



VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOS JA VALTIONOSUUEDET KONNEVEDEN KUNNAN TALOUDESSA

Mirva Avikainen

Minna Hänninen

OPINNÄYTETYÖ

Toukokuu 2008



JYVÄSKYLÄN
AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalous

Tekijä(t) AVIKAINEN, Mirva HÄNNINEN, Minna	Julkaisun laji Opinnäytetyö	
	Sivumäärä 68	Julkaisun kieli suomi
	Luottamuksellisuus <input type="checkbox"/> Salainen _____ saakka	
Työn nimi VÄESTÖRAKENTEEEN MUUTOS JA VALTIONOSUUDET KONNEVEDEN KUNNAN TALOUDESSA		
Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma		
Työn ohjaaja(t) MÄNTYSAARI, Anne		
Toimeksiantaja(t) Konneveden kunta		
Tiivistelmä <p>Väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle muokkaa tulevaisuudessa huomattavasti Suomen väestörakennetta. Erityisesti pienissä maaseutumaisissa kunnissa väestörakenteen muutos vaikuttaa oleellisesti kuntien talouteen. Tämän opinnäytetyön päätavoitteena oli selvittää Konneveden kunnan väestörakenteen muuttumista ja sen merkitystä kunnan saamiin valtionosuuksiin.</p> <p>Opinnäytetyö on kvalitatiivinen ennustava tapaustutkimus. Tutkimuksen aineisto kerättiin teemahaastattelulla sekä laatimalla valmiiden primaaristen aineistojen pohjalta ennustavat valtionosuuslaskelmat vuosille 2008, 2015, 2020 ja 2025. Teoreettinen viitekehys koostuu kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa kerrotaan kuntatalouden tehtävistä, kunnan ja yrityksen eroista ja kunnan meno- ja tulorakenteesta. Toinen osa käsittelee valtionosuusjärjestelmää, sen tavoitteita ja kehittämistä tulevaisuudessa sekä Suomen väestörakenteen muuttumista. Empiirinen osuus koostuu Konneveden kunnan väestörakenteen muuttumisesta ja ennustavista valtionosuuslaskelmista.</p> <p>Tutkimustulokset osoittavat, että asukasluvun vähenemisestä ja väestön vanhenemisesta huolimatta Konneveden kunnan saamien valtionosuuksien kokonaismäärä kasvaa vuosittain. Tämä johtuu lähinnä siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset perusteet painottavat vanhempia ikäluokkia. Oleellista on kuitenkin huomata, että vertailuvuosien aikana sekä yleisen valtionosuuden, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien määrät pienenevät, koska näissä otetaan tasaisemmin huomioon kunnan väestörakenne.</p>		
Avainsanat (asiasanat) Kuntatalous, valtionapu, valtionosuusjärjestelmä, väestörakenteen muutos		
Muut tiedot		

Author(s) AVIKAINEN, Mirva HÄNNINEN, Minna	Type of Publication Bachelor's Thesis	
	Pages 68	Language Finnish
	Confidential <input type="checkbox"/> Until _____	
Title CHANGES OF THE POPULATION STRUCTURE AND STATE SUBSIDIES IN THE MUNICIPAL ECONOMY OF KONNEVESI		
Degree Programme Business Administration		
Tutor(s) MÄNTYSAARI, Anne		
Assigned by Municipality of Konnevesi		
Abstract Notable changes will take place in the population structure of the Finnish society due to the ageing population and the retirement of the baby boomers. Especially in small rural municipalities the changes in the population structure will affect their economy significantly. The main object of this thesis was to estimate how the changes in the population structure in the community of Konnevesi will affect the amount of state subsidies that it gets. This thesis is a qualitative predictable case study. The information was gathered through a thematic interview and by collecting available primary information. The state subsidy calculations for years 2008, 2015, 2020 and 2025 were compiled from primary information. The theoretical frame contains two parts. The first part deals with the tasks of the municipal economy, differences between a municipality and a company and the cost and revenue structure of the municipality. The second part deals with the state subsidy system, the aims and the development of the system in the future and changes of Finland's population structure. The empiric section is trying to determine how the population structure will change in the municipality of Konnevesi. It also contains state subsidy calculation estimates. The research indicated that although the population will decrease and get older, the municipality of Konnevesi will gain more state subsidies per year in the future. This is due to the fact that the social welfare and health care state subsidy calculations are weighted in older age groups. It is also essential to note that during the years concerned both the general state subsidy and the education and culture state subsidies will decrease because they take the population structure of the municipality more evenly into account.		
Keywords Municipal economy, state subsidy, state subsidy system, the change of the population structure		
Miscellaneous		

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	3
1.1 Tutkimuksen taustaa	3
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusmenetelmä.....	3
1.3 Tutkimuksen rakenne.....	5
2 KUNNALLISTALOUS	6
2.1 Kunnan tehtävät.....	6
2.2 Kunnallistalouden tehtävät.....	7
2.3 Kunnan ja yrityksen eroja ja samankaltaisuuksia.....	17
2.4 Kunnan meno- ja tulorakenne	20
3 VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ	24
3.1 Valtionosuusjärjestelmän historiaa.....	24
3.2 Valtionosuusjärjestelmä nykyään.....	26
3.2.1 Yleinen valtionosuus	27
3.2.2 Tehtäväkohtaiset valtionosuudet.....	28
3.2.3 Verotulojen tasausjärjestelmä	31
3.3. Valtionosuusjärjestelmän tarve ja tavoitteet.....	32
3.4 Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen tulevaisuudessa	33
3.5 Väestörakenteen muutos	35
4 VÄESTÖRAKENTEEEN MUUTOKSEN VAIKUTUKSET KONNEVEDEN KUNNAN VALTIONOSUUKSIIN	38
4.1. Konneveden kunta	38
4.2 Konneveden kunnan väestörakenteen muuttuminen tarkasteluvuosien aikana	41

4.3 Yleisen valtionosuuden muutokset.....	45
4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden kehittyminen	47
4.5 Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden kehittyminen	54
4.6. Verotulojen tasaus	57
4.7. Valtionosuuksien merkitys Konneveden kunnan taloudelle.....	58
5 POHDINTA.....	59
5.1 Johtopäätökset.....	59
5.2 Mahdolliset jatkotutkimukset ja tutkimuksen luotettavuus	62
LÄHTEET	64
LIITTEET	69
KUVIOT	72
TAULUKOT	73

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Suomi kokee tulevina vuosina suuren väestörakenteen muutoksen. Talvisodan jälkeen syntyneet niin sanotut suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän lähi-vuosien aikana. Väestön ikääntyminen sekä työvoiman pysyvyys ja saatavuus tulevaisuudessakin ovat saaneet aikaan monipuolista yhteiskunnallista keskustelua.

Työssäkäyvän väestön määrä vähenee koko ajan, joten kuntien huoltosuhteet heikkenevät. Nieminen kertoo, että väestöllisessä huoltosuhteessa lasten ja eläkeikäisten määrää verrataan työikäisen väestön määrään. Taloudellisessa huoltosuhteessa verrataan puolestaan työssäkäyviä muuhun väestöön. (Nieminen 2003) Varsinkin pienissä maaseutukunnissa väestörakenteen muutos näkyy tulevina vuosina vahvasti. Taloudellisesti heikommassa asemassa olevien kuntien verotulot pienenevät ja valtionapujärjestelmän merkitys kuntien tulonlähteenä kasvaa.

Tutkimuksen toimeksiantajana toimii itäisessä Keski-Suomessa sijaitseva pieni, noin kolmentuhannen asukkaan Konneveden kunta. Kunnan elinkeinorakenne painottuu palveluihin sekä maa- ja metsätalouteen.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusmenetelmä

Konneveden kunnan asukasluku on vähentynyt vuosi vuodelta. Väestöennusteiden mukaan väkimäärä tulee laskemaan edelleen, joskaan ei enää yhtä jyrkästi kuin muutamina aiempina vuosina. Kunnan väestön ikääntymisen seurauksena yli 64-vuotiaiden kuntalaisten määrä suhteessa kunnan koko asukaslukuun kasvaa huomasti.

Väestörakenteen muutoksella on monenlaisia vaikutuksia kunnan talouteen. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan, mitä väestörakenteen muutos merkitsee kunnan saamien valtionosuuksien määriin.

Tutkimusongelma on määritelty seuraavasti:

Mitä Konneveden kunnan väestörakenteen muuttuminen merkitsee kunnan saamiin valtionosuuksiin?

Tutkimus toteutetaan kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, jossa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman tarkasti. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tavoitteena paljastaa tosiasioita. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 152.)

Menetelmäksi on valittu ennustava tapaustutkimus, koska tutkimuksen kohteena on yksittäinen kunta. Tapaustutkimuksessa tutkittava kohde muodostaa selkeän kokonaisuuden. (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2006.) Tässä opinnäytetyössä kohteena on Konneveden kunnan väestörakenteen muutos ja valtionosuudet. Tutkimus on ennustava, koska valtionosuuslaskelmat luodaan väestöennusteiden pohjalta.

Tapaustutkimuksessa tutkimustietoa kerätään monipuolisin keinoin. (Puusniekka & Saaranen-Kauppinen 2006). Tässä tutkimuksessa tietoja on saatu tekemällä teemahaastattelu Konneveden kunnanjohtaja Kari Leväselle sekä taloussihteeri Leena Varikselle. Teemahaastattelun avulla on selvitetty Konneveden kunnan väestörakenteen muuttumista tulevaisuudessa ja muutoksen selittäviä tärkeimpiä tekijöitä. Tilastokeskuksen verkkosivuilta saatujen kunnan väestöennusteiden sekä Suomen Kuntaliiton verkkosivuilta saatujen valtionosuusperusteiden pohjalta on laadittu arvioidut valtionosuuslaskelmat vuosille 2008, 2015, 2020 ja 2025.

Tapaustutkimuksessa tutkimuskohdetta tutkimalla ei yritetä saada yleistettävää tietoa. Tavoitteena on asian olosuhteet ja taustat huomioon ottaen tutkia ilmiötä syvällisesti. Toisaalta yksittäistäkin tapausta tutkittaessa voidaan poh-

tia, onko tuloksista hyötyä muussa yhteydessä ja tutkimusprosesseissa. (Puusniikka & Saaranen-Kauppinen 2006.) Tavoitteena on, että tehdyn tutkimuksen kautta kunnan päätöksentekijät saavat selkeän kuvan siitä, millainen merkitys väestörakenteen muuttumisella on valtiosuuksiin.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu neljästä osasta: johdanto, teoreettinen viitekehys, empiria ja johtopäätökset. Johdannossa on kerrottu tutkimuksen tausta, tavoitteet, tutkimusongelma, käytetty tutkimusmenetelmä sekä tutkimuksen rakenne. Teoreettinen viitekehys on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäisessä osassa käsitellään kunnallistaloutta yleisesti ja toisessa osassa valtiosuusjärjestelmää. Kunnallistaloutta käsittelevässä luvussa on selvitetty kunnallistalouteen liittyviä tärkeimpiä käsitteitä, kunnan ja yritysten välisiä eroja, sekä meno- ja tulorakennetta. Valtiosuusjärjestelmää käsittelevä luku koostuu valtionapujärjestelmän historiasta, nykyisestä järjestelmästä, järjestelmän tavoitteista ja kehittämisestä sekä väestörakenteen muutoksesta.

Neljännessä luvussa on kerrottu lyhyesti Konneveden kunnasta. Empiria koostuu ennustavista valtiosuuslaskelmista sekä tutkimustuloksista. Tutkimustulokset koostuvat viitekehysten mukaisessa järjestyksessä Konneveden kunnan saamasta yleisestä valtiosuudesta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuudesta, opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuudesta sekä verotulojen tasauksesta. Viimeisessä luvussa käsitellään tutkimustuloksista tehdyt johtopäätökset ja arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta.

2 KUNNALLISTALOUS

2.1 Kunnan tehtävät

Kuntalain (1 §) mukaan kunnan tehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. (L 17.3.1995/365). Hyvinvoinnin edistäminen tapahtuu tuottamalla kuntalaisille peruspalveluja. Kestävän kehityksen vaaliminen tarkoittaa, että kunta säilyttää ekologisen ympäristönsä elinkelpoisena tuleville sukupolville. (Björkwall, Heikkilä, Kallio, Myllyntaus, Mynttinen, Piekola, Tarkiainen, Turkkila & Vuorento 2004, 7.)

Kunta on **toimeksiantotalous** eli kunnalla on valtion lainsäädännössä määrittelemät tehtävät, jotka sen on suoritettava kuntalaisille. Lisäksi kuntalaiset voivat vaatia myös muiden ei-lakisääteisten hyödykkeiden järjestämistä. (Meklin 2003, 66–67.) Valtio huolehtii lainsäädännöstä ja tulonsiirroista ja kunnat palvelujen järjestämisestä. Tällaisia aineettomia palveluja ovat muun muassa lääkäri- ja sairaanhoitopalvelut sekä peruskoulutus. (Lauslahti 2003, 42.)

Peruspalvelujen tuottamisesta on säädetty kuntalaissa.

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. (L 17.3.1995/365.)

Kunnan lakisääteiset tehtävät jaetaan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluiin ja subjektiivisiin oikeuksiin. Kunnan on ehdottomasti järjestettävä asuk-

kailleen subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluvat peruspalvelut. Tällaisia ovat esimerkiksi välttämätön toimeentulo, huolenpito terveys- ja sosiaaliasioissa, maksuton perusopetus ja lasten päivähoito. Yleisen järjestämisenvelvollisuuden piiriin kuuluvat muun muassa lukio ja ammatillinen peruskoulutus, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palvelut, kulttuuri- ja liikuntatoimen palvelut ja perusrakenteen ylläpito- ja kehittämistehtävät kuten rakennustarkastus ja vesihuolto- ja jätevedenpuhdistus. Kunta voi harkintansa mukaan järjestää yleiseen järjestämisenvelvollisuuteen kuuluvia palveluja. Lakisääteisten palvelujen tarjonta on kuitenkin määrärahoihin turvattava. (Björkwall ym. 2004, 7-8.)

Lauslahden (2003) mukaan kunnan tuottamat palvelut jaetaan erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat hyvinvointi- ja peruspalvelut. Niistä säädetään erityislilla ja tehtävien järjestäminen kunnassa on pakollista. Yleisen toimialan palvelut ovat sen sijaan vapaaehtoisia ja kunta voi päättää haluaako järjestää niitä kuntalaisille. (Lauslahti 2003, 42.) Yleisen toimialan palvelut liittyvät esimerkiksi ympäristön viihtyvyyden kehittämiseen ja työllisyyden, kilpailukyvyn ja yrittäjyyden edistämiseen. (Rönkkö 2003, 21).

Rönkkö toteaa, että lakisääteisten peruspalvelutehtävien lisäksi kunnalla on myös muita tehtäviä. Edunvalvonta- ja kehittämistehtävän tarkoituksena on kunnan ja paikallisyhdyskunnan etujen valvonta ja toimintojen kehittäminen. Demokratia- ja poliittiseen tehtävään sisältyy kuntalaisten oikeus käyttää kansanvaltaa ja paikallista itsehallintoa. Siihen kuuluu myös kunnan arvojen ja etujen yhteensovittaminen, resurssien kohdentaminen ja sekä kunta- ja palvelustrategioiden määrittely. (Rönkkö 2003, 21.)

