, että kuntaliitoksen avulla ei ole mahdollista saavuttaa suuria mittakaavasäästöjä vaan mielestäni olisi syytä pitää painopiste kustannusten kasvua hillitsevässä toiminnassa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tutkimuksen rajoitukset

Käytännön tutkimustyötä hankaloittivat ennen kaikkea aineistojen sisältöihin liittyvät ongelmat, niiden laatu ja heterogeenisuus. Dokumentointitapa ei välttämättä ole sitä mitä tieteellisen tutkimuksen luotettava teko edellyttäisi. Tutkimuksessa käytettävää taloudellista dataa on huomattavan paljon, eikä niitä kaikkea voida sisällyttää tähän tutkimukseen. Tutkimusresurssien niukkuus asettaa myös omat rajoitteensa.

Tutkimustulosten yleistettävyyttä ajatellessa tulisi huomioida että suomalaiset kunnat poikkeavat toisistaan merkittävässä määrin niin kooltaan, väestöltään, organisaatioltaan sekä palvelutuotantonsa rakenteeltaan. Teoreettista viitekehystä määriteltäessä, käytiin perusteellisesti läpi niin kotimainen kuin kansanvälisesti merkittävimmät tutkimustulokset aiheesta, joten teoreettisen viitekehysten havainnot ovat voimassa taloudellisen merkittävyyden osalta. Empiirinen osa puolestaan on tutkinut vain ja ainoastaan Oulun kuntaliitosta eikä ole täten sellaisenaan sovellettavissa toiseen yksittäiseen kuntaan.

Tutkimuksen kannalta merkittävin rajoite oli lyhyt aikajänne. Kuntainliitoksesta on nyt kaksi vuotta aikaa: tutkimuksen kannalta käytettävissä on vain yksi tilinpäätös sekä välitilinpäätös liitoksen jälkeiseltä ajalta. Tutkimuksen aikataulun vuoksi aikajännettä ei ole mahdollista pidentää (ideaalitalanteessa muutosta seurattaisiin esimerkiksi kymmenen vuoden ajan).

5.2 Teoriaan pohjautuvat johtopäätökset

Kunnat voivat tasapainottaa talouttaan joko karsimalla menojaan tai tehostamalla palvelutuotantoaan. Kuntataloudelle on tyypillistä että kustannukset pyrkivät kasvamaan tuloja suuremmiksi ja siksi tätä vaikutusmekanismia tulisi hallita. Tämän johdosta tuottavuuden parantaminen ja tehokkaiden toimintatapojen valinta kuntasektorilla on tarpeen. Kuntaliitokset ovat yleisesti käytetty keino pyrkimyksessä saavuttaa kustannusetuja suuruuden ekonomian avulla. Liitosten odotetaan, osin virheellisesti, tuovan mukanaan suuria ja nopeita muutoksia joko hyvään tai huonoon

suuntaan ja odotukset saattavat olla hyvin ristiriitaisia ja epärealistisia. Suomessa kuntainliitoksen tuomaa mahdollisuutta henkilömäärän vähentämiseen rajoittaa kunta-alalla voimassa oleva irtisanomissuoja. Henkilöiden määrän vähentäminen on nykyisellä lainsäädännöllä mahdollista ainoastaan luontaisen poistuman kautta tai viiden vuoden siirtymäajan jälkeen. Pitkän irtisanomissuojan johdosta kunnat eivät kykene nopealla aikataululla tehostamaan toimintaansa sekä parantamaan tuottavuuttaan liiketaloudellisin keinoin.

Kuntaliitosprosessit on tunnistettu haasteellisiksi, joiden epäonnistumiseen saattavat johtaa useat tekijät. Kuntainliitoksen onnistumisen kannalta on merkityksellistä kuntien lähtötilanne ja perusedellytykset ennen kuntainliitosta. Heikot perusedellytykset yhdistettynä rutiininomaiseen kuntaliitokseen antavat heikon yhdistymisen lopputuloksen - optimaalinen lopputulos saavutetaan taitavan yhdistymisen ja hyvien perusedellytysten kombinaationa. Taloudellisten olosuhteiden alati muuttuessa, olisi järkevää etsiä optimaalinen ajankohta liitoksen toteuttamiselle.

Toiminnan kannalta optimaalisen kuntakoon määrittäminen on verrattain hankalaa, sillä kunnat poikkeavat olennaisesti toisistaan eri muuttujilla mitattaessa. Jonkin kunnan teoreettinen optimikuntakoko ei todennäköisesti ole lainkaan toimiva toisessa kuntaympäristössä eri parametrien vallitessa. Kunnan optimaalinen koko ei itsessään säily vakiona vaan se muuttuu väestörakenteen ja erilaisten palvelutarpeiden funktiona. Useiden tutkimusten perusteella on ilmeistä, että ei ole mahdollista määrittää suoraa korrelaatiota kuntakoon ja kunnan toiminnallisen tehokkuuden välille.

Kuntaliitosten avulla pyritään saavuttamaan mittakaavaetuja palvelutuotannossa. Mitä korkeammat kiinteät kustannukset ovat, sitä suurempia kustannussäästöjä ainakin teoreettisessa mielessä on mahdollista saavuttaa. Tutkimusten mukaan mittakaavaetujen uskotaan olevan suurempia kuin ne tosiasiallisesti ovat ja on myös täysin mahdollista että kustannukset lisääntyvät kuntaliitoksen johdosta.

Suomessa 1970-luvulla toteutetut kuntaliitokset eivät vähentäneet keskimääräisiä asukaskohtaisia käyttömenoja vaan yllättävästi liitoskunnissa menot kasvoivat vertailuun osallistuneita kuntia nopeammin. Eron havaittiin olevan tilastollisesti merkittävä ja säilyvän sellaisena jopa 10 vuotta liitoksen toteutumisesta. Sosiaalitoimen osalta sekä liitos- että vertailukuntien menokehitys olivat samankaltaisia mutta opetustoimen menot kasvoivat liitoskunnissa selvästi vertailukuntia voimakkaammin ja olivat merkittävästi korkeammat vielä 10 vuoden kuluttua liitoksen toteutumisesta. Myös terveydenhuollon menot kasvoivat liitoskunnissa vertailukuntia nopeammin. Tarkasteltaessa toteutettuja kuntaliitoksia taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, on ilmeistä että kuntaliitosten avulla kyettiin lunastamaan vain heikosti niille asetetut odotukset. Aineiston perusteella näyttää että kunnat eivät kyenneet konkretisoimaan mittakaavaetuja käytännön tasolle.