2.2 Kunnallistalouden tehtävät

Kunnan talousprosessi

Kunta on osa julkista sektoria. Julkinen sektori koostuu valtiosta, kunnista ja kuntayhtymistä. (Lauslahti 2003, 27). Julkisen sektorin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on vajaa 50 prosenttia. Kunnan osuus BKT:stä on vuonna 2008 noin 19 prosenttia ja kuntien osuus kaikista julkisen sektorin menoista on

noin 40 prosenttia. Vuonna 2008 kuntien osuus julkisen sektorin verotuloista on 21 prosenttia. Mikäli verotuloihin lisätään myös kuntien saamat valtionosuudet tulonsiirtoina, nousee verotulojen osuus 35 prosenttiin. (Turkkila, 2008)

Kuntien talousprosessi muodostuu reaali- ja rahavirroista. Kirjanpito kuvaa talousprosessin toimintaa. Kirjanpito- ja kuntalaki määrittelevät kuinka kuntien on järjestettävä kirjanpitonsa. Kunnat ja kuntayhtymät ovat noudattaneet kirjanpitolakia soveltuvin osin vuodesta 1997. Kirjanpidon avulla kunnan talous pidetään erillään muista talousyksiköistä. Kirjanpito toimii myös päätöksenteon apuna. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 106.)

Reaaliprosessissa kyse on erilaisten hyödykkeiden eli tavaroiden ja palvelujen hankkimisesta ja tuottamisesta. (Meklin 2003, 65.) Kuntien virastot ja laitokset hankkivat tuotannontekijämarkkinoilta tuotannontekijöitä kuten henkilökuntaa, tarvikkeita ja toimitiloja. Yhdistämällä tuotannontekijät kunnat luovat tuotantoprosessin aivan kuten yrityksetkin. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 106.)

Meklinin mielestä erona yritysten toimintaan on, että kunnat tuottavat lähinnä palveluja. Kunnan tärkeimpiä tehtäviä on tuottaa hyvinvointipalveluja terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja opetuksessa ja näin turvata kuntalaisten tärkeimmät tarpeet. (Meklin 2003, 65.) Kunnat jakavat suurimman osan peruspalveluistaan **ilmaisperiaatteella** eli maksutta tai tuotantokustannuksia alhaisempaan hintaan. Tällaisia palveluja ovat muun muassa ilmainen peruskoulutus ja terveydenhuollon palvelut. (Myllyntaus 2002, 15.)

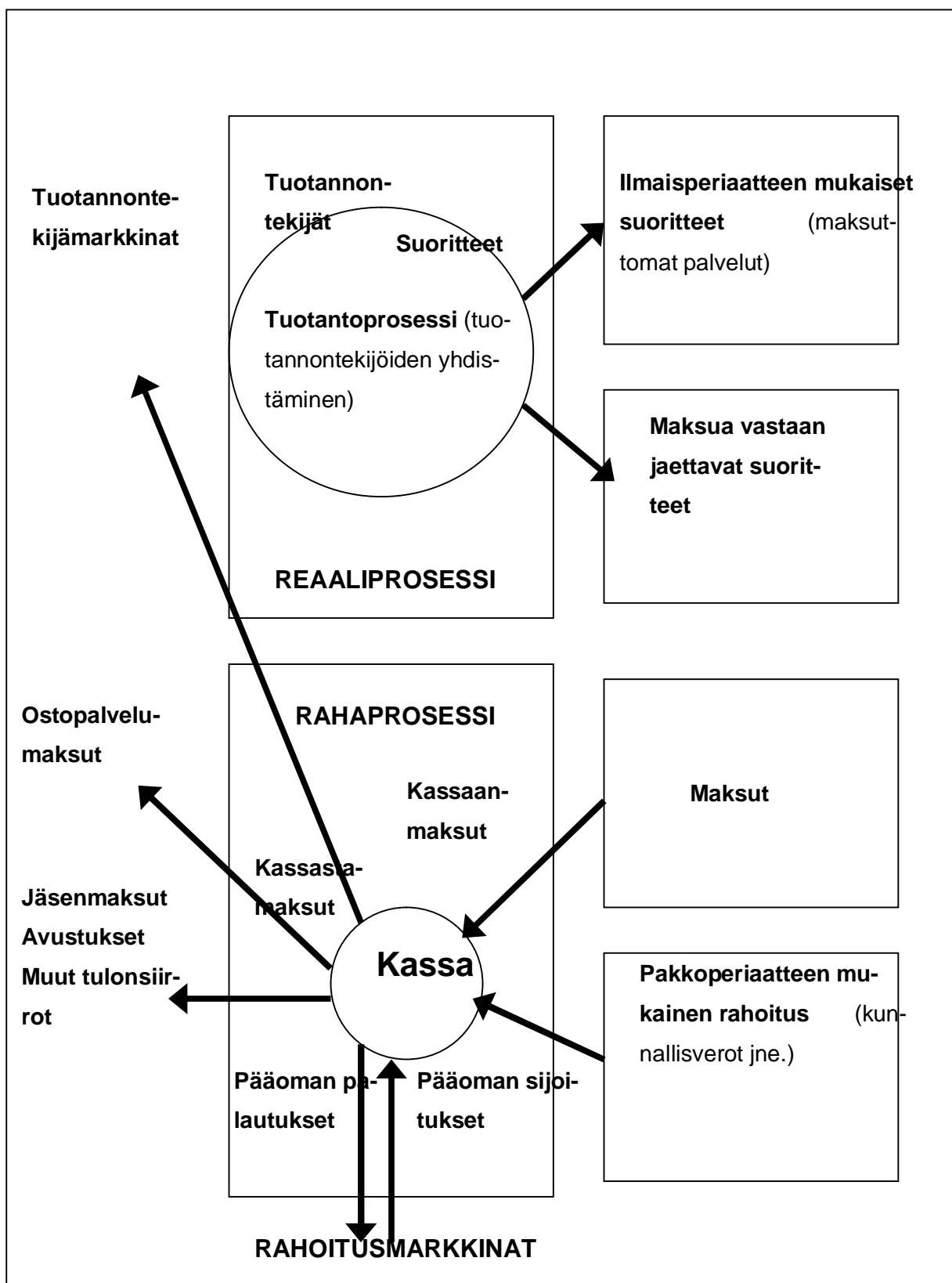
Brännkärrin ja Oulasvirran (2001, 106) mukaan maksuttomuus ja suoritteiden alhainen hinta perustuvat yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin kuten, että jokaisella on oikeus tiettyihin peruspalveluihin riippumatta taloudellisesta asemasta tai asuinpaikasta. Kunnan liikelaitokset saavat tuottaa voittoa. Ne eivät kuitenkaan saa käyttää monopoliasemaansa väärin. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 106.)

Kuntatalous on **tasapainotaloutta** eli kunta ei tavoittele toiminnallaan voittoa. Kunnan toiminta-ajatuksena on tuottaa kuntalaisten tarpeita vastaavia palvelu-

ja ja näin lisätä kunnan asukkaiden hyvinvointia. Toisin kuin yritystaloudessa kuntataloudessa hyödykkeellä ei ole tarkkaa myyntihintaa, joten kannattavuuden arviointi on hankalaa. Toisaalta nykyään kunnat ulkoistavat toimintojaan ja yrityksiltä ostopalveluja hankkiessaan ne määrittelevät palveluilleen ostohinnan. (Myllyntaus 2002, 15.)

Rahataloudessa raha on sekä vaihdon väline että arvon mitta. Kunta käyttää rahaa vaihdon välineenä esimerkiksi palkatessaan henkilökuntaa eli tuotannon tekijöitä ja maksaessaan heille palkkaa tai hankkimalla muita tuotannon tekijöitä. Arvon mitta taas kertoo kuinka paljon tuotannon tekijöiden tai suoritteiden arvo on hankkimis- tai luovutushetkellä. (Meklin 2003, 65.)

Kuntien rahaprosessissa menot koostuvat lähinnä tuotannon tekijöiden hankkimisesta. Koska kunnat ovat palvelujen tuottajia, ovat kunnat yleensä rahoittajia, tilaajia tai palvelujen ostajia. Kunnat saavat tulonsa pääasiassa **pakkoperiaatteella** eli perimällä kuntalaisilta veroja. Myös valtionosuudet ja liikelaitosten maksutulot ovat merkittäviä tulonlähteitä kunnille. Rahoitusmarkkinatkin ovat osa kuntien rahavirtaa. Kunnat voivat ottaa ja myöntää lainoja ja niillä voi olla sijoitusmenoja ja – tuloja. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 106.)

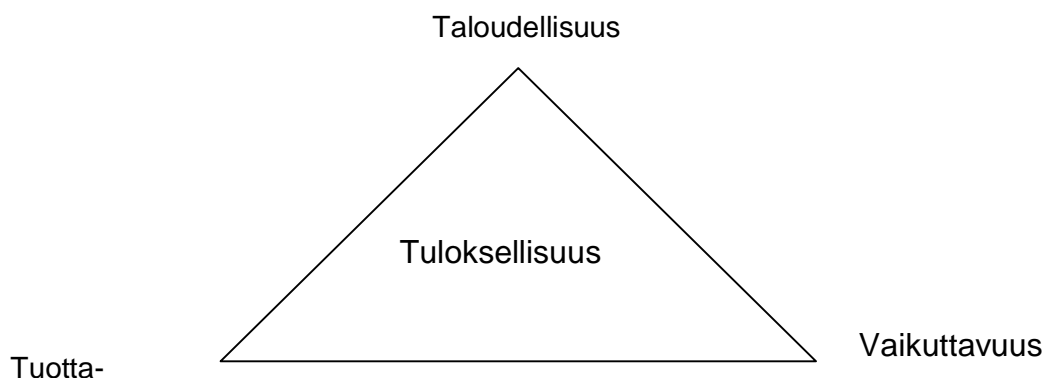


KUVIO 1. Kunnan talousprosessi (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 107.)

Tuloksellisuus

Kuntaorganisaation tavoitteena on tuloksellisuus, ei liikevoitto. Kunnan liikelaitokset kuitenkin pyrkivät tuottamaan voittoa. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 106–107.) Tuloksellisuus jaetaan tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tuottavuutta kuvataan tuotosten ja niihin käytettyjen tuotannontekijöiden suhteena. Mitä suurempi on saatu suhdeluku, sen tuottavampaa toiminta on ollut. Taloudellisuus ilmaisee kuinka paljon rahaa on tuotoksen tekemiseen käytetty. Kunnan toiminta sitä taloudellisempaa, mitä pienemmillä yksikkökustannuksilla kuntalaisten tarvitsemat palvelut on saatu aikaan. (Lauslahti 2003, 182.) Vaikuttavuus kertoo onko tuotetuilla suoritteilla saavutettu tavoitellut vaikutukset. (Honka, Porokka-Maunuksela & Säilä 2004, 24.)

Toiminnan tuloksellisuutta arvioitaessa olennaisinta on, että toiminta on tavoitteellista ja tarpeita vastaavaa. Kunnan peruspalveluja järjestettäessä tärkeintä on kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen unohtamatta taloudellisuutta. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 106–107.) Tuloksellisuuden arviointi auttaa kunnan päätöksenteossa. Arvioinnin ensisijaisena tarkoituksena on kehittää kunnan palvelutasoa. Kunnan toiminta on tuloksellista, jos kohtuullisella veroprosentilla ja lainalla on kyetty tuottamaan määrältään ja laadultaan riittävät palvelut kuntalaisille. (Honka ym. 2004, 25.)



KUVIO 2. Tuloksellisuuden perustekijät (Lauslahti 2003, 182.)

Kunnallistalouden suunnittelu

Kuntalain (65 §) mukaan kuntien tulee noudattaa kirjanpitolakia soveltuvin osin. (L 17.3.1995/365). Sitovia ohjeita kirjanpitolain noudattamisesta antaa kunnille kauppa- ja teollisuusministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Laskentatoimen suosituksia kunnille antaa Suomen Kuntaliitto. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 115.)

Honka ym. (2004, 17) toteavat, että kunnallistalouden ja rahoituksen päälinjoista päättää valtuusto. Valtuusto käyttää siis kunnassa budjettivaltaa. Tärkeimpinä tavoitteina ovat toiminnan jatkuvuus, kestävä kehitys ja tasapainoinen talous. Lautakuntien ehdotuksesta valtuusto tekee talousarvion ja –suunnitelman. Näiden talouden ohjausvälineiden avulla kunnan hallitus ja kunnanjohtaja tekevät taloutta koskevat päätökset. Talousarvio ja –suunnitelma antavat myös kunnan sidosryhmille tietoa kunnan taloudellisesta tilanteesta. (Honka ym. 2004, 17.)

Kunnan taloussuunnittelun mukaisesti taloussuunnitelma tehdään joka kolmas vuosi. Taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi on sitova talousarvio. Tavoitteena on, että taloussuunnitelma kuvaa realistisesti kunnan tulojen kehittymisen. Esimerkiksi valtionapurahoituksen ennakointi vuodeksi eteenpäin on helppoa, koska järjestelmä on laskennallinen ja valtionapujen määrä ilmoitetaan ennakkoon viranomaisten toimesta. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 115.)

Taloussuunnitelman ja talousarvion laatimisen edellytyksenä on kunnan toiminnan turvaaminen ja maksuvalmiuden takaaminen tulevaisuudessa. Talousarvio ja –suunnitelma sisältävät tulotavoitteet ja –arviot sekä määrärahojen kohdistamista koskevat tiedot. (Honka ym. 2001, 22.) Taloussuunnitteluun kuuluvat myös maksuvalmiussuunnittelu sekä toimielinten ja tulosyksiköiden lyhyen aikavälin suunnittelu. Luottamushenkilöt ja muut sidosryhmät pystyvät arvioimaan talousarvion ja tavoitteiden toteutumista kirjanpidon ja kustannuslaskennan avulla. Taloushallinnon organisaation laajuus vaihtelee kunnan koon mukaan. Useat kunnan toimintayksiköt osallistuvat maksuliikenteen hoitamiseen (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 115–116.)

Kunnissa käytetään talouden ohjaamiseen tulosohjausmallia. Ylin toimielin eli valtuusto päättää toiminnan ja talouden tavoitteista ja päämääristä. Kunnan toimielimet ja viranomaiset tekevät niiden perusteella tarkemmat käyttösuunnitelmat määrärahojen ja arvioitujen tulojen jaksamiseksi. (Honka ym. 2001, 21.)

Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa kerrotaan kunnan tulotavoitteet ja toiminnallisiin tavoitteisiin vaadittavat määrärahat. Lisäksi on selvitettävä kuinka tuloarviot ja määrärahat vaikuttavat kunnan maksuvalmiuteen. Kunnanvaltuusto hyväksyy talousarvion mahdollisesti tekemiensä muutosten jälkeen. (Honka ym. 2004, 18–19.) Talousarvio voi olla ali- tai ylijäämäinen. Vuodesta 2000 lähtien on kuntalain mukaan (65 §) pitänyt tehdä selvitys, kuinka edellisen tai kuluvan vuoden alijäämä katetaan. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 117.) Taloussuunnitelmakaudella kunnan talouden on kuitenkin oltava tasapainossa. Kunnan on huolehdittava kuntalaisten subjektiivisista peruspalveluista, vaikka sille asetettu talouden tasapainottamisvaatimus ei jonakin vuonna toteutuisikaan. (Honka ym. 2004, 18–19.)

Tilinpäätöksen tulkitsemisen helpottamiseksi taloussuunnitelman ja –arvion sekä tilinpäätöksen tietojen pitää olla vertailukelpoisia. Suunnitelmien sisältö jaetaan toiminnan ohjausosaan ja kunnan taloudelliseen osaan. (Lauslahti 2003, 51.) Toiminnan ohjauksessa tarkastellaan käyttötalous- ja investointiosia ja kokonaistaloudessa tuloslaskelma- ja rahoitusosia. Käyttötalousosa sisältää toimielinten toiminnalle asetetut tehtävä-, yksikkö- ja toimintokohtaiset tavoitteet sekä niihin tarvittavat määrärahat ja tuloarviot ja palvelujen kustannusrakenne. Tuloslaskelmaosassa selvitetään kuinka kunnan tulo-rahoitus riittää kattamaan menot, korot ja arvonalennukset. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksen yhteydessä esitettävä myös kuinka tilikauden tulos käsitellään ja tasapainotetaan. Investointiosa kertoo hankkeiden kokonaiskustannusarviot ja niiden jakautumisen suunnitteluvuosille. Rahoitusosassa selvitetään kuinka kunnan talousarvio vaikuttaa maksuvalmiuteen. Rahoitusosa kuvaa sekä varsinaisen toiminnan ja investointien että rahoitustoiminnan kassavirtaa. (Honka ym. 2004, 19.)

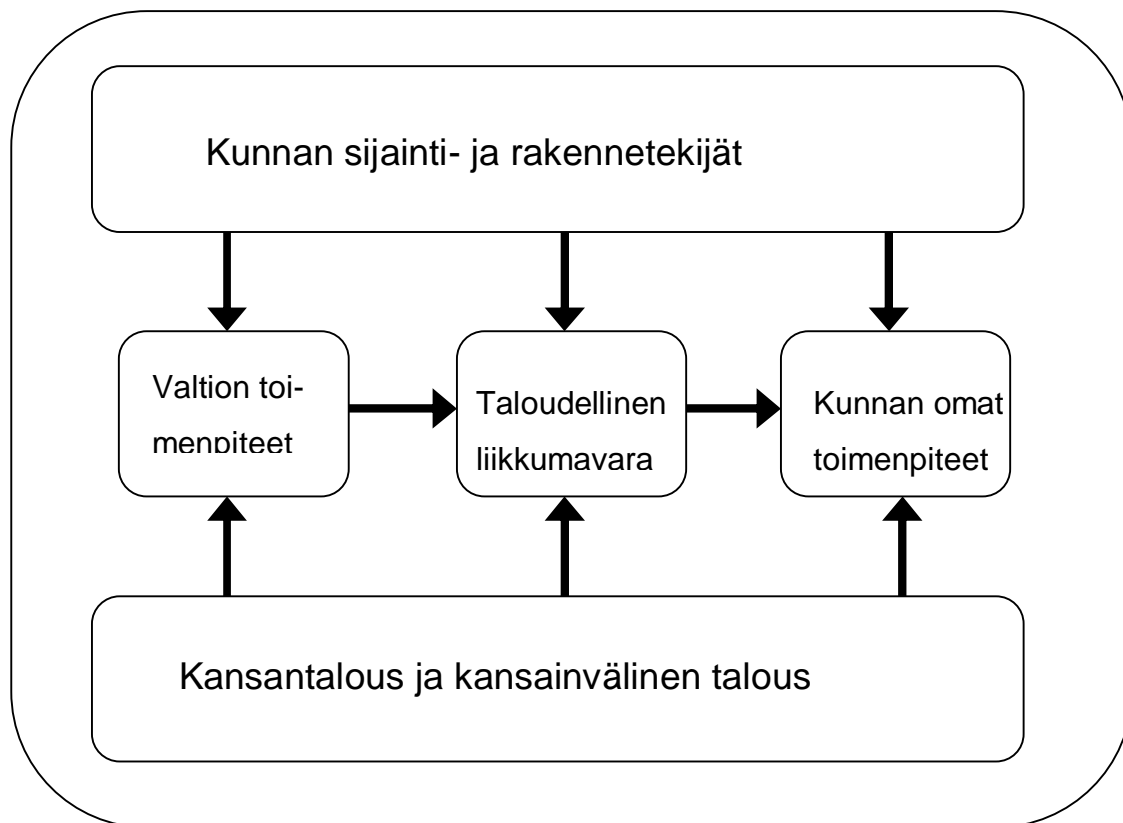
Taloussuunnitelman ja talousarvion laatiminen perustuu aikaisemmissa suunnitelmissa olleiden tavoitteiden saavuttamiseen ja arviointiin. Tarkastuslauta-

kunnan arvio toimii apuvälineenä kun uutta taloussuunnitelmaa aletaan laatia. (Mts. 20.) Koko kunnan hallinto osallistuu taloussuunnitelman ja -arvion laadintaan. Kunnanhallitus ohjaa ja valvoo valmistelua. Lautakunnat ja johtokunnat tekevät hallituksen ohjeiden pohjalta omat ehdotuksensa ja kunnan keskushallinto kokoaa niistä yhden ehdotuksen, jonka hallitus esittää valtuustolle. Valtuusto hyväksyy lopullisesti taloussuunnitelman ja -arvion mahdollisten korjausten jälkeen. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 118.)

Kunnan taloudellinen liikkumavara

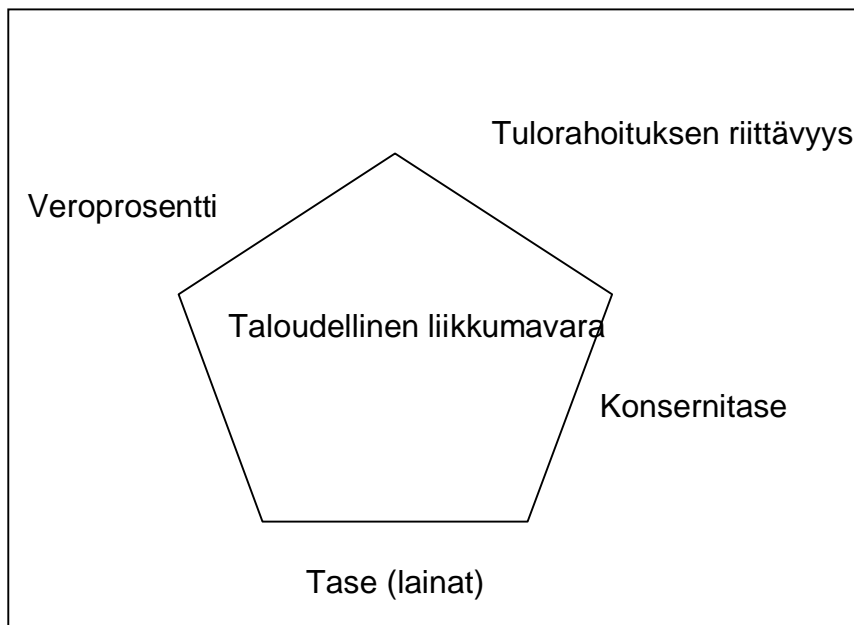
Suomessa kunnilla on moniin muihin maihin verrattuna laaja itsehallinto. Siitä huolimatta monet tekijät vaikuttavat kuntien taloudelliseen liikkumavaraan (Kuvio 3.). (Helin 2005, 17.) Kunnallistaloudellinen liikkumavara tarkoittaa kunnan kykyä ylläpitää ja kehittää taloudellisia edellytyksiään. Valtio on lainsäädännössä määritellyt kunnan tehtävät. Valtionapujen avulla valtio auttaa kuntaa tuottamaan kuntalaisille palveluja. Valtio myös päättää useiden kuntalaisilta perittävien maksujen suuruudet tai enimmäismäärät, jolloin maksutuloista puuttuu hintajousto. Kunnan sijainti vaikuttaa muun muassa suoritteiden tuotantokustannuksiin ja kuntien yritystoiminnan laajuuteen ja monipuolisuuteen. Harvaanasutut ja saaristoiset kunnat heikommassa asemassa kuin asutuskeskittymät ja niiden lähikunnat. Valtionapujen avulla näitä kuntien välisiä taloudellisia eroja voidaan tasoittaa. (Helin & Valkama 1993, 14–16.)

Kansantalouden ja maailmantalouden suhdannevaihtelut vaikuttavat myös kunnallistalouden liikkumavaraan. Kansantaloutta mitataan muun muassa verotuloilla ja työttömien määrällä, jotka ovat suoraan kytköksissä kunnallistalouteen. (Helin 2005, 18.) Kunnan omat toimenpiteet vaikuttavat myös taloudelliseen liikkumavaraan. Tällaisia ovat kunnan poliittiset voimasuhteet, virkamiesten ja luottamushenkilöiden ominaisuudet sekä kunnan aiemmat päätökset ja sitoumukset. (Helin & Valkama 1993, 15.)



KUVIO 3. Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat tekijät (Helin & Valkama 1993, 15)

Kunnan taloudellisen liikkumavaran kuvaamiseen voidaan käyttää useita taloudellisia muuttujia. Tärkeimmät muuttujat on esitetty Kuviossa 4. Taloudellista liikkumavaraa arvioitaessa on aina otettava huomioon kunkin kunnan olosuhteet ja taustat. Kuviossa esitettyjen osatekijöiden tunnusluvuilla kyetään selvittämään onko kunnan talous tasapainossa. (Helin 2005, 18.)



KUVIO 4. Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan liittyvät osatekijät (Helin 2005, 19)

Keskeinen tunnusluku on vuosikate. Se kertoo, paljonko kunnalla on rahaa poistoihin ja investointeihin, kun vuotuisista tuloista on vähennetty vuotuiset menot. Kunnan tulorahoitus on tasapainossa, mikäli vuosikate vastaa suunnitelmapoistoja. Tämä tasapaino-olettama toteutuu, kun poistot vastaavat kunnan keskimääräistä vuotuista investointitarvetta. Tulorahoituksen riittävyttä kuvattaessa käytetään yleisesti myös tunnuslukua vuosikate/euroina asukasta kohti. On kuitenkin tärkeää huomata, että erityisesti pienissä kunnissa suuret investointihankkeet vaikuttavat hyvin herkästi vuosikatteen arviointiin. Kunnan talouden onkin pitkällä aikavälillä oltava tasapainossa. (Helin 2005, 19–20.)

Kunnan liikkumavaraa voidaan kuvata myös tilinpäätöksestä saatavalla asukaskohtaisella lainamäärällä. Kunnan lainamäärä vuoden lopussa suhteutetaan kunnan asukaslukuun. Saatua asukaskohtaista lainamäärää voidaan verrata esimerkiksi edellisvuosien lainamäärään ja tulkita taloudellista tilannetta. (Mts. 21.)

2.3 Kunnan ja yrityksen eroja ja samankaltaisuuksia

Kunnan ja yrityksen toiminnassa on sekä eroja että yhtäläisyyksiä. Erityisesti kunnan johtaminen on vuosien saatossa muuttunut yritysmäisemmäksi, kun käyttöön otettu yrityksissä käytettyjä johtamisteorioita. (Lauslahti 2003, 51.)

Kunnan toiminta eroaa yrityksen toiminnasta monella eri tavalla. Kunnan tehtävänä on rakentaa yhteiskuntaa, mutta yritys rakentaa ainoastaan omaa markkina-alueitaan (Hallipelto, Helin, Oulasvirta & Ruuska, 1992, 18). Kunnan toiminnan tavoitteena on julkisten palvelujen tarjonta, kun yritys tavoitteena on voiton maksimointi (Helin & Valkama 1993, 13).

Kunnassa on huomioitava, että toiminnot ovat yhteiskunnallisesti kannattavia. Osa kuntien järjestämistä palveluista ei suinkaan ole liiketaloudellisessa mielessä kannattavia, mutta kunnan toimintaa ja kuntalaisia ajatellen ne on kuitenkin järkevää tuottaa. Kunnat eivät hinnoittele palveluitaan samalla tavoin kuin yritykset eli kuntien toiminnasta puuttuu osittain hintamekanismi ja markkinat. (Hallipelto ym. 1992, 18–19.) Kunta on kuitenkin siirtymässä markkinoiden osalta yritysmaailman suuntaan. Yksityiset palveluntuottajat ovat vallanneet markkinoita kunnalta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalta. Kunta on kilpailuttanut nämä yksityiset toimijat ja on myös edelleen näiden kuntalaisille tarjottavien hyvinvointipalvelujen maksaja. Näin myös hintamekanismi on kunnallistalouden puolella olemassa. (Lauslahti 2003, 53.)

Kunnat keräävät pääosan tuloistaan kuntalaisiltaan pakkoperiaatteella eli veroilla ja saavat valtiolta valtionapua. Näillä kunnat kustantavat kuntalaisille palveluja. (Hallipelto ym. 1992, 18.) Yrityksen sen sijaan saavat kassatulonsa myymällä tuotteitaan ja palveluitaan asiakkailleen (Helin & Valkama 1993, 13). Lauslahti kertoo, että kuntien ohjaus tapahtuu poliittisesti eduskunnan säätämien lakien avulla. Kuntaan vaikuttaminen paikallisella tasolla tapahtuu puolueiden kautta. (Lauslahti 2003, 53.) Näin ollen kuntien toiminta ei perustu kyynnän ja tarjonnan lakiin, vaan on sidottu lainsäädäntöön ja poliittiseen päätöksentekoon (Hallipelto ym. 1992, 19.)

Osa kunnan tuottamista palveluista on ilmaisia. Tällaisia kuntalain mukaan ilmaisperiaatteella tuotettavia palveluita ovat muun muassa peruskoulu ja terveydenhuollon avohoito. (Mts. 20.) Maksuosuuden sisältäviä palveluita kunnalla on esimerkiksi erikoissairaanhoidossa ja päivähoitossa. Kunta harjoittaa kuitenkin myös liiketoimintaa esimerkiksi energia- ja vesilaitoksia ylläpitämällä. (Lauslahti 2003, 52–53.)

Kunta on demokraattisesti toimiva kokonaisuus. Jokainen äänioikeutettu voi äänestää kunnallisvaaleissa tai asettua itse ehdokkaaksi. Kuntalaiset voivat vaikuttaa kunnan toimintaan esimerkiksi neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä. Yrityksessä sen sijaan omistajat valitsevat yhtiökokouksessa hallituksen, joka päättää yrityksen toiminnasta. Kunnan omistavat kuntalaiset ja sen toiminnasta hyötyy jokainen kuntalainen. Yrityksen kehittymisestä hyötyvät sen sijaan vain sen omistajat ja mahdolliset osakkeenomistajat. Yritykset kilpailevat asemastaan markkinoilla. Kunnan kilpailijana on toinen kunta. Kunnat pyrkivät houkuttelemaan asukkaitaan esimerkiksi ympäristön viihtyvyyttä kohen- tamalla tai markkinoimalla kuntaa erityisesti lapsiperheille sopivaksi. Myös yksityisellä sektorilla toimivat palveluyritykset ovat kunnan kilpailijoita. (Mts. 53–54.)

Kunnissa on noudatettu kirjanpitolakia vuodesta 1997. Tämä helpottaa huomattavasti kuntien toiminnan tuloksellisuuden arviointia sekä kilpailukyvyyn vertailua suhteessa muihin kuntiin, yrityksiin ja yhdistyksiin. (Honka ym. 2001, 3.) Kunta ei voi mitata yrityksen tavoin toimintansa tuottavuutta ja menestyksenkyyttä voitolla ja liikearvolla kuten yritys. Kustannustehokkuutta voidaan kuitenkin mitata molemmissa samoilla periaatteilla. (Lauslahti 2003, 53–54.)

Kuntien ja yritysten samankaltaisuus ilmenee erityisesti toiminnan johtamisessa. Sekä kunnat että yritykset ottavat mallia toistensa johtamistavoista. Yritysten ja kuntien tavoitteena on tuottaa palveluja laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Kuntien palvelutoiminta on siirtynyt yritysmäisempään ajatteluun. Tästä osoituksena ovat muun muassa kuntayhtymät ja palvelujen ulkoistaminen. Näiden uudistusten taustalla on kustannusten ja verotuksen nousun ehkäiseminen. Toinen kuntia ja yrityksiä yhdistävä ominaisuus on asiakaslähtöisyys. Molemmat ovat olemassa asiakkaitaan varten. Kuntalaiset ilmaisevat

tyytymättömyyttään ja mielipiteitään äänestämällä, aloitteita tekemällä ja kunnasta pois muuttamalla. Yritysten asiakkaat voivat tehdä valituksia ja kehittämisehdotuksia tai luopua kokonaan yrityksen asiakkuudesta. (Mts. 55.)