Suomessa 1990-luvulla toteutetut kuntaliitokset ovat mahdollisesti pienentäneet kuntien menoja. Menojen pienenemistä havaittiin opetustoimessa sekä käyttömenot olivat vertailukuntia alhaisemmat. 1990-luvulla kuntainliitoksia kuitenkin toteutettiin lukumääräisesti verrattain vähän, joten näiden tilastollinen merkittävyys on vähäinen ja tuloksia on syytä tulkita varovaisesti. Moisio ja Uusitalo eivät tutkimuksissaan löytäneet empiiristä tukea väitteelle kuntainliitoksilla saavutettavista merkittävistä kustannussäästöistä. Myöskään todisteita kuntaliitosten aiheuttamasta taloudellisen kasvun nopeuttamisesta ei löydetty.

Maailmalla tehtyjen tutkimusten (esimerkiksi Dollery ja Byrnes) mukaan kuntainliitoksilla ei ole kyetty saavuttamaan suunniteltuja taloudellisia hyötyjä. Sen sijaan kuntainliitoksista on aiheutunut merkittävästi kustannuksia ja niiden hyötyjä on liioiteltu. Kuntaliitosta harkitessa, tulisi huomioida siirtymäajan kustannukset, jotka saattavat olla merkittävät kokonaisuuden kannalta. Usein siirtymäajan kustannukset on aliarvioitu liitosta suunniteltaessa. Liitoksen hyötyä arvioitaessa tulisi verrata saavutettavia kustannussäästöjä siirtymäajan kustannuksiin. Vaikutuksia arvioitaessa tulisi myös huomioida, että suuremmilla kunnilla on lakisääteisesti enemmän vastuita ja velvollisuuksia kuin pienemmillä kunnilla, jonka vuoksi mittakaavaetujen saavuttaminen saattaa vaikeutua tai kustannukset jopa lisääntyä. Kuntaliitoksen aiheuttamat muutokset voidaan mahdollisesti havaita jo välittömästi muutoksen jälkeen tai vasta vuosikymmenten päästä. Kuntainliitoksen automaattiset vaikutukset

ovat aiemmin uskottua vähäisemmät, näyttää ilmeiseltä että liitoksen kannattajat ovat näitä ylikorostaneet.

Laskentatoimen näkökulmasta tarkasteltuna kunnallinen tilinpäätös poikkeaa merkittävässä määrin vastaavasta yksityisen yrityksen tilinpäätöksestä. Siinä missä normaalisti yrityksen kassavirta kertyy pääosin myydyistä tuotteista tai palveluista, kunnan kassavirta muodostuu pääosin verotuloista ja valtionosuuksista sekä myydyistä palveluista. Kunnat eivät joudu kilpailemaan asemastaan ja menestyksestään markkinoilla, vaan tulonmuodostus on varmistettu lainsäädännön kautta. Kunnalliset liikelaitokset ovat erityisessä asemassa vastaaviin yksityisiin yrityksiin verrattuna, sillä niiden ei edellytetä maksavan veroa liikeluloksestaan.

Yrityksissä rahan käytöstä vastaavat yleensä kustannuspaikkavastaavat, yrityksen johtajat ja johtoryhmä. Yksityisen sektorin kustannusvalvonta on tällä hetkellä huomattavan kova. Kuntasektorilla asioista päättävät poliittisesti valitut luottamushenkilöt eli kunnanvaltuusto, kunnanhallituksen tehtävänä on talouden hoidon järjestäminen. Sellaisissa tilanteissa, joissa asema on saatu poliittisen puoluekirjan avulla, on ilmeistä että päättämässä eivät välttämättä ole kompetenssin kannalta parhaat mahdolliset henkilöt. Poliittiset luottamustoimet mahdollistavat että toiminta ja johtaminen eivät ole niin ammattimaisia kuin yksityisellä sektorilla.

Taloudellisen toiminnan seuraamiseen käytettävät tunnusluvut poikkeavat huomattavasti toisistaan kunnallisella ja yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla tärkeitä tunnuslukuja ovat muun muassa myyntikate, käyttökate, liiketulos, nettotulos, ROE, ROI, nettovelkaantuneisuusaste, suhteellinen velkaantuneisuus, quick ratio, current ratio, kiertoaikoihin liittyvät tunnusluvut sekä erilaisia osakkeiden arvostukseen liittyviä tunnuslukuja kuten EPS tai P/E. Kuntataloudessa seurataan tilikauden tulosta, henkilöstön määrää, eri lautakuntien alaisten kustannusten kertymistä (kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, sivistys- ja kulttuuritoimi), verotulojen kehitystä, valtionosuuksia, toimintokatetta, asukaskohtaista velkaisuutta, asukaskohtaista vuosikatetta, asukaskohtaisia nettoinvestointeja, suhteellista velkaantuneisuutta.

Kunnallinen kirjanpito tapa poikkeaa merkittävästi käyttöomaisuusinvestointien osalta. Kunnan taloudessa käyttöomaisuusinvestoinnit on yleensä arvostettu historiallisten tietojen perusteella, sen hetkiselällä arvolla, joka on ollut laadittaessa kunnallista tasetta ensimmäistä kertaa. Kunnallisten suurten käyttöomaisuusinvestointien arvon määrittely on hankalaa vallitsevien erityispiirteiden vuoksi: investoinnille ei välttämättä ole vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia tai myyntiarvoa, jonka vuoksi käyvän arvon määrittely on haastavaa tai paradoksaalista. Kun kunnalliset omaisuudet arvostettiin pääosin 1990-luvulla, ei ollut olemassa selkeitä ohjeita ja sääntöjä, kuinka arvostus olisi tullut toteuttaa ja valitut kirjanpidolliset arvot saattavat poiketa olennaisesti niiden tämänhetkisestä käyvästä arvoista. Julkisen käyttöomaisuuden arvojen uudelleen arvostus (lukuun ottamatta maita ja vesialueita) on ollut kiellettyä vuodesta 1999 lähtien.

Julkisen sektorin budjetointi on perinteisesti pohjautunut kulujen ja menojen käsitteeseen, jossa palkkioiden tulisi kattaa toiminnan kustannukset eli tulojen ja menojen olla samansuuruisia. Balanssin periaate on yleisesti käytetty kuntatoiminnoissa ympäri maailmaa. 1980 ja 1990 luvuilla heräsi voimakas keskustelu, jotta budjetoinnin sijaan tulisi myös julkisella sektorilla siirtyä kirjanpidollisten jaksotusten käyttöön. Uudistusten kantavana ajatuksena on ollut paremman kustannustietoisuuden saaminen julkiselle sektorille. Suomessa toteutettiin kirjanpidollisen jaksotuksen käyttöön otto (sekä budjetoinnin että tilien osalta) kuntasektorilla 1997. Jaksotus tehdään pääasiallisesti historiallisiin tietoihin (ostohinta) tai transaktioon ajankohtana voimassa olevaan hintaan pohjautuen.