Operatiivinen ja strateginen johtaminen tapahtuu molemmissa samoilla periaatteilla. Tosin kuntien ja yritysten lainsäädäntö ja niiden asettamat velvoitteet poikkeavat toisistaan. Kuntien päätöksenteko ja suunnittelu on laajalaisempaa kuin yrityksillä, joten suunnittelun on kunnissa oltava pitkäjänteisempää kuin yrityksillä. Itse päätöksenteko toimii molemmissa samoilla pääperiaatteilla, mutta päätettävät asiat eroavat toisistaan. Ympäristön muutoksiin kummankin on kyettävä vastaamaan ja sopeutumaan samalla tavalla. Kuntien palkkausjärjestelmät ovat lähentyneet yritysten palkkausta. Virkamiehiä ja lääkäreitä palkataan sopimuspalkkauksella ja kunnissa käytetään myös kannustavaa tulospalkkausta. Optioita kunnan työntekijät eivät kuitenkaan voi saada. (Mts. 55.)

Sekä kunnat että yritykset haluavat uudistua. Kuntien byrokraattisuus on kuitenkin estänyt innovatiivista ja uudistusmielistä ajattelua kunnissa. Järkevin ja vakain ratkaisu on ollut toimia tarkasti kuntalain säädösten puitteissa. (Hallipelto ym. 1992, 19.) Kunnallistalouden kiristyessä kunnat ovat kuitenkin alkaneet pohtia keinoja erottua muista kunnista ja näin pyrkiä säilyttämään elinvoimaisuuden ja taloudellisen tasapainon. (Lauslahti 2003, 55.) Kuntien käyttöönottamilla tulospalkkausjärjestelmillä on yritetty kannustaa kunnan työntekijöitä tuomaan yhä selkeämmin ja aktiivisemmin omia ideoitaan ja taitojaan esille ja näin kehittämään kuntien toimintaa. (Hallipelto ym. 1992, 19.)

Kuntakin voi tehdä konkurssin. Tällöin velat ovat kasvaneet liian suuriksi eikä kunnan toimintaa enää kyetä jatkamaan. Taloudellisilla mittareilla arvioituna kunnan vararikko on mahdollista, mutta oikeudellisessa mielessä tällaista ei kuitenkaan ole tapahtunut. (Lauslahti 2003, 55.)

2.4 Kunnan meno- ja tulorakenne

Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidossa menot ja tulot ryhmitellään tehtävittäin sekä meno- ja tulolajeittain. Kunta-alan talous- ja toimintatilastossa käytetään tätä samaa perusluokitusta, jossa tehtäväluokkia ovat yleishallinto, sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi sekä muut palvelut. Nämä päätehtävät jaetaan osatehtäviin, joita ovat esimerkiksi päiväkotihoito, perusterveydenhuolto, palo- ja pelastustoimi, sekä liiketoiminnaksi luokiteltava vesihuolto. (Myllyntaus. 2004, 13.)

Tehtäväluokituksen lisäksi käytetään meno- ja tulolajiluokitusta. Menolajeja ovat palkat ja niihin liittyvät henkilöstömenot, erilaiset tavaroiden ja palvelujen ostot, avustukset sekä muut toimintamenot. Toimintamenojen lisäksi kunnilla on menoja investoinneista, lainanhoidosta ja lainanannosta muille yhteisöille. (Emt, 13.)

Toimintatuloja ovat myyntitulot, maksut, tuet ja avustukset sekä muut toimintatulot. Toimintatulot eivät kuitenkaan kata kuntien menoja kokonaan, joten toimintatulojen lisäksi kunnat keräävät veroja ja saavat valtionosuuksia menojensa kattamiseksi. Lainanotto sekä esimerkiksi korkotulot sekä liittymismaksut, investointiavustukset ja käyttöomaisuuden myynti muodostavat osan kunta-alan kokonaistuloista. Kuntayhtymissä jäsenkuntien oman pääoman ehtoiset pääomasijoitukset ovat myös tärkeä tulonlähde. (Björkwall ym. 2004, 13.)

Kunnan menot

Kunnan menot muodostuvat pääasiassa kunnan palvelujen tuottamisesta. Menoja tarkastellaan yleensä menolajien ja menokohteiden mukaan. Menolajit viittaavat siihen, minkälaisia tuotannontekijöitä kunta hankkii. Menokohteet taas liittyvät menojen käytön tarkoitukseen eli minkä sektorin palvelujen tuottamiseen rahat käytetään. (Meklin 2003, 68)

Kuntalaisilta perittävät maksut ovat sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia. Yksityisoikeudellisen maksun perustana on kunnan toimivaltaisen viranomaisen määrittämä hinta, esimerkiksi kaupunginteatterin pääsylipun hinta tai kaupungin vuokra-asunnon vuokra. Julkisoikeudellinen maksu perustuu

lakiin ja sen hinnan vahvistaa johtosäännössä määritelty taho, esimerkiksi valtuusto. Julkisoikeudellinen maksu voi olla valtion määräämä, todellisten kustannusten mukainen, subventoitu hinta tai ilmaispalvelu. (Lauslahti 2003, 85.)

Kuntien osalta monesti todetaan, että kustannusten aiheutumisperiaatteet tulevat valtiolta annettuina eikä niihin voida tällöin vaikuttaa. Toisaalta kunnat voivat vaikuttaa kustannuksiin moninkin tavoin, esimerkiksi panostamalla ennakoiiviin toimiin, jolloin haetaan kustannusten säästöjä tai tuottojen varmistamista tulevaisuudessa. (Lauslahti 2003, 96.)

Kuntien erilainen palvelutarve aiheuttaa huomattavia eroja kuntien menorakenteen ja menotason suhteen. Erot palvelujen kysynnässä ja tarpeessa aiheutuvat väestön ikärakenteen ja sosiaalisen rakenteen vaihtelevuudesta. Myös kunnallispolitiikan vaikutukset näkyvät palvelujen järjestämisessä kuntien välisinä painotuseroina. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 108.)

Kuntien kustannusrakenteita tarkasteltaessa voidaan tunnistaa sekä muuttuvia, että kiinteitä kustannuksia. Kuitenkin pääosa kustannuksista syntyy kiinteistä kustannuksista. Muuttuvien kustannusten osuus on tasaisessa kasvussa. Tämä johtuu kuntien toimintamallien muutoksesta, jossa suuri osa palveluista ulkoistetaan. (Lauslahti 2003, 97.)

Muuttuvat kustannukset sopeutuvat kunnan toiminnan muutoksiin automaattisesti, koska ne muuttuvan toiminnan volyyymien mukaan. Muuttuvia kustannuksia ovat esimerkiksi aineet osa-aikaisten työntekijöiden palkkakulut, alihankintapohjaiset suoritehankinnat ja tarvikkeet. (Lauslahti 2003, 97-98.) Kunta-alan ulkoisista menoista runsaat puolet on henkilöstön palkkoja tai niihin liittyviä menoja. (Björkwall ym. 2004, 14.)

Kiinteät kustannukset eivät riipu suoritteiden tai palveluiden myyntimääristä, eli niitä on vaikea muuttaa lyhyellä aikavälillä. Kiinteitä kustannuksia ovat esimerkiksi investointien poistot, vuokrat ja palkat. Ne luovat kunnan palvelukapasiteettia. (Lauslahti 2003, 98.) Kuviossa 5. on eritelty tarkemmin kuntien menojen ja tulojen jakautuminen.

Menot	Tehtävät	Tulot
Palkat 41%	Sosiaali- ja terveystoimi 50% (Toimintamenot ja investoinnit)	Verotulot 47% siitä: kunnallisvero 41% yhteisövero 4% kiinteistövero 2%
Sos. Vak maksut ja eläkkeet 12%		Käyttötalouden
Materiaalin ostot 10%	Opetus- ja kulttuuritoiminta 26% (Toiminta menot ja investoinnit)	valtionosuudet
Palvelujen ostot 15%		Toimintatulot 27% siitä: myyntitulot 15%
Avustukset 6%	Muut tehtävät 20% (Toiminta menot ja investoinnit)	maksutulot 5%
Lainanhoito 4%		muut toimintatulot 7%
Investoinnit 10%		Lainanotto 5%
Muut menot 2%	Rahoitustoiminta ja muut menot 4 %	Muut tulot 4%

KUVIO 5. Kuntien ja kuntayhtymien meno- ja tulorakenne vuonna 2004 (Myllyntaus 2004, 14)

Kunnan tulot

Kunnan tulot muodostuvat toimintatuotoista, verotuloista, valtionosuuksista ja valtionavuista sekä muista tuloista. Toimintatuottoja ovat myyntituotot, maksut, tuet sekä avustukset EU:lta ja yleishyödyllisiltä yhteisöiltä. (Lauslahti 2003, 81.) Toimintatuotot muodostavat neljänneksen kuntien kaikista tuloista. Palvelujen myyntitulot ovat suurin erä toimintatuloissa. Maksutuloista suurin osa kertyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista, jotka ovat pitkälti laissa säänneltyjä. (Björkwall ym. 2004, 16.)

Kunnalliset maksut ovat luonteeltaan joko julkisoikeudellisia tai yksityisoikeudellisia. Julkisoikeudelliset maksut kuten rakennusvalvonta-, jätevesi-, jäte-, satama-, pysäköintimaksut sekä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen maksut perustuvat yleensä erityislakiin. Julkisoikeudellisten maksujen perusteet hyväksyy kunnanvaltuusto (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 111.)

Kunta saa myyntituloja pääasiassa palvelujen myynnistä. Tällaisia palveluja ovat muun muassa vesi- ja energialaitoksen tai jätehuollon ylläpitäminen. Kunnan ei ole tarkoitus palveluja ja tavaroita myymällä tuottaa voittoa, vaan kattaa palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Usein kunnan hank-

kimat myyntitulot eivät edes kata ylläpito- ja tuotantokustannuksia, mutta kunnan on kuitenkin kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta järkevää tuottaa näitä palveluja ja tavaroita. Kaiken kaikkiaan kunnat ja yhtymät saavat 20 % tuloistaan maksu- ja myyntituloilla. (Björkwall & Pukki 2008.)

Toimiakseen yhteiskunta tarvitsee tuloja, niinpä kunnat ovat oikeutettuja kantamaan veroja kuntalaisiltaan ilman vastasuoritusta. (Heuru 2002, 228). Verotulot muodostavat noin puolet kuntien yhteenlasketusta tulopohjasta. (Björkwall ym. 2004, 15). Verotulot muodostuvat kunnallisverosta, yhteisöverosta, kiinteistöverosta ja marginaalisesta koiraverosta. Kunnissa pienin tuloerä ovat muut tuotot, jotka muodostuvat yhtiöiltä saaduista osingoista, mahdollisista osakkeiden myyntituloista ja korkotuotoista. (Lauslahti 2003, 81.)

Kunnan verotulojen kannalta on myös tärkeää pystyä säilyttämään nykyiset ja saada houkuteltua uusia työikäisiä kuntalaisia, jotka käyvät työssä oman kunnan tai lähikuntien alueella. Hyviä verotulonkerryttäjiä ovat hyvätuloiset ja hyväkuntoiset eläkeläiset, jolloin eläkeläisten myötä myös valtionosuudet voivat nousta (sosiaali- ja terveydenhuollossa laskentaperusteeseen vaikuttaa kunnan ikärakenne). (Lauslahti 2003, 86–87.)

Kunnanvaltuusto päättää kunnan tuloveroprosentista. Kunnan tavoitteena on saada lisätuloja, mutta pelkona on, että kunnan vetovoima heikkenee, kun tuloveroprosentti muuttuu korkeammaksi kuin naapurikunnilla. Tästä syystä tuloveroprosenttien erot ovat kunnissa nykyisin suhteellisen pienet. Myös Valtion talouspoliittiset päätökset vaikuttavat osaltaan kunnallisverotukseen (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 110.)

Kunnan verotulojen kertymisen kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että kaikkien kuntalaisten palvelukulutus on nopeaa ja että se kohdistuu oman kunnan elinkeinoelämän tuottamiin palveluihin ja tuotteisiin, jolloin huolehditaan kunnan alueen sisäisestä rahankierrosta. (Lauslahti 2003, 86.)

3 VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ

Kuntien saamista valtionosuuksista säädetään valtionosuuslaissa. Siinä valtionosuudella tarkoitetaan yleistä valtionosuutta ja tehtäväkohtaista valtionosuutta. Valtionosuustehtäviä ovat tehtävät joihin valtio lain mukaan myöntää yleistä valtionosuutta tai tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Valtionapua voidaan myöntää myös harkinnanvaraisena, jolloin kyseessä on rahoitusavustus. (L 20.12.1996/1147.)

Valtionapuviranomainen on ministeriö, joka vastaa kaikista valtionosuuksia koskevista asioista. Valtionavun saajalla tarkoitetaan kuntaa, kuntayhtymää tai opetus- ja kulttuuritoiminnan ylläpitäjää. (Mt.)

3.1 Valtionosuusjärjestelmän historiaa

Vuonna 1865 ja 1873 säädetyillä kunnallisasetuksilla luotiin kunnallishallinto. Tällöin kunta erotettiin valtiosta ja seurakunnista ja sille määrättiin tehtävät ja verotus. Kunnat ovat saaneet valtionapuja siitä lähtien, kun kunnallishallinto irrottautui omaksi erilliseksi yksikökseen. Jo silloin valtionapujen tarkoituksena oli kuntien taloudellisten erojen ja yhteiskunnassa vallitsevien alueellisten erojen tasoittaminen. Valtionavuilla pyrittiin takaamaan oikeudenmukaisesti jokaiselle tietyt peruspalvelut. (Laasanen 1999, 19.)

Valtio otti 1970-luvulla käyttöön kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän (Helin 2005, 30). Järjestelmässä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionavut sidottiin tehtävistä aiheutuviin menoihin. Kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän avulla valtion halusi taata, että kunnat pystyvät järjestämään tietyt niille asetetut tehtävät tehokkaasti. (Laasanen 1999, 34–35.)

Kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän käyttöönotto sai kunnallistalouden voimakkaaseen kasvuun ja kasvu jatkui vakaana aina 1980-luvun loppupuolelle saakka. (Helin 2005, 30). Kuntien kustannukset määrittivät valtion-

osuuksien määrän kunnittain ja valtion menoja oli vaikea arvioida. Tämän seurauksena valtio alkoi velkaantua rajusti. Tilannetta ei helpottanut se, että kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä ei kannustanut kuntia säästäväisyyteen tai riittävään vastuuseen taloudenhoidosta. (Karhu, Rentola & Soronen 1999, 20.)

1980-luvun lopulla valtiosihteeri Teemu Hiltunen nimitettiin selvitysmieheksi ja laatimaan ehdotus uudesta valtionosuusjärjestelmästä. Lopulta lukuisien laskelmien ja laajojen tutkimusten pohjalta Hiltunen mallin pohjalta luotiin laskennallinen valtionosuusjärjestelmä. Se otettiin käyttöön vuonna 1993. (Helin 2005, 31.)

Laasasen (1999, 35) mukaan laskennallisen valtionosuusjärjestelmän ero aiempaan kustannuksiin perustuvaan järjestelmään oli siinä, että valtionosuuksien menosidonnaisuus poistettiin. Myös valtion hallinta ja valvonta vähenivät ja kunnat pystyivät vapaammin päättämään mihin kohteisiin saatuja valtionosuuksia käytetään. Voimassa olevassa valtionosuusjärjestelmässä valtionosuudet määräytyvät laskennallisten menojen perusteella. Osa valtionavuista oli kuitenkin edelleen suoriteperusteisia eli niiden saaminen edellyttää kunnilta tietyn suoritteen tekemistä. (Laasanen 1999, 35.)

1990-luvun alussa Suomen kansantalous ajautui lamaan. Tämän seurauksena valtio päätti leikata kuntien valtionosuuksia. Leikkausten tarkoituksena oli valtiontalouden tasapainottaminen ja velkaantumisen hidastaminen. Leikkauksia tehtiin vuosien 1993 – 1998 välisenä aikana ja niiden kokonaissumma oli noin 20 miljardia markkaa. (Karhu ym. 1999, 1.) Valtionosuuksien leikkaukset olivat huomattavat, mutta siitä huolimatta valtio ei vähentänyt kuntien tehtäviä, vaan päinvastoin jopa lisäsi niitä. Esimerkiksi vuonna 1996 kunnille määriteltiin päivähoitovelvoite. Laasanen (1999, 65–66) huomauttaakin, että kuntien piti kyetä ylläpitämään palvelutasoa, vaikka valtionosuusleikkausten vaikutus kuntien talouteen oli huomattava. (Laasanen 1999, 65–66.)

Edellisessä järjestelmässä käytössä olleesta kantokykyluokituksesta ei kuitenkaan luovuttu. Valtionosuuksissa käytettiin kantokykyluokkakertoimia. Kertoimien aiheuttamien kerrannaisvaikutuksen takia jotkut kunnat hyötyivät luoki-

tuksesta huomattavasti enemmän kuin toiset. Useiden esitysten jälkeen hyväksyttiin hallintotieteiden tohtori Heikki Kosken esitys. Vuonna 1997 käyttöön otetun uudistuksen ansiosta kantokykyluokitus poistettiin ja tilalle otettiin verotulojen tasaus. Tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin lisättiin kuntien omara-hoitulosuus. Lisäksi vuonna 2002 Sailaksen työryhmän esityksen mukaan kunnilta perityn arvonlisäveron voi nykyään kuitata pääosin yhteisöverosta. Tämä kuntatalouden vakauttamiseksi kutsuttu esitys astui voimaan vuoden 2002 alussa. (Helin 2005, 32–34). Seuraavissa luvussa käydään tarkemmin läpi nykyään käytössä olevaa laskennallista valtionosuusjärjestelmää.

3.2 Valtionosuusjärjestelmä nykyään

Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1993. Sen tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja yhtenäistää järjestelmää. Tavoitteena oli myös lisätä kuntien vastuuta omasta taloudestaan vähentämällä valtion ja kuntien välistä ohjaus- ja valvontasuhdetta. Valtionosuudet myönnetään hakemuksetta ja maksetaan kerran kuussa. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä sisältää kaksi valtionosuutta, jotka ovat yleinen valtionosuus ja tehtäväkohtainen valtionosuus. Jälkimmäinen jakaantuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuteen. (Karhu ym. 1999, 20.)

Kunnat saavat erilaisiin investointihankkeisiin perustamishankkeiden valtionosuutta. Se on 25–50 % hankkeen kokonaiskustannuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on ollut vuodesta 2004 käytössä kehittämishankkeiden valtionavustus. Kehittämishankkeet ovat käyttökustannushankkeita ja koskevat yleensä useaa kuntaa. (Björkwall ym. 2004, 26.)

Kuntien ja kuntayhtymien laskennalliset valtionosuudet vuonna 2008 ovat noin 7,7 miljardia euroa. Seuraavan vuoden valtionosuuksista päätetään vuosittain viimeistään edellisen vuoden joulukuussa. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus tarkistetaan joka vuoden lopussa. Saatuun päätökseen voi hakea oikaisua ja oikaisupäätöksestä voi tehdä valituksen. Valtionosuuspäätös on

syytä tarkistaa joka kerta huolellisesti mahdollisten virheiden korjaamiseksi. (Heikkilä, 2008)

Kunnat saavat myös harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Valtio myöntää ne vain erillisellä hakemuksella ja maksaa ne joko yhdessä tai useammassa erässä. Harkinnanvaraista valtionavustusta myönnetään pääasiassa tilapäisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin. Taloudellisesta tuesta päätettäessä otetaan huomioon kunnan erityisolosuhteet. Mikäli kunta tarvitsee harkinnanvaraista avustusta useampana vuotena, on kunnan tehtävä suunnitelma talouden tasapainottamiseksi. (Björkwall ym. 2004, 23 ja 33.)

3.2.1 Yleinen valtionosuus

Yleinen asukaskohtainen valtionosuus määräytyy kunnan asukaslukuun perustuvan perusosan ja mahdollisten olosuhdelisien perusteella. Perusosa saadaan, kun kerrotaan kunnan asukasmäärä yleisen valtionosuuden keskimääräisellä euromäärällä. Olosuhdelisiä ovat saaristolisiä, syrjäisyyslisä, liikenteen taajamalisä sekä kielilisiä. (Laasanen 1999, 67.)

Saaristolisiä on jaettu kolmeen ryhmään. Kunnat, joiden asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää yhteyttä mantereeseen, saavat kolminkertaisen perusosan. Muut saaristokunnat saavat puolitoistakertaisen perusosan ja saaristo-osakunnille annetaan saaristolisiä 75 prosenttia perusosasta. Syrjäisyyslisässä huomioidaan sekä paikallinen että seudullinen väestöpohja. Paikalliseen väestöpohjaan kuuluvat kaikki kuntakeskuksesta 25 kilometrin säteellä asuvat ja seudulliseen 50 kilometrin etäisyydellä asuvat. Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan, kun luvusta 15000 vähennetään 25 kilometrin säteellä asuvat kuntalaiset. Saatu erotus jaetaan luvulla 15000. Seudullisen väestöpohjan indeksiä laskettaessa luku on 60000. Saadut osamäärät lasketaan yhteen ja niistä saadaan syrjäisyysluku. Mikäli kunta on oikeutettu sekä saaristolisiin ja syrjäisyyslisään, valitaan kunnalle edullisempi vaihtoehto. Liikenteen taajamalisää saavat kunnat, joiden taajamassa asuu vähintään 40000 asukasta. Taajamalisä on taajamaväestön määrä kerrottuna 45 % yleisestä keski-

määräisestä valtionosuudesta. Kielillisä on 10 % valtionosuuden perusosasta (Mts. 67.)

Yleinen valtionosuus maksetaan kunnille Sisäasiainministeriön toimesta joka kuukausi. Kuntien ei tarvitse tehdä erillistä hakemusta saadakseen yleisen valtionosuuden. (Heikkilä, 2008)

3.2.2 Tehtäväkohtaiset valtionosuudet

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet ovat tehtäväperusteisia. Niiden pääasiallinen tavoite on tasoittaa kuntien palvelutuotannossa olevia kustannuseroja. Tehtäväkohtaiset valtionosuudet perustuvat ikäryhmittäin vahvistettuihin laskennallisiin kustannuksiin tai valtion määrittelemiin yksikköhintoihin. (Björkwall ym. 2004, 23 ja 27-29.)

Laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä valtionosuudet määräytyvät palvelun tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tekijöiden perusteella. Kuntien saama valtionosuus muodostuu laskennallisista kustannuksista, joista on vähennetty omarahoitusosuus. Laskennalliset kustannukset määräytyvät kuntakohtaisesti, mutta omarahoitusosuus on kaikille kunnille sama. Kuntien lisäksi valtionapuja voivat saada kuntayhtymät ja yksityisen oppilaitoksen ylläpitäjät. Tällöin kyseessä on täysimääräinen yksikköhintarahoitus, josta ei vähennetä kunnan omarahoitusosuutta. (Mts. 23 ja 26.)

Kuntien onkin seurattava mahdollisimman tarkasti, että todelliset kustannukset eivät poikkea paljon laskennallisista kustannuksista. Kunnan asukkailtaan perimät maksut eivät vähennä laskennallisia kustannuksia, jotka ovat valtionosuuksien perustana. Kuntien omat toimenpiteet eivät vaikuta valtionosuuden määrään. (Laasanen 1999, 69–70.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus maksetaan joka kuukausi kunnille ilman hakemusta. Maksun suorittaa Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtionosuudet määritetään joka vuosi. (Heikkilä, 2008.)

Laskennallisten kustannuksien määräytymiseen vaikuttavat useat tekijät. Näitä ovat kunnan asukasluku, ikärakenne, palvelu- ja jalostusaloilla työskentelevien määrä ja työttömyys. Ikärakenne ja sairastuvuus ovat terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perustana. (Laasanen 1999, 70.) Erityisesti kunnan väestörakenne vaikuttaa valtionosuuksien tasoon. (Björkwall ym. 2004, 27.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusperusteet kerrotaan kunkin ikäryhmän väkiluvulla. Ikäryhmiä on yhteensä viisi. Ne ovat 0-6-vuotiaat, 7-64-vuotiaat, 65-74-vuotiaat, 74-85-vuotiaat sekä yli 85-vuotiaat. (Björkwall ym. 2004, 27-28.) Kuntalaisten työttömyys vaikuttaa sosiaalihuollon valtionosuuksiin. Kunnan työttömien määrä kerrotaan laskennallisella kustannuksella. Kunnan ja koko Suomen työttömyysprosenttien suhde kerrotaan kunnan asukasluvulla ja tästä saatu tulo kerrotaan edelleen laskennallisella kustannuksella. (Heikkilä, 2008.) 0-6-vuotiaiden valtionosuusperuste kerrotaan lisäksi työsäkäyntikertoimella, joka painottaa päivähoidon laskennallisia kustannuksia sen mukaan kuinka paljon työllisten osuus kunnasta on. (Björkwall ym. 2004, 27-28.)

Lastensuojeluun liittyvät kustannukset saadaan, kun asukasluku kerrotaan lastensuojelukertoimella ja edelleen laskennallisella kustannuksella. Vastavasti vammaisuuden vaikutus sosiaalihuollon valtionosuuteen saadaan, kun kuntalaisten määrä kerrotaan vammaiskertoimella ja sen jälkeen laskennallisella kertoimella. Sairastavuuden vaikutus terveydenhuollon valtionosuuteen määräytyy kertomalla sairastavuuskerroin laskennallisella kustannuksella. Syrjäisyyden vaikutus lisätään kunnille valtioneuvostonasetuksen mukaan (1332/2006). (Heikkilä, 2008.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus on sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten kokonaissumma. Tämä summa kerrotaan mahdollisella syrjäisyyskertoimella ja siitä vähennetään kunnan itse rahoittama osuus. Se saadaan kertomalla kunnan väkiluku omarahoitusosuudella, joka on kaikille kunnille yhtä suuri. (Björkwall ym. 2004, 28.)

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus

Opetusministeriö maksaa ilman erillistä hakemusta joka kuukausi kunnalle opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisen valtionosuuden. Kuntayhtymälle opetusministeriö antaa opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintarahoitusta. Valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat vahvistetaan joka vuosi kuntakohtaisesti ja niistä ilmoitetaan kunnille ja ylläpitäjille. Yksikköhinnoista voi vaatia oikaisua. Kunta- ja ylläpitäjäkohtaiset yksikköhinnat perustuvat valtioneuvoston vahvistamiin keskimääräisiin yksikköhintoihin. Osa yksikköhinnoista otetaan suoraan valtion talousarviosta. Valtionosuuden laskennalliset perusteet vaihtelevat opetus- ja kulttuuritoimen toimintojen mukaan. Toimintoja ovat muun muassa perusopetus, lukio, ammatillinen koulutus ja kirjasto. (Heikkilä, 2008.)

Laskennallisten perusteiden mukaisesti valtionosuudet saadaan kertomalla suoritettua yksikköhinnalla. Oppilaitosten kohdalla tämä tarkoittaa sitä, oppilaiden määrä kerrotaan yksikköhinnalla. Laskennallisesta perusteesta vähennetään kunnan rahoitusosuus. Oppilaitoksen ylläpitäjänä toimii myös kuntayhtymiä ja yksityisiä oppilaitoksia. Ne saavat valtiolta toimintansa tueksi yksikköhintarahoitusta eli rahoitusosuutta ei vähennetä. (Björkwall ym. 2004, 31.)

Osa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista määräytyy kiinteän prosentin tai euromäärän perusteella. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa kansalaisopisto ja nuorisotyö. (Heikkilä, 2008.) Valtion rahoitusosuus laskennallisista kustannuksista on yleensä 57 % eli kuntien vastuulle jäävä osuus on 43 %.

(Björkwall ym. 2004, 31). Tarkemmat opetus- ja kulttuuritoimen laskennalliset perusteet selviävät Liitteestä 2.

Saadut toimintokohtaiset valtionosuudet lasketaan yhteen ja niistä vähennetään kunnan oma rahoitusosuus. Rahoitusosuus saadaan kertomalla rahoitusosuus/asukas kunnan asukkaiden kokonaismäärällä. Näin saadaan lopullinen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus. (Heikkilä, 2008.)

3.2.3 Verotulojen tasausjärjestelmä

Kunnilla on ollut käytössään verotulojen tasausjärjestelmä vuodesta 1996. Tasaus tapahtuu lisäämällä tai vähentämällä kunnan valtionosuuksia eli tasaus on sekä positiivinen että negatiivinen. (Laasanen 1999, 68.)

Kun kunnallisveron tuotto/asukas jää alle 91,86 % (vuonna 2008) kaikkien kuntien keskimääräisestä verotuotosta, niin kunta saa verotulojen tasausta. Lisäys tehdään aina täysimääräisenä tasausrajaan saakka. Laskennalliseen valtionosuuden määrään vaikuttava valtionosuuden tasaus jaetaan kunnan hallinnonalojen kesken. Yleistä valtionosuutta lisätään 6 %, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta 57 % ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta 37 %. (Heikkilä, 2008.)

Jos kunnan verotulot ovat puolestaan yli tasausrajan, vähentää valtio ylimenevältä osalta 37 %. (mt). Tasausvähennys siirretään kunnille, joiden veropohja ei ole yllä tasausrajaan asti. Valtionosuuksien tasauksella pyritään osaltaan tasaamaan kuntien taloudellisia eroja. (Laasanen 1999, 68.)

Tasausta laskettaessa otetaan kuntakohtaisesti veroina huomioon kiinteistövero, osuus yhteisöveron tuotosta sekä laskennallinen kunnallisvero. Tasausrajaa määritettäessä käytetään koko maan keskimääräisiä veroprosentteja. Laskennallinen verotulo määräytyy maan keskimääräisen veroprosentin perusteella, joten kunta ei voi vaikuttaa tasauksen suuruuteen muuttamalla kun-

nallisveroprosenttiaan. Vuonna 2004 tasauslisää sai 345 kuntaa ja tasausvähennystä maksoi 83 kuntaa. (Björkwall ym. 2004, 26–27.)