Suomen julkisen sektorin kirjanpito poikkeaa yksityisen sektorin kirjanpidosta usealla tavalla; näistä merkittävin on ehkä julkisen sektorin itsellensä kehittämä terminologia joita havaitaan esimerkiksi tilinpäätöksessä sekä tuloslaskelmassa. Luovalla kirjanpidolla taas tarkoitetaan tulojen manipulointia, tulojen tasoittelua tai tilien kosmeettista muotoilua, jonka tarkoituksena on jollain tavalla johtaa sidosryhmiä harhaan taloudellisten tosiasioiden kätkemiseksi. Kiinteän omaisuuden arvostaminen on perinteisesti antanut mahdollisuuksia luovan kirjanpidon käytölle. Yleisesti on ajateltu, että luovaa kirjanpitoa harrastetaan yksityisellä sektorilla, mutta sitä käytetään myös julkisella sektorilla yhtä lailla. Tosiasiassa luovan kirjanpidon käyttö julkisella sektorilla on kevyemmän lainsäädännön ansiosta huomattavasti yksinkertaisempaa

yksityiseen sektoriin verrattuna; julkisella sektorilla noudatetaan omaa kirjanpidollista lainsäädäntöä yleisten kirjanpidollisten standardien sijaan.

Kirjanpidollisten jaksotusten avulla pystytään vaikuttamaan kunnallisessa hallinnossa olevaan agenttiongelmahan. Jaksotusten avulla voidaan paremmin seurata esimiesten toimintaa ja lisätä tulosvastuuta. Yksityisellä sektorilla kirjanpito, laskentajärjestelmä ja agenttiongelmahan ovat olleet vahvasti linkitettyinä toisiinsa, sillä siellä pääasiallinen tarkoitus on tiedon tuottaminen ulkoisiin tarpeisiin kun taas kunnilla on perinteisesti tuotettu tietoa sisäisiin tarpeisiin. Kirjanpidollisten jaksotusten käytön toteuttaminen julkisella sektorilla on välttämätöntä ja tuo mukanaan merkittävästi haasteita. Yhteneväisten kirjanpidollisten käytäntöjen ja menetelmien (International Federation of Accountants, 2000) käyttö on tärkeää, on sitten kyseessä yksityinen tai julkinen sektori.

Kirjanpidon jaksotus toteutetaan kunnallisella puolella sellaisissa toiminnoissa, joissa se on helpoin toteuttaa ilman lisäkustannuksia: tällaisia ovat esimerkiksi taloudelliset vastuut sekä rahoitusinstrumentit. Omaisuuserien arvostaminen on nähty haastavimmaksi osaksi sekä eniten puutteellisemmin toteutetuksi osaksi kunnallisessa tilinpäätöksessä. Omaisuutta on yleensä paljon eikä välttämättä ole resursseja näiden arviointia suorittamaan. Usein on myös niin, että johto ei koe tätä tehtävää omakseen (henkilökohtaisen tavoitteen puuttuminen) ja omaisuuden oikeaoppinen arvostaminen edellyttää tavallista suurempaa sitoutumista julkisen sektorin toimen hoitamiseen. Myöskin poistojen osalta ei toimita yhtä suoraviivaisesti kuin yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin käyttöomaisuusinvestoinneille on tyypillistä niiden rahaa kuluttava vaikutus: yksityissektorilla investointi tuottaa yleensä positiivista kassavirtaa, mutta julkisella sektorilla kassavirta on negatiivinen.

Uuden Julkisen Johtamistavan avulla pyritään parantamaan kuntaorganisaation suorituskykyä (kuten tuottavuutta ja tehokkuutta), sekä vähentämään taloudellista stressiä. Muutoksen kannalta ehkä haasteellisimmaksi osaksi on osoittautunut vanhojen totuttujen toimintatapojen muutokset. Toteutetut muutokset ovat saattaneet aiheuttaa shokkireaktioita, mikäli muutokset on toteutettu nopealla aikataulululla. Osa haastatelluista puolestaan koki muutokset myönteisellä tavalla. Uuden johtamistavan koettiin lisänneen kustannusten ja kustannusrakenteiden läpinäkyvyyttä sekä

parantaneen talousraportoinnin ja budjetoinnin laatua, jonka johdosta budjettien ylityksiä tapahtui harvemmin kuin ennen. Uudet menetelmät kykenevät myös ennakoimaan paremmin talouden mahdollista kriisiytymistä. Uusien julkisten johtamistapojen koettiin myös lisäävän ammattimaisuutta sekä toimivan enemmän business-lähtöisesti. Huolimatta siitä että haastatteluiden tulokset olivat keskenään ristiriitaisia, oltiin yhtä mieltä siitä että muutoksia ja kehitystä on tapahtunut pikku hiljaa. Muutoksia on tapahtunut työskentelytavoissa, työntekijöiden asenteissa sekä organisaatioiden toimintakulttuureissa ja oltiin yhtä mieltä siitä että toiminnan kehittämistä kannattaa jatkaa. Uusi julkinen johtamistapa on muuttanut merkittävästi laskentatoimea sekä korostanut sen merkitystä. Tämän johtamistavan avulla on pyritty tuomaan yksityisellä sektorilla käytössä olevia johtamistapoja myös julkiselle sektorille.

Suuret rakenteelliset laskentajärjestelmän muutokset tulee toteuttaa pikku hiljaa ja huolellisesti suunnitellen; asenteelliset ja toiminnalliset muutokset eivät tapahdu nopeasti ja niiden toteuttamiseen tulee varata riittävästi aikaa. Mikäli haluttujen muutosten merkitystä ei organisaatiossa sisäistetä riittävän hyvin, ei muutosta tule tapahtumaan ja organisaatio jatkaa entisillä toimintatavoilla. Benchmarkingin hyödyntäminen on nähty myös hyväksi toimintavaksi oman suorituksen parantamiseen suuremman kokonaiskuvan avulla.

5.3 Empiiriseen tutkimukseen pohjautuvat johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin 1.1.2013 toteutunutta uuden Oulun kuntainliitosta, jossa yhdistyivät Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii. Tutkimuksen empiirisen osion analysointia vaikeuttaa samanaikainen Oulun talousalueen äkillinen rakennemuutos, jonka johdosta ei voida tarkasti määrittää mitkä tulokset johtuvat rakennemuutoksesta ja mitkä ovat seurausta kuntien yhdistymisestä. Uuden Oulun yhdistymiselle asetetut tavoitteet olivat mielestäni luonteeltaan hyvin yleisellä tasolla ilman konkreettisia tavoitteita ja tämä on varmasti osaltaan vaikuttamassa liitoksen onnistumiseen ja hyödyntämisen mahdollisuuksiin. Liitoksen toteutumisesta on ainoastaan kaksi vuotta aikaa, joten tämän tutkimuksen pohjalta pystytään antamaan

ainoastaan alustavia tutkimustuloksia liitoksen onnistumisesta taloudellisessa mielessä.

Liitoskunnista *Haukiputaan* taloudelliset vaikeudet alkoivat 2000-luvun alussa ja sen jälkeen kunnan tulos on pääsääntöisesti ollut tappiollinen. Kunta investoi ja velkaantui voimakkaasti; kuitenkin kyeten tiedostamaan rahoitukseen liittyvät huomattavat riskit. Kunnan asukaskohtainen lainamäärä oli liitoshetkellä 52 prosenttia suurempi kuin koko Suomessa keskimääräisesti. *Oulunsalon* talouden heikkeneminen oli erittäin nopeaa koko 2000-luvun ja taloudellista tilannetta voi luonnehtia vakavaksi. Kunnan asukaskohtainen lainamäärä oli liitoshetkellä 60 prosenttia suurempi kuin koko Suomessa keskimääräisesti. Oulunsalo toteutti juuri ennen kuntaliitosta investointeja, joiden rahoitus oli osittain avoin. *Yli-Ii* toi mukanaan liitoksen ehkä kaikkein suurimmat haasteensa. Kunta oli tehnyt voimakkaat tappiot kahtena edellisenä tilikautena. Kunnan asukaskohtainen lainakanta kasvoi yli 4000 euroon joka on talouden kannalta kriittisen suuri. Tilinpäätös on negatiivista luettavaa, sillä tuloslaskelma on negatiivinen toimintakatteen, vuosikatteen, tilikauden tuloksen, toiminnan rahavirran sekä alijäämän osalta. Taseessa on kattamatonta alijäämää yli kahden miljoonan euron edestä. Uusi Oulu näyttää saaneen todellisen kriisikunnan ongelmat ratkaistavakseen. *Kiimingin* talous oli verrattain heikko 2000-luvun alussa, mutta onnistui pitämään kustannukset hallittuina talouden tasapainottamisohjelman ansiosta 2009 -2012 välisenä aikana ja teki erinomaista tulosta. Rahoituksen kannalta kunnan suurimmat riskit liittyvät lainakantaan, joka ylitti huomattavasti valtakunnallisen keskiarvon. Vuoden 2011 lopussa kunnan maksuvalmius oli verrattain heikko, sillä kassan riittävyys oli noin 14 vuorokautta (vuonna 2010 12 vuorokautta). *Kiimingin* taloudenhoidosta kuvastuu suunnitelmallisuus sekä maltillinen taloudenhoito; paljon on tehty talouden ja toimintojen tuottavuuden parantamiseksi. *Oulun* taloudellinen asema näyttää olleen vakaa ja hyvä aina vuoteen 2011 asti. 2009 jälkeen kuitenkin investointeja alettiin rahoittaa merkittävästi velkarahalla, joka on aiheuttanut yhdessä verotulojen alenemisen sekä kustannusten kasvun myötä Oululle merkittäviä talousvaikeuksia. Tutkijan näkökulmasta tarkasteltuna olisi ollut järkevää pitää investointitahti edellä kuvattua maltillisempina.

Liitoskunnat tekivät tietoisia, suurten riskien alaisia investointipäätöksiä oman kuntansa alueelle ennen yhdistymistä. Budjettien ylijäämäisyyttä tavoiteltiin

tyylikkäästi velkarahalla. Tämän seurauksena, uusi Oulu sai maksettavakseen näiden investointien ja ehkä huolettomasta rahankäytöstä johtuneen lainataakan -suuri investoija oli myös niin sanottu kanta-Oulu itse muiden kuntien lisäksi. Erään liitoskunnan alueella solmittiin myös huomattavan pitkäaikaisia urakkasopimuksia (25 vuotta) paikallisten urakoitsijoiden kanssa. Taloudellisesta paineista johtuen, uuden Oulun lähtötilanne ei ole ollut kaikkein helpoin mahdollinen.

5.3.1 Ensimmäinen pääkysymys

Tutkimuksen ensimmäinen pääkysymys oli: ”*Millaisia taloudellisia seurauksia kuntainliitos on aiheuttanut Oulun kaupungille?*”.

Oulun kaupungin vuoden 2012 tilinpäätöksessä on jo yhdistetty kaikkien liitoskuntien tulokset samaan tilinpäätökseen, kuin ne olisivat jo osa Oulua, päällekkäiset transaktiot eliminoiden. Kaupunki on tällöin nimetty äkillisen rakennemuutoksen alueeksi - kuntatalous on heikentynyt ennakoitua nopeammin. Taloudellista epätasapainoa ovat tuoneet verotulojen heikkeneminen sekä yhteisöveron romahtaminen alle puoleen kahden vuoden takaisesta. Toimintakatteen alijäämä kasvoi 10 prosenttia edellisestä vuodesta, investointitason ylläpitäminen ei ole enää mahdollista ilman lisääntyvää velan ottoa (vaarana ylivelkaantuminen). Aiemmin asetettu tavoite menojen hillitsemiseksi ei ole tuottanut tavoiteltuja tuloksia, vaan menot ovat kasvaneet enemmän kuin tulot, josta on ollut seurauksena lisääntynyt velkaantuminen: velan määrä lisääntyi 25 prosenttia edelliseen tilikauteen verrattuna. Kokonaisuudessaan toimintamenot kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 26 prosenttia. : suurin yksittäinen tekijä kasvulle oli Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin palveluiden tuottamisen siirtyminen Oululle jo 1.1.2012 ja 1.8.2012. Nämä kustannukset eliminoitaessa menot kasvoivat siitä huolimatta 11 prosenttia. Tilikauden tulos oli vahvasti negatiivinen sekä liitosOulun että vanhan Oulun osalta. Uuden Oulun kustannukset ovat kasvaneet nopeammin kuin valtakunnallisesti keskimääräisesti; menojen kasvun hillitseminen tulee olemaan kaupungin tulevaisuuden kannalta kriittinen parametri.

Oulun kaupungin (2013) tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen mukaan kaupungin talouden alijäämä pieneni edellisestä vuodesta, mutta sitä oli yhä 44 miljoonaa euroa;

myös tilikauden tulos oli 48.1 miljoonaa miinuksella. Ilman laskennallisten erien vaikutusta Oulun talous olisi ollut noin 60 miljoonaa alijäämäinen, eli tilanne on merkittävästi huonompi kuin tilinpäätöksestä äkkiä katsottuna voisi ajatella. Kaupungin investointitaso (liki 200 miljoonaa euroa) on korkea suhteutettuna nykyiseen tulotasoon ja uutta lainaa jouduttiinkin nostamaan yli 100 miljoonaa, jonka johdosta Oulun lainakanta nousee vaarallisen suureksi ylittäen valtakunnallisen keskiarvon noin kymmenellä prosentilla sekä niin sanotun lainamäärän kriittisen pisteen joka on 2500 euroa / asukas. Oulun lainamäärä vuoden lopussa on 2789 euroa asukasta kohden. Koron nousun mahdollisuus on merkittävä rahoitusriski Oulun kannalta tulevaisuudessa. Menojen kasvu saatiin pysähtymään noin neljään prosenttiin, mikä ei kuitenkaan vielä ole riittävä Oulun talouden tasapainottamiseksi. Henkilöstökulut kasvoivat 9,2 prosenttia, eli kasvu oli huomattava henkilömäärän vähentymisestä huolimatta.