3.3. Valtionosuusjärjestelmän tarve ja tavoitteet

Valtionosuusjärjestelmän syntymiseen ja kehittymiseen liittyy keskeisesti fiskaalisen federalismin teoria. Fiskaalinen federalismi tarkoittaa julkisia tuloja ja menoja koskevan päätöksenteon hajauttamista vähintään kahdelle hallinnon tasolle. Suomessa fiskaalinen federalismi toteutuu valtion ja kunnan välisessä työnjaossa. Julkisella vallalla on Musgravelaisen julkistalousopin mukaan kolme päätehtävää: allokatio-, tulonjako- ja stabilisaatiotehtävä. Allokatiotehtävän tarkoituksena on kohdentaa julkiset palvelut oikein kuluttajille. Tulonjakotehtävän avulla huolehditaan sekä alueiden että yksilöiden välisestä oikeudenmukaisesta tulonjaosta. Stabilisaatiotehtävän tarkoituksena on erilaisten talouspoliittisten toimenpiteiden avulla turvata taloudellisesti vakaa kehitys. Fiskaalisen federalismin avulla valtio ja kunta pyrkivät hoitamaan nämä kolme tehtävää mahdollisimman hyvin. (Karhu 2000, 150–151.)

Valtionapujen tarpeen taustalla on kaksi perustekijää. Ensimmäinen tarkoituksena on tasoittaa yhteiskunnassa olevia alueellisia eroja. Tasoituksen avulla parannetaan olosuhteiltaan heikompien alueiden ja kuntien asemaa, jotta ne kykenevät järjestämään kuntalaisille peruspalvelut. Toisen perustekijän mukaan valtionavut liittyvät kiinteästi hyvinvointivaltion ylläpitämiseen. Yhteiskunnan tulee huolehtia, että jokainen saa tarvitsemansa peruspalvelut riippumatta sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta. (Laasanen 1999, 19.)

Tasoituksen lisäksi tarkoituksena on ohjata kuntien palvelutuotantoa. Aikaisemmin valtionapua on käytetty myös kannustimena kunnille ryhtyä uusiin tehtäviin, mutta nykyään tämä tarkoitus ei ole enää niin merkittävä. (Oulasvirta 2000, 162.)

Kuntien kantokyky ja kunnan asukkaiden veronmaksukyky vaihtelevat. Sen vuoksi kunta saa osan rahoituksestaan valtionosuuksina. (Honka, Porokka-Maunuksela & Säilä 2001, 235.) Valtionosuuksilla on näin ollen myös verotek-

ninen tavoite, joka tarkoittaa tarvetta säädellä valtion ja kuntien tuloverotuksen painoja koko verotuksessa. Valtionapurahoitus vähentää kunnan verotuksen painetta ja siirtää vastuuta valtion progressiiviselle verotukselle. (Oulasvirta 2000, 162.)

3.4 Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen tulevaisuudessa

Vuonna 1997 toteutetun valtionosuusuudistuksen jälkeenkin kuntien talous on tiukentunut. 1990-luvun alun lamasta lähtien kuntien kustannusvastuu suhteessa valtioon on kasvanut. Kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja lisäksi valtio on leikannut kuntien valtionosuuksia indeksitarkistuksia puolittamalla. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 41–42.)

Suomen hallituksessa on vireillä laaja kunta- ja palvelurakennehanke, jonka tavoitteena on ennen kaikkea estää kuntien menojen jatkuva kasvaminen. Uudistuksen avulla on myös tarkoitus valmistautua väestön ikääntymisen ja työvoiman vähenemisen tuomiin muutoksiin. Näiden rakenteellisten muutosten vuoksi kuntien palvelurakennetta on pyrittävä uudistamaan. (Kiviniemi 2007)

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu tammikuusta 2007 lähtien kuntien valtionosuusuudistusta. Työryhmä jätti väliraporttinsa sisäasiainministeriölle 30.3.2007. Kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen liittyy kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevaan puitelakiin (169/2007), joka astui voimaan 23.2.2007. Lain 11 §:n tavoitteena on luoda yksinkertainen ja läpinäkyvä valtionosuusjärjestelmä. Tämä tapahtuu muun muassa hallinnonalakohtaisia valtionosuuksia yhdistelemällä. Lisäksi on tarkoitus siirtää kuntien verovähennyksiä valtion hoidettavaksi, jolloin kuntien valtionosuuksia voidaan vähentää. Puitelain 11 § edellyttää, että muutoksia tehtäessä otetaan huomioon kuntien erilainen asema ja ettei valtion ja kuntien välinen kustannusten jako muutu. (Alanen, Jämsén, Kallio, Kangaspunta, Kerola, Kietäväinen, Seppälä, Sevón, Sulonen, von Martens, Vuorento & Väisänen 2008.)

Työryhmän tehtävänä oli laatia kaksi esitystä, joista toinen käsittelee hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistämistä, ja toinen niiden pitämistä nykyisellään eli erillisinä. Erityisistä syistä on mahdollista poiketa yhdistämisestä jonkin tietyn valtionosuusperusteen osalta. Ratkaisuehdotusten avulla työryhmä laatii esityksen kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain 11 §:n toteuttamiseksi. (Alanen ym. 2008.) Puitelain mukaisen kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon tulee tapahtua viimeistään vuoden 2012 loppuun mennessä. (Kiviniemi 2007).

Kunnallisveron täydennys

Kunnallisveron täydennyksessä verovähennyksiä siirretään kunnilta valtion rasiukseksi. Tämä vahvistaa kuntien verotulopohjaa. Kunnallisveron täydennys on kustannusneutraali toimenpide, koska kuntien laskennallisia valtionosuuksia vähennetään vastaavalla määrällä. Verotulon täydennys määritellään jokaiselle kunnalle erikseen veroprosentin mukaan. Tämän esityksen etuna on valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyden paraneminen, koska verotulojen täydennystä pidetään verotuloon verrattavana eränä. Lisäksi kuntien itsehallinto vahvistuu, koska kuntien tuloista yhä suurempi osa on verotuloa, ei valtionosuutta. (Alanen ym. 2008.)

Nykyiseen järjestelmään verrattuna ongelmia saattaa aiheuttaa se, ettei verotulojen täydennys ole indeksisääntöjen ja kustannustarkistusten piirissä toisin kuin laskennalliset valtionosuudet. Mikäli kunnallisveron täydennys on pienempi kuin kunnan indeksitarkistusten seurauksena menettämä valtionosuus, joutuu kunta rahoittamaan yhä suuremman osan peruspalveluitaan itse. Valtionosuusprosenttien pienenemisen seurauksena valtio saattaa määrätä myös laajentaa kuntien tehtäväkenttää, jolloin kuntien pitää tuottaa palveluja pienemmällä valtionrahoituksella. Tämä lisää kuntien paineita nostaa kunnallisverotusta. Myös palvelu- ja olosuhdetekijöiden painoarvo pienenee kunnallisveron täydennyksessä. (Alanen ym. 2008.)

Valtionosuuksien yhdistäminen

Valtionosuuksien yhdistämisen seurauksena syntyisi yksi yhdistetty valtionosuus. Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistämällä saadaan yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi valtionosuusjärjestelmä. Laskennalliset kustannukset perustuvat yhdistämisen jälkeenkin hallinnonalakohtaisiin valtionosuusperusteisiin. (Alanen ym. 2008.)

Vaikka ns. yhden putken malli vähentäisi negatiivisesta valtionosuudesta kärsivien kuntien määrää, niin se ei ota niin hyvin huomioon kuntien erilaisia olosuhteita tai palvelutarpeita. Yhdistämällä nykyiset kolme valtionosuutta vähennee sosiaali- ja terveysministeriön mielestä ministeriön mahdollisuus kehittää ja toteuttaa sosiaaliturvaa. Ministeriö kokee, että kuntalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet peruspalveluihin vaarantuisivat. Opetusministeriö suhtautuu yhdistämiseen samoin kuin sosiaali- ja terveysministeriö. (Alanen ym. 2008.)

Nykyisen järjestelmän yksinkertaistaminen

Nykyisen järjestelmän yksinkertaistaminen tapahtuu niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet määräytyvät pääasiassa ikäryhmien pohjalta. Lisäksi määräytymisperusteina on huoltosuhde, työttömyys ja sairastuvuus. Muut määräytymisperusteet poistettaisiin ja näin järjestelmä yksinkertaistuisi. (Alanen ym. 2008.)

Yleinen valtionosuus liitetään joko osittain tai kokonaan osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet määräytyvät pääasiassa ikäluokittaisten yksikkökustannusten pohjalta. Valtionosuuksien maksaminen tapahtuu yhtenä kokonaisuutena mikä helpottaa ja selkiyttää järjestelmän toimimista erityisesti kuntien osalta. (Alanen ym. 2008.)

3.5 Väestörakenteen muutos

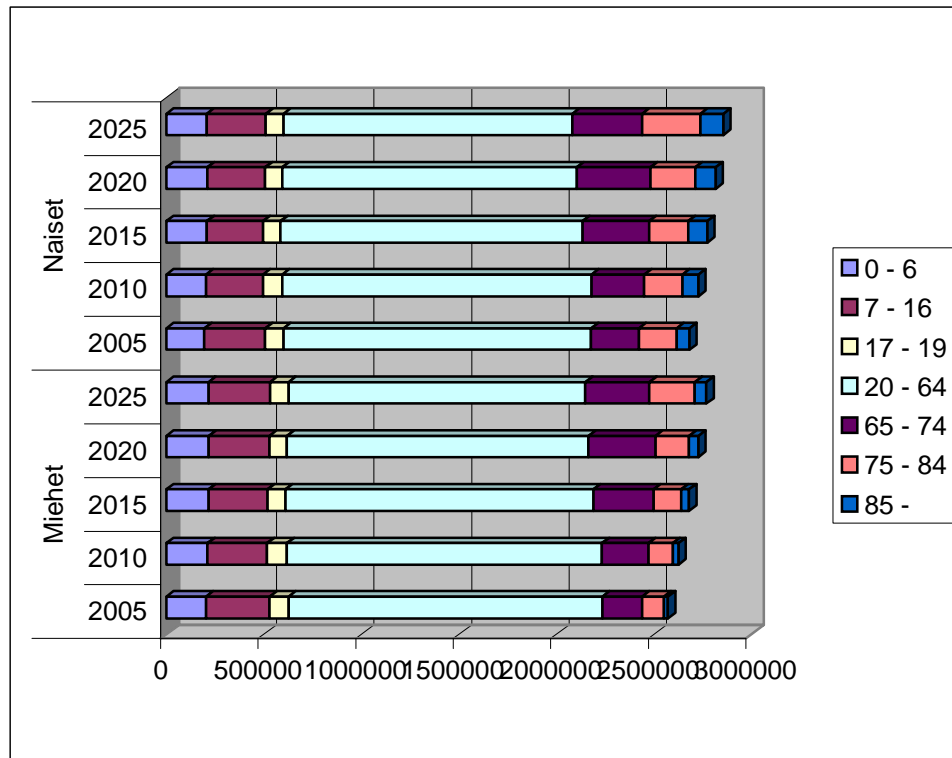
Väestöennusteiden mukaan Suomessa iäkkään väestön osuus kasvaa nopeimmin Euroopassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eläkkeellä olevien määrä kasvaa nopeasti ja terveys- ja sosiaalipalvelujen kysyntä kasvaa

sekä työvoiman määrä supistuu. Suuri haaste onkin, kuinka julkinen sektori sopeutuu väestön ikääntymiseen. (Moisio 2006, 131.) Ennusteiden mukaan vuonna 2030 Suomessa on sataa työkäistä kohti kolmannes enemmän lapsia ja yli 65-vuotiaita kuin vuonna 2003. Tästä on seurauksena huoltosuhteen voimakas heikkeneminen. Lasten ja nuorten määrän aleneminen puolestaan vähentää koulupalvelujen kysyntään (Björkwall ym. 2004, 59.) Alueelliset erot tulevat olemaan huomattavat. Ennustetaan, että kunnat jakautuvat selvästi voittajiin ja taantujiin. (Kunnallistieteenpäivät 2005).

Suuret ikäluokat vaikuttavat monella tavalla tulevaan kehitykseen. Väestörakenteen muutoksen vuoksi jo lähivuosina työmarkkinoilta poistuu enemmän kuin tulee uutta työvoimaa. Eläkepoistuma on suuri nimenomaan julkisella sektorilla. Tämä johtaa sekä kiristyvään kilpailuun työvoimasta että aluksi eläkemenojen ja myöhemmin hoivamenojen kasvuun. (Visionääri 2/2003, 4-5.)

Väestörakenteen muutos on erilaista eri puolilla Suomea. Etelä-Suomen muuttovoittokunnissa väestörakenne voi pysyä suotuisana paljon pidempään kuin syrjäseuduilla. (Moisio 2006, 131.) Suhteellisesti työkäinen väestö vähenee eniten Itä- ja Pohjois-Suomessa, erityisesti maaseutumaisilla alueilla.

Vanhusväestön määrä kasvaa kaikilla seuduilla. (Visionääri 2/2003, 4-5). Ennusteiden mukaan vuoteen 2015 mennessä eläkkeelle tulee jäämään 140 000 ihmistä. Syntyy tarve toiminnan uudelleen organisointiin ja tehostamiseen. Talous heikkenee kunnissa huoltosuhteen heikkenemisen ja sosiaali- ja terveydenhuoltokulujen vuoksi. (Kunnallistieteenpäivät 2005). Kun toimeentulon painopiste siirtyy kansaneläkkeistä työeläkkeisiin, ikääntyvän väestön ostovoima kasvaa. Tämä tuo mahdollisuuden korvata julkista palveluntuotantoa yksityisellä. Asiakkaan maksukyvyyn parantuminen tekee mahdolliseksi yksityisten palvelujen käytön palveluissa, joissa asiakkaan maksuosuus on kunnan palvelumaksua suurempi. (Pajunen 2006, 59.)



KUVIO 6. Suomen väestörakenteen muuttuminen tulevaisuudessa (Tilastokeskus)

4 VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSEN VAIKUTUKSET KONNEVEDEN KUNNAN VALTIONOSUUKSIIN

4.1. Konneveden kunta

Konnevesi on vuonna 1922 perustettu maaseutumainen kunta, joka sijaitsee Länsi-Suomen läänin itäosassa. Naapurikuntia ovat Hankasalmi, Laukaa, Rautalampi, Uusi Äänekoski ja Vesanto. Vuoden 2007 lopussa kunnan asukasluku oli 3028. Kunnan työväestöstä 61,1 % työskentelee palvelualoilla. Maa- ja metsätalous työllistää 19,6 % asukkaista ja jalostus 15,2 %. Konnevesipäivät on kunnan, järjestöjen ja paikkakunnan elinkeinoelämän mittavin vuosittainen ponnistus. Vuonna 2007 kokonaiskävijämäärä oli noin 13000 henkeä. (Konneveden kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2007, 5-6 ja 44.)

Kunnan yleistavoitteeksi vuodelle 2007 oli asetettu kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvän selvityksen tekeminen. Keskushallinnon tavoitteena oli kartoittaa kuntayhteismahdollisuuksia. Konnevesi aikoo muodostaa yhteistoiminta-alueen yhdessä kymmenen muun ympäristökunnan kanssa. Lisäksi kunta hankkii ostopalveluna Hankasalmen kunnalta sivistystoimenjohtajan palvelut ja myy vastaavasti Rautalammin kunnalle ympäristösihteerin palveluja. (Levänen 2008, 4.)

Taloudellinen asema

Vuonna 2007 suunnitelman mukaisten poistojen jälkeen Konneveden kunnan ylijäämäksi kirjattiin 184 000 euroa. Talousarviossa ylijäämäksi oli ennakoitu maltillisesti 20 000 euroa. Huomattavasti parempi tulos johtuu odotettua suuremmista verotuloista. Kunta sai verotuloja 330 000 euroa arvioitua enemmän ja kokonaisuudessaan kunnan verotulojen määrä oli 6 608 000 euroa. Toimintatuettojakin oli 120 000 enemmän kuin talousarviossa oli suunniteltu. Sen sijaan kunnan saamat valtionosuudet jäivät 65 000 euroa ennakoitua pienemmiksi. Vuonna 2004 Konneveden kunta sai valtionosuuksia yhteensä 6 680 000 euroa. (Miettinen 2008, 3.)