Oulun sosiaali- ja terveystoimen asukasmääräiset kustannukset olivat 3401 euroa kutakin kuntalaista kohden vuonna 2014. Oulun kaupunki tavoittelee asukaskohtaisten kustannusten voimakasta alentamista tulevien tilikausien aikana. Vuonna 2014 vastaavat kustannukset olivat Helsingissä 3767, Espoossa 3256, Vantaalla 3308, Jyväskylässä 3312, Tampereella 3632, Turussa 3676, Kuopiossa 3930, Lahdessa 3584 ja Kouvolassa 3702. Muihin suuriin kuntiin verrattuna Oulun kustannukset henkilöä kohden ovat alhaisimmasta päästä, joka osoittaa toiminnan tehokkuuden ja tiukan kustannuspolitiikan. Näillä kriteereillä arvioituna on mahdollista, että tulevina vuosina ei kyetä saavuttamaan mittakaavaetuja sosiaali- ja terveystoimen osalta ennestään jo alhaisten yksikkökustannusten vuoksi. Mielestäni kunnan tulisi näiden kustannusten osalta pyrkiä menojen kasvun hallintaan ja tiukkaan seurantaan.

Vuoden 2014 Oulun opetuksen ja kulttuurin asukasmääräiset kustannukset olivat 1423 euroa kutakin kuntalaista kohden. Vuonna 2014 vastaavat kustannukset olivat Helsingissä 1501, Espoossa 1707, Vantaalla 1400, Jyväskylässä 1250, Tampereella 1610, Turussa 1811, Kuopiossa 1423, Lahdessa 1344 ja Kouvolassa 1686. Oulun lukujen vertailu Suomen muihin suurimpiin kuntiin osoittaa että Oulun opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset ovat varsin maltillisia muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Tämän perustella on mitä todennäköisintä, että kuntaliitoksen avulla ei ole

mahdollista saavuttaa suuria mittakaavasäästöjä vaan mielestäni olisi syytä pitää painopiste kustannusten kasvua hillitsevässä toiminnassa.

Kaupungin laskennallinen korjausvelka on kasvanut olennaisesti kuntainliitoksen myötä ja paineet korjausinvestointeihin ovat lisääntyneet: korjausvelkaa on kertynyt erityisesti rakennuksiin sekä infrastruktuuriin. Vuonna 2013 Oulu sai yhdistymisavustusta 2,4 miljoonaa euroa sekä valtionosuuksien menetysten kompensatiota 6,6 miljoonaa euroa. Kompensatiota tullaan saamaan vastaavan suuruinen summa aina vuoteen 2018 asti, jonka jälkeen kompensatiota ei makseta.

Oulun kaupungin (2014) välitilinpäätöksen mukaan voimakas velkaantuminen on lisääntynyt ja velan määrä on kasvanut liki 20 prosenttia edellisestä vuodesta. Kokonaisvelan määrällä mitattaessa Oulun luvut ylittävät kriisikunnalle asetut raja-arvot selvästi, toisin sanoen velkaantuminen on ollut liian voimakasta. Budjetin alijäämäisyys on toinen selkeä huolen aihe. Oulun kaupungin budjetti on ollut alijäämäinen sekä vuosina 2012 ja 2013 ja tulee olemaan myös vuonna 2014 yhä enemmän (arvio – 65.1 miljoonaa euroa).

5.3.2 Toinen pääkysymys

Tutkimuksen toinen pääkysymys oli: ”*Kuinka kriittiset parametrit ovat muuttuneet kuntainliitoksen jälkeen?*”

Kokonaisuudessa tarkasteltuna Oulun verotulot ovat kasvaneet koko tarkasteluajanjaksolla. Suhteellisesti eniten kasvua on ollut Kiimingin ja Oulunsalon kunnissa. Vanhan Oulun osalta verotulokertymä on ollut negatiivinen kahtena viimeisenä vuotena. Uuden Oulun lukuja tarkasteltaessa havaitaan vuoden 2013 osalta 6,67 prosenttia kasvua edelliseen vuoteen verrattuna, koko maassa kasvua oli ainoastaan 6,37 prosenttia, joten verotuloissa mitattuna Oulu on suoriutunut keskimääräisesti paremmin. 2014 luku ennustaa 2,1 prosentin kasvua: tämä on vasta arvio ja tilintarkastamaton luku. Tutkijana epäilen luvun oikeellisuutta yleisen työttömyyden voimakkaan lisääntymisen vuoksi eli en löydä luvun käyttäytymiselle perustetta. Lukuun sisältyvät kunnallisvero, yhteisövero ja kiinteistövero. Toteutettu

kiinteistöveron korotus ei mielestäni voi kompensoida voimakkaan työttömyyden aiheuttamaa kunnallisveron pienenemistä.

Maksettujen valtionosuuksien määrässä on ollut poikkeuksellisen suuria eroavaisuuksia liitoskuntien välillä. Kaikilla mittareilla mitattuna vanha Oulu on saanut huomattavan vähän valtionosuuksia asukasta kohden. Yli-Iin valtionosuudet ovat olleet yli kolminkertaiset asukaslukuun suhteutettuna. Huomattavaa on myös että sekä Kanta-Oulun että uuden Oulun luvut ovat kasvaneet tarkasteluajanjaksolla sekä vertailukuntia että maan keskiarvoa huomattavasti nopeammin. Tämä indikoi taloudellista kriisiä sekä maksuvaikeuksia. Valtionosuusjärjestelmä ei käyttäydy tasapuolisesti kaikkia kuntia kohtaan: kokonaisuutena Oulu on saanut ja saa edelleen prosentuaalisesti muun maan keskiarvoa vähemmän valtionosuuksia nuoren väestön sekä voimakkaan väestön kasvun seurauksena.

Ennen kuntaliitosta liitoskuntien toimintakate oli Yli-Iitä lukuun ottamatta ollut parempi kuin Suomessa keskimääräisesti. Kanta-Oulun toimintakate on heikentynyt nopealla tahdilla 2010- luvulla, mutta näin on tapahtunut myös valtakunnallisella tasolla. Vuonna 2013 uuden Oulun toimintakate oli -4367 euroa per asukas kun valtakunnallisesti toimintakate oli keskimäärin -4984 euroa per asukas. Tähän suhteutettuna Oulun tilanne on suotuisampi kuin koko maassa keskimäärin. Uuden Oulun tulokset ovat olleet saatavilla ensimmäisen kerran 2013. Valtakunnallisesti toimintokate on heikentynyt vuoden 2012 -2013 välisenä aikana 26,63 prosenttia ja Oulun osalta 19,85 prosenttia. Tämä on todennäköisesti seurausta liitosavustusten tuomasta rahoituksesta, liitoksen toteuttamisesta on vielä sen verran vähän aikaa kulunut, joten pidemmälle meneviä johtopäätöksiä on mahdoton tehdä tutkimuksen lyhyen aikajänteen vuoksi. Vuoden 2014 välintilinpäätöksen tuloksesta laskettuna toimintokate on heikentynyt merkittävästi. Arvioitu toimintakate vuodelta 2014 on -5043 euroa per asukas eli noin 15,48 prosenttia heikompi kuin edellisenä vuonna. Tuloksessa on merkittävää talouden nopea heikkeneminen. Tällä tuloksella Oulu tulee saavuttamaan jo valtakunnallisen keskiarvotuloksen.

Liitoskuntien osalta havaitaan että ennen kuntaliitosta entinen Oulu, Yli-Ii ja Haukipudas olivat rajussa äkillisessä velan määrän kasvukierteessä. Oulunsalon ja Yli-Iin suhteellinen velkaisuus oli lähtötilanteessa huomattavan korkea muihin kuntiin

sekä valtakunnallisesti verrattuna. Ennen kuntaliitosta ainoastaan Kanta-Oulun kaupungin velkaantuneisuus oli alhaisempi kuin valtakunnassa keskimääräisesti. Uuden Oulun lisääntynyt velkaisuus on ollut nopea. Lainamäärä on viiden vuoden tarkasteluajanjakson aikana yli kaksinkertaistunut sekä ylittää jo valtakunnan tasolla 10 prosentilla koko maan keskiarvon. Vuoden 2014 välitilinpäätöksen perusteella havaitaan että Oulun velkataakka on noussut merkittävästi. Asukaskohtainen lainan määrä tulee nousemaan noin 4171 euroon per asukas jossa on vuotuista kasvua 49,55 prosenttia. Tämä kertoo huomattavasta rahoitusvajeesta ja elämisestä velkarahalla (suurista investoinneista). Luku myös ylittää huomattavasti valtakunnallisen keskiarvon. Lainakantaa voidaan pitää kriittisenä, mikäli se on yli 2500 / asukas. Oulun suhteellinen velkaantuneisuus on samansuuntainen yllä mainitun mittarin kanssa. Suhteellinen velkaantuneisuus on lisääntynyt koko 2000- luvun. Vuonna 2000 suhteellinen velkaantuneisuus oli 34,2 prosenttia ja vuonna 2013 jo 58,1 prosenttia. Tunnuslukuilla mitattuna Oulun kyky hoitaa lainojaan on tällä hetkellä tyydyttävällä tasolla.

Tarkasteltaessa liitoskuntien tulostietoja kymmenen vuoden ajalta, havaitaan että kaikilla liitoskunnilla Oulua lukuun ottamatta on ollut huomattavia vaikeuksia saavuttaa positiivinen tulos. Kiiminki teki tarkasteluajanjaksona kuusi ensimmäistä vuotta tappiota, mutta neljä viimeistä vuotta olivat kuitenkin vahvasti positiivisia tuloksia. Oulunsalo oli tarkasteluajanjakson alkuvuosina tappiollinen, mutta viimeiset vuoden lievästi voiton puolella. Yli-Iin tulos oli kolme ensimmäistä vuotta raskaasti tappiollinen, tätä seuraavat viisi vuotta hivenen voiton puolella, tarkastelujakson kaksi viimeistä vuotta huomattavan tappiollinen. Oulun liitosta edeltäneet tilikaudet ovat olleet vahvasti positiivisia paitsi viimeisenä vuotena ennen kuntaliitosta. Myös ensimmäinen yhdistetyn Oulun tulos oli negatiivinen, tappiota kertyi noin 250 euroa asukasta kohden. Vuoden 2014 välitilinpäätöksen perusteella arvioidaan että liiketappiota syntyy yli 73 miljoonaa euroa sekä alijäämää yli 65 miljoonaa euroa. Tulos on huonontunut noin 50 prosenttia edellisestä vuodesta.

Uusi Oulu on tiukoilla talouden tasapainottamiseksi eikä ole valinnut liitoskumppaneikseen taloudellisesti vakaita kuntia. Näistä lähtökohdista näyttää ilmeiseltä että myös tulevat vuodet ovat uudelle Oululle tappiollisia ja että talouden tasapainottamiseksi tarvitaan rakenteellisia uudistuksia, jotka saattavat olla hitaita

toteuttaa julkisessa toimintaympäristössä. Sekä teorian perustuvan tutkimuksen, että empiirisen tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että Oulu ei ole toistaiseksi ole saavuttanut kustannussäästöjä kuntaliitoksen johdosta. Kuinka ja miten paljon tulevaisuudessa kyetään saavuttamaan säästöjä, riippuu poliittisten päätöksentekijöiden sekä virkamiesten kyvystä tehdä tarvittavia rakenteellisia uudistuksia.

5.4 Omat pohdinnat

Kunnallinen tilinpäätös poikkeaa sisältönsä puolesta niin merkittävästi vastaavasta yksityisen yrityksen tilinpäätöksestä, että mielestäni niiden käyttötarkoitus on hyvin pitkälle erilainen. Yksityisessä yrityksessä tilinpäätös kertoo yrityksen kyvystä tuottaa voittoa omistajilleen ja rahoituksen riittävydestä. Kunnallinen tilinpäätös kertoo puolestaan julkisen palvelutuotannon rahoituksen riittävyden tilikaudella: mikäli tilikausi on ylijäämäinen on saatu säästettyä pahan päivän varalle, mutta mikäli tilikausi on alijäämäinen niin on kulutettu enemmän kuin tienattu. Kunnallinen tilinpäätös ei kuitenkaan ota kantaa palvelun laatuun tai sen sisältöön, joka on kuitenkin hyvin keskeisessä roolissa tämän tyyppisessä palvelutuotannossa. Tase puolestaan kertoo kunnan varallisuuden ja rahoituksellisen aseman. Taseen luotettavuuden arvioinnissa miinuksena ovat suuret omaisuuserät, joiden luotettava arvostaminen on huomattavan vaikeaa (pitävät sisällään todennäköisesti merkittäviä virheitä).

Kunnallinen tilinpäätös ei mielestäni sovellu kovin hyvin toiminnan tehokkuuden arvioimiseksi, vaan ennemmin tulee käyttää valikoituja tunnuslukuja. Tunnuslukujen hyvyden arvioimiseksi on hyödyllistä verrata tunnusluvun arvoa muiden vastaavan kokoisten kaupunkien arvoihin ja sitä kautta arvioida oman toiminnan tehokkuutta ja mahdollisesti löytää kehityskohteita. Mikäli tilinpäätöstä haluttaisiin käyttää suorituskyvyn arviointiin, edellyttäisi se perinpohjaista paneutumista tilinpäätökseen sekä huolellista analyysiä. Kunnallisen tilinpäätöksen merkittävä ongelma on sen laaja-alaisuus ja monikerroksisuus. Kykenevätkö päättäjät ymmärtämään sen sisällön tai että riittääkö heidän osaamisensa ymmärtää tilinpäätöksen sisältö? Tulisiko tilinpäätös pilkkoa pienemmiksi osa-alueiksi päätöksentekoa varten, jotta se olisi helpommin ymmärrettävässä muodossa? Onko olemassa riittävästi resursseja

talousraporttien tuottamiseen? Päättäjillä tulisi olla riittävästi aikaa ja halua ymmärtää talousraportteja sekä tilinpäätöksiä; tämä tahtotila ei valitettavasti toteudu niin kauan kuin pelkkä poliittinen näkemys on riittävä meriitti luottamuspaikan saamiseksi (osaamiset vaihtelevat laidasta laitaan).