Kunnan toimintakate on edellisvuoden tapaan noin 12 miljoonaa euroa miinuksella. Toimintakate kuvaa kunnan liiketoiminnasta saatujen tuottojen sekä siitä vähennyttyjen kulujen kuten palkkojen ja ostopalvelujen erotusta. (Konneveden kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2007.) Ilman huomattavasti ennakoitua suurempia verotuloja ja osakkeiden myyntivoittoja Konneveden kunnan tulos olisi ollut alijäämäinen. Vaikkakin Konneveden kunnan tulos oli oletettua parempi, ylittyivät erikoissairaanhoidon menot peräti 400 000 eurolla. (Miettinen 2008, 3.)

Edelliseen vuoteen verrattuna kunnan vuosikate on hieman heikentynyt. Vuosikatteeksi muodostui 593 000 euroa, kun se edellisenä vuonna oli 630 000 euroa. Asukaskohtainen vuosikate oli 196 euroa (Konneveden kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2007, 8-9.)

Kunta otti vuonna 2007 lisää lainaa 377 000 euroa. Kunnan asukaskohtainen laina määrä kasvoi edellisen vuoden 1460 eurosta 1598 euroon. Konneveden kunnan lainamäärä on kuntien vertailussa keskitasoa. Konneveden kunnanjohtaja kuitenkin toteaa, että kunnan korkomenot ovat kaksinkertaistuneet edellisestä vuodesta. Tämä johtuu paitsi lainamäärän kasvusta myös yleisestä korkotason noususta. Ellei kunnan vuosikatetta saada nostettua, heikkenee Konneveden maksuvalmius lainojen lyhentämiseen, usko kunnanjohtaja Levänen. (Miettinen 2008, 3.)

Konneveden kunnan väestörakenne

Viimeisen kymmenen vuoden ajan Konneveden kunnan väkiluku on laskenut tasaista vauhtia. Kuntalaisten määrän laskeminen on kuitenkin edellisvuosiin verrattuna hidastunut. Vuonna 2005 kunnan väkiluku oli 3099 ja vuonna 2006 se oli 3056. Viime vuoden aikana kuntalaisten määrä väheni 29 henkilöllä. Kuntalaisia syntyi 19 vähemmän kuin heitä kuoli. Kunnasta poismuutto aiheutti 10 asukkaan verran muuttotappiota. (Laukaa-Konnevesi 2008, 6.)

Vuoden 2007 lopussa kunnassa oli 189 alle kouluikäistä asukasta. Edellisvuoteen verrattuna alle kouluikäisten määrä oli pysynyt lähes samana. Peruskouluikäisiä, eli 7-16-vuotiaita oli 342 ja lukioikäisiä 117. Peruskouluikäisten mää-

rä oli laskenut reilulla kymmenellä konnevetisellä ja lukioikäisten määrä pysynyt lähes samana vuoteen 2006 verrattuna. Myös työikäisten eli 20-64-vuotiaiden määrä oli laskenut 1654 konnevetisestä 1639 asukkaaseen. Yli 65-vuotiaiden määrä oli 740, kun se edellisenä vuonna oli 753. (Väestö iän ja sukupuolen mukaan kunnittain 2003 - 2007 kunkin tilastovuoden aluejaolla, 2008)

Väestöennusteen mukaan Konneveden kunnan väestökehitys jatkuu tämän suuntaisena, sillä vuoteen 2015 mennessä niin lasten, nuorten kuin työikäistenkin määrä laskee. Sen sijaan eläkeikäisten määrä kasvaa. Tämän suuntainen väestönkehitys tuo lisähaasteita kunnalle esimerkiksi pienten kyläkoulujen säilyttämisen sekä vanhusten terveydenhuollon järjestämisen kannalta.

Tutkimustuloksissa on käytetty vertailuvuosina vuosia 2008, 2015, 2020 ja 2025. Vuoden 2008 valtionosuudet on laskettu kyseisen vuoden valtionosuusperusteiden mukaisesti. Myös muiden vertailuvuosien kohdalla laskelmissa on käytetty vuoden 2008 valtionosuusperusteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaiset valtionosuudet on laskettu ikäryhmittäisiä laskennallisia perusteita käyttäen. Muita laskennallisia perusteita kuten työttömyyden määrää kunnassa ja sairastuvuutta ei ole laskelmissa huomioitu. Konneveden kunnanjohtaja Kari Leväsen mielestä näiden tietojen laskeminen ei ole oleellista tutkimuksen kannalta.

Opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisia perusteita määriteltäessä on laskettu oppilas- ja tuntimäärien suhteelliset osuudet vuoden 2006 toteutuneiden tietojen perusteella. Oppilas- ja tuntimäärät on saatu Konneveden kunnan vuoden 2006 toimintakertomuksesta. Tutkimuksessa on käytetty opetus- ja kulttuuritoimen osalta maan keskimääräisiä yksikköhintoja.

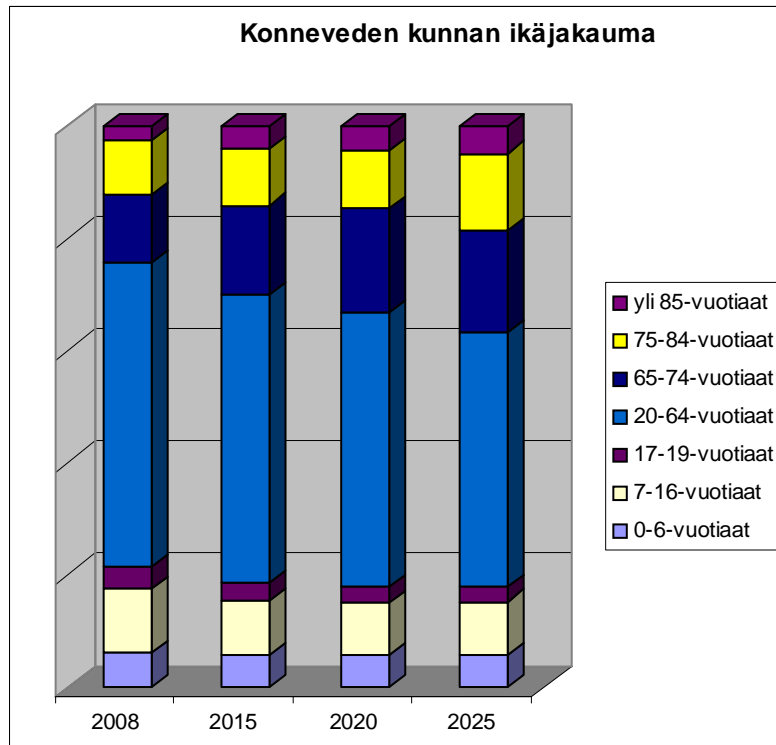
4.2 Konneveden kunnan väestörakenteen muuttuminen tarkasteluvuosien aikana

Konneveden kunnan väestörakenne muuttuu tulevien vuosien aikana huomattavasti, kertoo Kunnanjohtaja Kari Levänen. Suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle, vähenee työikäisen väestön määrä kunnassa nopeasti. Vastaavasti yli 64-vuotiaiden määrä kunnassa kasvaa tulevien vuosien aikana huomattavasti. Lasten ja nuorten määrä pienenee jo vuosia jatkuneen alhaisen syntyvyyden takia.

Tutkimuksessa käytetään vertailuvuosina vuosia 2008, 2015, 2020 ja 2025. Vuoden 2008 alussa kunnan väkiluku oli 3027. Ennusteiden mukaan vuonna 2015 Konneveden kunnassa on asukkaita 2880. Vuonna 2020 asukkaita on 2824 ja vuonna 2025 enää 2794. Konneveden kunnan asukasmäärä tulee siis vähenemään vuosi vuodelta.

TAULUKKO 1. Konneveden kunnan väestörakenne vuonna 2008 sekä väestöennusteet vuosille 2015, 2020 ja 2025 (Tilastokeskus)

	2008	2015	2020	2025
0-6- vuotiaat	189	170	168	164
7-16- vuotiaat	342	271	262	262
17-19- vuotiaat	117	94	76	74
20-64- vuotiaat	1639	1476	1377	1266
65-74- vuotiaat	367	461	526	511
75-84- vuotiaat	290	295	287	379
yli 85- vuotiaat	83	113	128	138
YHTEENSÄ	3027	2880	2824	2794



KUVIO 7. Konneveden kunnan ikäjakauma

Kuviosta 7. huomataan, että lasten ja nuorten määrä vähenee vertailuvuosien aikana tasaisesti. Vuodesta 2008 vuoteen 2015 lasten ja nuorten määrä vähenee 113. Suhteellisesti vähennys on noin 18 prosenttia 0-19-vuotiaiden kokonaismäärästä. Vertailuvuosien 2015 ja 2020 välillä suhteellinen muutos noin 5 prosenttia ja alle 20-vuotiaiden määrä vähenee 29 henkilöllä. Huomattavaa on kuitenkin, että vuodesta 2020 vuoteen 2025 lasten ja nuorten määrä vähenee ainoastaan kuudella henkilöllä ja suhteellinen osuus pienenee vain noin prosentilla

Tärkeä huomioitava asia on myös se, että 0-6-vuotiaiden määrä Konneveden kunnassa ei vähene tulevien vuosien aikana niin nopeasti kuin peruskoulussa, lukiossa ja ammattikoulussa olevien lasten ja nuorten määrä. Toisin sanoen syntyvyys ei ennusteiden mukaan vähene Konneveden kunnassa kovinkaan paljoa. Tämä selviää parhaiten alla olevasta Taulukosta 2., jossa on selvitetty ikäryhmien prosentuaaliset osuudet kunkin vertailuvuoden osalta.

TAULUKKO 2. Konneveden kunnan ikäryhmien prosentuaaliset osuudet vertailuvuosina

	2008	2015	2020	2025
0-6-vuotiaat	6,24 %	5,90 %	5,95 %	5,87 %
7-16-vuotiaat	11,30 %	9,41 %	9,28 %	9,38 %
17-19-vuotiaat	3,87 %	3,26 %	2,69 %	2,65 %
20-64-vuotiaat	54,15 %	51,25 %	48,76 %	45,31 %
65-74-vuotiaat	12,12 %	16,01 %	18,63 %	18,29 %
75-84-vuotiaat	9,58 %	10,24 %	10,16 %	13,56 %
yli 85-vuotiaat	2,74 %	3,92 %	4,53 %	4,94 %
Yhteensä	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Työikäisen väestön määrä kunnassa alkaa pienentyä nopeasti vertailuvuoden 2008 jälkeen. Vuosien 2008 ja 2015 aikana 20–64-vuotiaiden määrä vähenee 163 ja suhteellisesti tämän ikäryhmän määrä vähenee 10 prosenttia. Vuosien 2015 ja 2020 välisenä aikana tämän ikäryhmän väkimäärä vähenee 99 asukkaalla ja prosenteissa se on noin 7 %. Vertailuvuosien 2020 ja 2025 välisenä aikana ikäryhmän määrä vähenee ennusteiden mukaan 111 työikäisellä kuntalaisella. Suhteellinen negatiivinen muutos on noin 8 prosenttia.

Konneveden kunnan ikäjakaumaa kuvaavasta kuviosta voidaan selkeästi todeta, että yli 64-vuotiaiden asukkaiden määrä kasvaa Konneveden kunnassa tulevana vuosina nopeasti. Vuoden 2008 ja 2015 välisenä aikana yli 64-vuotiaiden kuntalaisten määrä nousee 129 ja suhteellinen osuus on peräti

noin 17 %. Vuosien 2015 ja 2020 välisenä aikana vanhusten määrä kunnassa kasvaa 72. Suhteellinen kasvu on noin 8 prosenttia. Vertailuvuosien 2020 ja 2025 aikana yli 64-vuotiaiden määrä kasvaa 87 ja suhteellinen kasvu on noin 9 prosenttia. Suurinta kasvu on 65–74-vuotiaiden sekä yli 85-vuotiaiden ikäryhmissä. Esimerkiksi yli 85-vuotiaiden kuntalaisten määrä lähes kaksinkertaistuu vuodesta 2008 vuoteen 2025.

Konneveden kunnan väestöllinen huoltosuhde muuttuu laskelmissa käytettyjen vuosien aikana huomattavasti. Vuonna 2008 väestöllinen huoltosuhde on 1,72. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaista 17–64-vuotiasta konnevetistä kohti on huollettavana 1,72 alle 17-vuotiasta ja yli 65-vuotiasta kuntalaista. Ennusteiden mukaan vuonna 2015 huoltosuhde on 1,84 ja vuonna 2020 huoltosuhde on 1,94. Vertailuvuonna 2025 huoltosuhde on jo peräti 2,09.

Väestörakenteen muutoksen keskeiset syyt

Kunnanjohtaja Kari Leväsen mukaan väestörakenteen muutokselle on olemassa kaksi keskeistä selittävää tekijää. Ensinnäkin kunta kärsii muuttotappiosta. Ikäryhmittäin jaoteltuna aktiivisimpia kunnasta poismuuttujia ovat toiselle paikkakunnalle opiskelemaan lähtevät nuoret sekä työikäinen väestö. Työikäisten mukana muuttaa pois myös peruskoululaisia ja nuorempia lapsia. Muuttotappio aiheuttaa noin puolet Konneveden kunnan väestön vähenemisestä vuosittain.

Kunnanjohtajan mukaan kunta yrityksineen työllistää noin 3000 asukasta. Kunnan asukkaista noin 400 työskentelee kunnan ulkopuolella. Suurin osa heistä käy töissä Uuden Äänekosken alueella. Koska kunnan tarjoamat työmahdollisuudet ovat rajalliset, muuttaa työikäistä väestöä kunnasta toisille paikkakunnille lähinnä töiden perässä. Viime vuosien aikana erityisesti maa- ja metsätalous on kokenut huomattavan rakennemuutoksen. Näiden elinkeinojen työllistävä vaikutus on heikentynyt ja työikäinen väestö on joutunut etsimään töitä muualta.

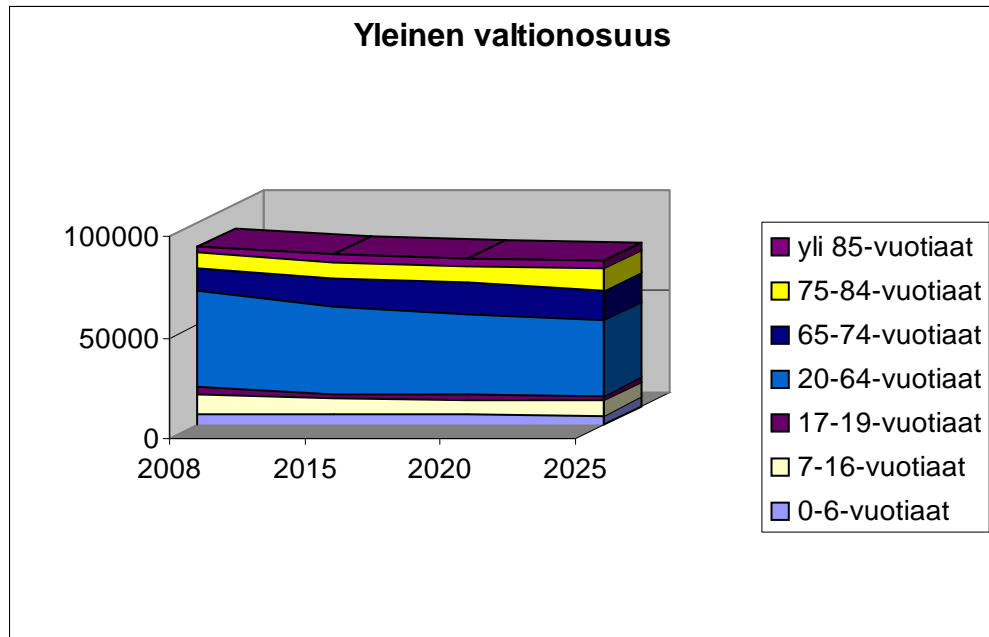
Opiskelijat takia paikkakunnalta pois muuttavat nuoret vaihtavat yleensä henkikirjoituspaikakseen opiskelupaikkakuntansa. Yhä harvempi opiskelemaan aikoinaan lähtenyt palaa takaisin Konnevedelle asumaan. He korkeintaan vierailevat kotikunnassaan vanhempiensa, muiden sukulaistensa sekä ystäviensä luona.