ProGradu tutkielman onnistumista arvioidessani ymmärrän, että tunnuslukuanalyysi ei välttämättä ole riittävä kunnallisen tilinpäätöksen hyvyden arvioimiseksi. Tutkimuskysymys ja -ympäristö osoittautuivat huomattavasti alkuperäistä arviota monimutkaisemmiksi. Kunnan tilikauden onnistumisen arviointi yhden tai muutaman muuttujan avulla on mahdotonta, sillä numeeriset mittarit eivät kykene arvioimaan palveluiden laadukkuutta. Onnistumisen arvioimiseksi ehkä pitäisi rakentaa tilastollinen malli, jossa on useita muuttujia: mallissa pitäisi olla vertailu edellisvuosiin, vertailu vertailukuntiin joita tutkittaisiin regressioanalyysin avulla.

Tulevaisuuden kannalta pitäisi jatkossa varmistaa, että päättäjillä on riittävästi taloudellista osaamista. Esimerkiksi Oulussa kunnan valtuuston kokouksessa rahasta puhuminen on koettu ikävänä: ”Aina näitä jauhetaan” tai ”Miksi ei puhuta jostain muusta kuin rahasta?”. Kunnallinen agenttiongelman tulisi pyrkiä hoitamaan mahdollisimman tehokkaalla tavalla (menetelmiä tulisi kehittää ja parantaa => työtä on merkittävästi tällä sektorilla).

Oulu on huomattavissa vaikeuksissa talouden tasapainottamisen osalta. Kappaleessa 2 esitetyn teorian mukaisesti Oulu ja sen liitoskunnat syyllistyivät huomattavassa määrin viime hetken shoppailuun; näitä laskuja korkoineen maksetaan minimissään kymmenen - viisitoista vuotta. Päättäjiltä puuttuu (ainakin toistaiseksi) rohkeus tehdä tarvittavia vaikeita taloudellisia päätöksiä; syitä tähän saattavat olla pehmeys, populismi tai demokratia. Oulun velkaisuus on niin kova, että sen vähentämiseksi tulisi ottaa kaikki keinot käyttöön.

6 LÄHTEET

- Andrews, R., Boyne G. A., Chen A. & Martin S. (2006). Population size and local authority performance. Department for communities and local government. DCLG Publications. West Yorkshire.
- Bailey, S. J. (1999). Local government economics. Principles and practice. London: Macmillan press LTD.
- Blom -Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007. Nordic political science association. Journal compilation 33(1), 51-73.
- Bogt, H.J.T. (2008). Management accounting change and new public management in local government: a reassessment of ambitions and results- an institutionalist approach to accounting change in the Dutch public sector. *Financial Accountability & Management* 24(3), August, 209-241.
- Buchanan, J. M. (1972). *Theory of Public Choice*. (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Byrnes, J. & Dollery, B. (2002). Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research evidence. *Urban Policy and Research* 20(4): 391-414.
- Byrnes, J. & Dollery, B. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the south Australian rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy* 37(1), March 2007.
- De Borger, B. & Kerstens, K. (2000). What is known about Municipal Efficiency? The Belgian Case and Beyond. *Public Provision and Performance: Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*, 299-330.

- Fox, W.F. & Gurley, T. (2006). Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Policy Research Working Paper 3913, May 2006.
- Halinen, I. & Korhonen S. (2008). Parasta tuottavuutta. Kuntaliitto. ACTA Nro 207. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino, Helsinki.
- Hanes, N. (2003). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures, Working paper. Department of Economics, Umeå University.
- Harjunen, O., Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2010). Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät. Muistiot 12. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Heiskanen, T. (1996). Jyväskylä-Säynätsalo -kuntaliitos – Kuntaliitoksen seurantatutkimus. Keski-Suomen Taloudellinen tutkimuskeskus, julkaisu 138. Jyväskylä. Jyväskylän yliopistopaino.
- Heiskanen, U.M. & Kahila P. (2006). Kaupungin läheisen maaseutuasumisen kehittäminen: Esimerkkinä Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitos. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 9. Oy Fram AB, Vaasa.
- Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., van Ryzin, G., Wang, T. & Burnash, E. (2009). Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. Newark: Rutgers University. School of Public Affairs and Administration.
- Honkasalo, A. (2010). Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen. Kuntaliitto. Acta nro 220. Helsinki 2010.
- Ilmakunnas, S. (toim. 2008). *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 48. Helsinki.
- Jauhiainen, S. (2013). Pikkukaupunkeja ja reunakuntia – Työssäkäyntialueiden ulkopuoliset kunnat kuntauudistuksessa. PTT raportteja 243. Helsinki 2013.

Jones, S. & Walker, R.G. (2007). Explanators of Local Government Distress. *ABACUS* 43(3), 396–418.

Karvonen, J., Eskelinen, L. & Aunola, A. (2009). Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, miten opetuspalvelut järjestetään. Perusopetus ja lukiokoulutus Paras-uudistuksessa. Kuntaliitto. Helsinki 2009.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, työ- ja elinkeinoministeriö. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Helsinki 2011.

Kokkolan kaupunginhallitus (2007). Kokkolan ja Kaarlelan kuntaliitos 1977 -2007. Art-Print Oy, Kokkola.

Koponen, J. (1979). Savonlinnan kuntaliitos. Savonlinnan ja Säämingin yhdistyminen viranhaltijoiden ja työntekijöiden sekä luottamushenkilöiden kannalta. Itä-Suomen instituutin julkaisusarja B:31. Mikkeli 1979.

Koski, A. (2004). Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004.

Koski, A., Kyösti, A. & Halonen J. (2013). Kuntaliitokset suurennuslasin alla. Havaintoja ja päätelmiä 2000 - luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliitto.

Kunnat.net, valtionosuusjärjestelmä. Tieto haettu 5.3.2015. Linkki (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/Sivut/default.aspx>).

Kuntaliitto tietokannat, paras hanke. Tieto haettu 02/ 2015. (<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaudistus/paras/Sivut/default.aspx>).

Kuntarakennelaki 478/2013.

Laakso, K. (2000). Valtion ja kuntien kustannusten jako sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksessa. Kuntien väestömuuton vaikutukset sosiaali- ja

terveydenhuollon laskennallisiin valtionosuuksiin vuosina 1997 -2000. Liseniaattitutkimus, Tampereen Yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.

Laine, J.(2005). Vanhusten pitkäaikaisen laitoshoidon tuottavuus ja tehokkuuserot vuosina 2000 -2003 julkaisussa Klavus J. *Terveystaloustiede 2005*. Aiheita 3/ 2005, Stakes, Helsinki.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009.

Laki kuntajakolain muuttamisesta KjL 170 / 2007

Lapsley, I., Mussari, R. & Paulsson G. (2009). On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform. *European Accounting Review* 18(4), 719–723.

Leinamo, K. (2004). Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan Yliopisto, Levon-instituutti, julkaisu 111, Vaasa.

Lipponen, J. (1995). Laitoskoko ja hallinnolliset skaalaedut. Tutkimus- ja opetushenkilökunnan hallinnollinen kuormitus ja hallintohenkilökunnan määrä. Tilastokeskus. *Tiede ja teknologia* 1995:2.

Luoma, K. & Moisio, A. (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT- muistioita 69. Helsinki 2005.

Moisio, A. & Uusitalo, R. (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 4 / 2003.

Mononen, T. & Tuononen, P. (2012). Kansalaisliikehdintä maaseudun kuntaliitoksissa. *Maaseudun uusi aika* 01/ 2012.

- Nieminen, M. & Kivisaari, S. (2012). Kunnallisen toimintamallin uudistaminen systeemisellä haasteena. Tapaustudkimus. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2012):4.
- Paulsson, G. (2006). Accrual accounting in the public sector: Experiences from the central government in Sweden. *Financial Accountability & Management* 22(1), 47-62.
- Percy, A. (2003): Why Smaller Councils Make Sense. *Australian Journal of Public Administration* 62:3, 74-81.
- Pina, V., Torres, L. & Yetano, A. (2009). Accrual Accounting in EU Local Governments: One Method, Several Approaches. *European Accounting Review* 18(4), 765-807.
- Puustinen, S. (1998). Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Rausch, A. (2005). Municipal Mergers in Rural Japan. Easy on the powerful, severe on the weak. *Electronic journal of contemporary Japanese studies*. Discussion Paper1.
- Rouse, P. & Putterill, M. (2005). Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation. *Management Accounting Research*. 16 (2005), 438-463..
- Quesnel, L (2000). Municipal reorganization in Quebec. *Canadian Journal of regional science*. Spring 2000, 115–134.
- Saari, S. (2006). Tuottavuus: *Teoria ja mittaaminen liiketoiminnassa*. Tuottavuuden käsikirja. Dark Oy, Vantaa.
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2010). Coalition Formation and Political Decision Making: Evidence from Finnish Municipal Mergers. VATT working papers.

- Salmela, T. (2008). Organisaatiomuutoksen vaikutus henkilöstön työhyvinvointiin-
tapaustutkimus kuntaliitos Hauhon, Hämeenlinnan, Kalvolan, Lammin, Rengon
ja Tuuloksen kuntien välillä osana kunta- ja palvelurakennemuutostusta. Pro gradu
-tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Sancton, A. (2003). Presentation at Municipal Provincial federal relations in Canada,
conference May 2003.
- Segal, D. (1976). Are There Returns to Scale in City Size? *The review of Economics
and Statistics* 58:3, 339-350.
- Slack, E. (2000). A preliminary Assessment of the New City of Toronto. *Canadian
Journal of Regional Science* Spring/ printemps (2000), 13-29.
- Slack, E. & Bird R. (2013). Merging Municipalities: Is Bigger Better? IMFG Papers
on Municipal Finance and Governance. No.14 / 2013. Institute on Municipal
Finance and Governance, university of Toronto.
- Tindal, C.R. (1996). Municipal Restructuring: The Myth and the Reality. *Municipal
World*, (1996) March 3-8.
- Tornberg, K. (2014). Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalaisen
lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 322. Suomalainen lakimiesyhdistys,
Helsinki.
- Vakkuri, J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P. & Helin, H (2010). Matkalla kohti
suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 218.
Kuntaliitto.
- Valtiovarainministeriö (2011). Toimintaympäristö muuttuu- Keinoja kuntien ja
kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Vesterinen, V. (2006). Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisan alan kehittämissäätiö,
Helsinki, pain.

- Vinnari, E. & Näsi, S. (2008). Creative accrual accounting in the public sector: ”Milking” water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability & Management* 24(2), May 2008, 0267-4424.
- Vinnari, E. & Näsi, S. (2013). Financial and technical competence of municipal board members: Empirical evidence from the water sector. *Critical Perspectives on Accounting* 24(2013), 488-501.
- Vojnovic, I. (2000). The Transitional Impacts of Municipal Consolidations. *Journal of Urban Affairs* 22(4).
- Vuorinen, L. (2013). Kuntaliitoksella kohti suuruuden ekonomian etuja ja optimaalisempaa paikallishallinnon kokoa? Pro Gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu.
- Wilson, J. (2010). *Essentials of business research. A guide to doing your research project*. SAGE publications.
- Zimmerbauer, K. & Kahila, P. (2006). Seinäjoki - Peräseinäjoki kuntayhdistymisprosessin seurantatutkimus. Ruralia-instituutti, julkaisuja 8. Helsingin yliopisto.

Käytetyt tilastotiedot:

Haukiputaan kunta. Arviointikertomus 2012.

Haukiputaan kunta. Tilinpäätös 2009.

Haukiputaan kunta. Toimintakertomus 2010.

Haukiputaan kunta. Toimintakertomus 2011.

Haukiputaan kunta. Välitilinpäätös 2012.

Kiiminki tasekirja 2010.

Kiiminki tasekirja 2011.

Kiiminki välitilinpäätös 2012.

Oulun kaupungin henkilöstöraportti 2012.

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2009.

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2010.

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2011.

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2012.

Oulun kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2013.

Oulun kaupungin välitilinpäätös 1.1- 30.6.2014.

Oulunsalon kunnan tilinpäätös, tasekirja, 2009.

Oulunsalon kunnan tilinpäätös, tasekirja, 2010.

Oulunsalon kunnan tilinpäätös, tasekirja, 2011.

Oulunsalon kunta, välitilinpäätös 2012.

Suomen virallinen tilasto (SVT), verkkojulkaisu ”kunnan kustannusrakenne”. Tiedot on haettu 21.3.2015.

Suomen virallinen tilasto (SVT), verkkojulkaisu ”kuntajaot ja asukasluvut 2000–2015”. Tiedot on haettu 1.3.2015.

Suomen virallinen tilasto (SVT), Tilastokeskus. Talous- ja toimintatilasto, Oulun kuntaliitos. Tilasto on saatu pyytämällä tilastokeskuksesta 2.3.2015.

Suomen virallinen tilasto (SVT). Tilastokeskus. Katsottu 22.1.2015.(http://www.stat.fi/til/ktt/2013/ktt/2013/ktt_2013_2014-11-07_tie_001_fi.htm).

Yli-Ii, tilinpäätös 2011.