Alhainen syntyvyys ja toisaalta kuntalaisten kuolleisuus on toinen keskeinen Konneveden kunnan väkimäärään negatiivisesti vaikuttava tekijä. Tulevina vuosina syntyvyyden oletetaan edelleen olevan vähäistä. Suurten ikäluokkien eläköityminen lisää yli 65-vuotiaiden määrää kunnassa. Tätä kautta myös kuolleisuus muokkaa kunnan väestörakennetta tulevina vuosina

Kunnanjohtajan mielestä palvelutaso ei vaikuta olennaisesti kunnasta pois-muuttoon. Kunnassa on tarpeelliset päivittäispalvelut ja lähimpään kaupunkiin ei ole pitkä matka, mikäli tarvittavia palveluita tai tuotteita ei omasta kunnasta saa. Kunnassa on myös muun muassa Kelan ja poliisin ja sivutoimipisteet, joissa kuntalaiset pystyvät asioimaan tiettyinä päivinä kuukaudessa.

4.3 Yleisen valtionosuuden muutokset

Yleisen valtionosuus koostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Konneveden kunnalle ei makseta olosuhdelisiä. Perusosana tässä tutkimuksessa käytetään vuoden 2008 yleisen valtionosuuden perusosaa, joka on 29,06 euroa/asukas. Konneveden kunnan saama yleinen valtionosuus laskee siis samassa suhteessa kuin kunnan asukaslukukin. Yhtenevyyden näkee, kun katsoo Kuvia 7. ja 8.



KUVIO 8. Ennustetut yleiset valtionosuudet vuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

Taulukosta nähdään, että yleisen valtionosuuden määrä laskee tarkasteluvuosien aikana neljässä ensimmäisessä ikäluokassa. Sen sijaan kolmessa vanhimmassa ikäluokassa yleisen valtionosuuden määrä nousee. Tämä johtuu siitä, että näiden ikäryhmien koko kasvaa tulevaisuudessa.

Kokonaisuudessaan Konneveden kunnalle myönnettävän yleisen valtionosuuden määrä vähenee tulevaisuudessa, koska kunnan asukaslukukin pienenee tarkasteluvuosien aikana. Asukaskohtainen perusosa on kuitenkin euromääräisesti pieni, joten se ei merkittävästi valtionosuuksien kokonaismäärään. Vuonna 2008 kunta saa yleistä valtionosuutta noin 88 000 euroa ja viimeiseen tarkasteluvuoteen mennessä määrä on laskenut ainoastaan noin 7000 euroa.

TAULUKKO 3. Yleiset valtionosuudet vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

	2008	2015	2020	2025
0-6-vuotiaat	5492	4940	4882	4766
7-16-vuotiaat	9939	7875	7614	7614
17-19-vuotiaat	3400	2732	2209	2150
20-64-vuotiaat	47629	42893	40016	36790
65-74-vuotiaat	10665	13397	15286	14850
75-84-vuotiaat	8427	8573	8340	11014
yli 85-vuotiaat	2412	3284	3720	4010
Yhteensä	87965	83693	82065	81194

4.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden kehittyminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta laskettaessa kunnan asukkaat jaetaan viiteen eri ikäryhmään. Ikäryhmät ovat 0-6-vuotiaat, 7-64-vuotiaat, 65–74-vuotiaat, 75–84-vuotiaat ja yli 85-vuotiaat. Kullakin ikäryhmällä on sekä sosiaali-, että terveydenhuollossa oma laskennallinen peruste (Taulukko 4.).

TAULUKKO 4. Sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaiset laskennalliset perusteet euroina vuonna 2008

Ikäryhmä	Sosiaalihuolto	Terveydenhuolto
0-6-vuotiaat	5931,23	721,07
7-64-vuotiaat	291,63	822,39
65-74-vuotiaat	781,55	1943,12
75-84-vuotiaat	4712,66	3748,02
Yli 85-vuotiaat	13129,18	6505,61

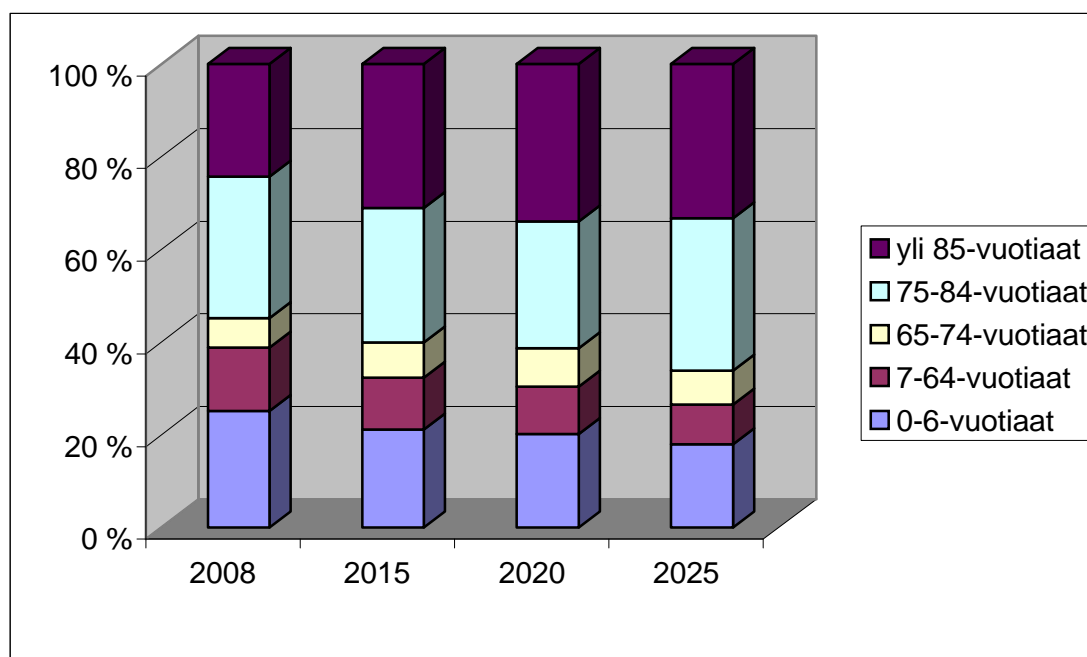
Valtionosuus saadaan kertomalla laskennallinen peruste ikäryhmän henkilömäärällä. Lisäksi yleensä otetaan huomioon muitakin laskennallisia perusteita kuten työttömien määrä kunnassa, sairastuvuus ja huoltosuhde. Tässä tutkimuksessa näitä laskennallisia perusteita ei ole huomioitu, koska niiden merkitys ei ole oleellinen tutkittaessa väestörakenteen muutosta.

Sosiaalihuollon osalta ikäryhmien laskennallinen peruste on painottunut 0-6-vuotiaisiin sekä 75–84-vuotiaisiin ja yli 85-vuotiaisiin, koska heidän oletetaan käyttävän sosiaalihuollon palveluita muita ikäryhmiä enemmän. Terveydenhuollon laskennallinen peruste kohooa mitä iäkkäimmästä ikäryhmästä on kyse. Tämä perustuu siihen, että mitä vanhempi henkilö on, sitä useammin hän terveydenhuollon palveluita tarvitsee.

Lopullinen valtionosuuden määrä saadaan laskemalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet yhteen ja vähentämällä niistä kunnan rahoitusosuus. Vuonna 2008 kunnan omarahoitusosuus on 1973,52 euroa asukasta kohti.

Sosiaalihuolto

Kuviosta 9 ja Taulukosta 5 huomataan, että 0-6-vuotiaiden sosiaalihuollon valtionosuus laskee vuosien 2008 ja 2015 välillä noin 120 000 euroa. Vuodesta 2015 eteenpäin muutos ei ole kovin suurta, valtionosuus pienenee vain muutamia tuhansia euroja. Tämä johtuu tietenkin siitä, ettei 0-6-vuotiaiden ikäryhmän koko kovinkaan paljoa muutu. Myös 7-64-vuotiaiden ikäryhmässä sosiaalihuollon valtionosuus pienenee vuosien 2008 ja 2015 välillä. Euromääräisesti vähennys on noin 75 000 euroa. Vuoden 2015 jälkeen valtionosuudet pienenevät vuoteen 2020 mennessä noin 35 000 euroa ja siitä edelleen seuraavan kymmenen vuoden aikana reilu 30 000 euroa.



KUVIO 9. Ennustetut sosiaalihuollon valtionosuudet vuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

TAULUKKO 5. Sosiaalihuollon laskennalliset valtionosuudet vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

	2008	2015	2020	2025
0-6-vuotiaat	1121002	1008309	996447	972722
7-64-vuotiaat	611840	536891	500145	467191
65-74-vuotiaat	286829	360295	411095	399372
75-84-vuotiaat	1366671	1390235	1352533	1786098
yli 85-vuotiaat	1089722	1483597	1680535	1811827
yhteensä	4476064	4779327	4940756	5437210

Kolme seuraavaa ikäryhmää koostuvat yli 65-vuotiaista kuntalaisista. Näissä ikäryhmissä sosiaalihuollon valtionosuudet vain kasvavat vertailuvuosien välillä kahta poikkeusta lukuun ottamatta. 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä valtionosuuksien kasvu on maltillista. Vuodesta 2008 vuoteen 2015 kasvu on noin 75 000 euroa ja vuosien 2015 ja 2020 välillä noin 50 000 euroa. Sen sijaan seuraavan viiden vuoden aikana valtionosuus laskee ikäryhmän koon pienentyessä. Vähennys on kuitenkin vain reilu 10 000 euroa.

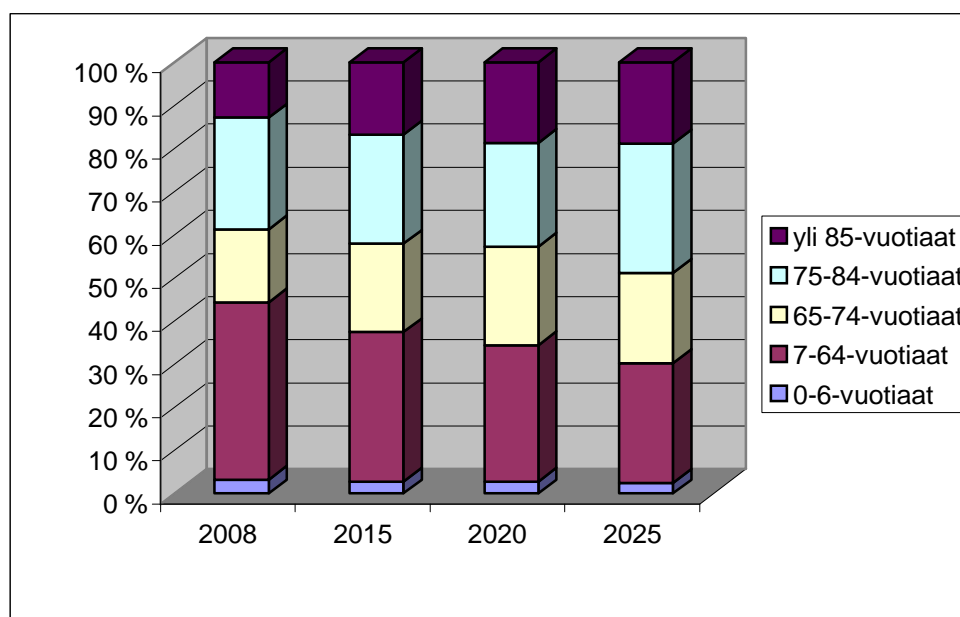
Myös 75–84-vuotiaiden ikäryhmässä valtionosuuksien nousu on alussa maltillista. Vuosien 2008 ja 2015 välillä 75–84-vuotiaiden valtionosuudet kasvavat noin 35 000 euroa. Vuodesta 2015 seuraavan 5 vuoden aikana 75–84-vuotiaiden ikäryhmässä valtionosuudet laskevat 35 000 euroa. Vuodesta 2020 vuoteen 2025 ikäryhmän koko kasvaa 92 henkilöllä, joten valtionosuuksien nousukin on huomattavaa, peräti noin 430 000 euroa.

Huomionarvoisin muutos tapahtuu yli 85-vuotiaiden ikäryhmässä. Sen koko kasvaa vertailuvuosien aikana reilusti. Koska laskennallinen peruste on kyseisessä ikäryhmässä muita ikäryhmiä suurempi, on myös valtionosuuksien kas-

vu huomattava. Vertailuvuosien 2008 ja 2015 välisenä aikana yli 85-vuotiaiden valtionosuus kasvaa noin 390 000 euroa. Sosiaalihuollon valtionosuudet kasvavat yli 85-vuotiaiden ikäryhmässä vuosien 2015 ja 2020 välillä vajaa 200 000 euroa ja vuodesta 2025 eteenpäin seuraavan 5 vuoden aikana noin 130 000 euroa.

Terveydenhuolto

Kuviosta 10 ja Taulukosta 6 huomataan, että terveydenhuollon valtionosuuksissa 0-6-vuotiaiden ikäryhmässä vuosien 2008 ja 2025 välillä ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Vuosien 2008 ja 2015 välillä valtionosuus laskee 14 000 euroa. Vuosien 2015 ja 2020 välillä ei valtionosuus pienene vain noin 1000 euroa ja vuodesta 2020 vuoteen 2025 noin 3 000 euroa. 7-64-vuotiaiden ikäryhmässäkin valtionosuus ainoastaan laskee vertailuvuosien välisenä aikana. Vuosien 2008 ja 2015 välisenä aikana lasku on noin 210 000 euroa, vuodesta 2015 vuoteen 2020 noin 100 000 euroa ja vertailuvuosien 2020 ja 2025 välisenä aikana reilu 90 000 euroa.



KUVIO 10. Ennustetut terveydenhuollon valtionosuudet vuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

TAULUKKO 6. Terveysthuollon laskennalliset valtionosuudet vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

	2008	2015	2020	2025
0-6-vuotiaat	136282	122582	121140	118255
7-64-vuotiaat	1725374	1514020	1410399	1317469
65-74-vuotiaat	713125	895778	1022081	992934
75-84-vuotiaat	1086926	1105666	1075682	1420500
yli 85-vuotiaat	539966	735134	832718	897774
Yhteensä	4201673	4373180	4462020	4746932

Yli 65-vuotiaiden valtionosuudet kasvavat kaikissa kolmessa ikäryhmässä. 65–74-vuotiaiden kohdalla nousu on vuodesta 2008 vuoteen 2015 noin 180 000 euroa. Vuosien 2015 ja 2020 välillä kasvua on noin 126 000 euroa. Sen sijaan vuodesta 2020 vuoteen 2025 terveydenhuollon valtionosuus laskee 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä noin 30 000 euroa.

75–84-vuotiaiden ryhmässä valtionosuuksien muutokset ovat aluksi pieniä. Vuosien 2008 ja 2015 välillä valtionosuudet kasvavat vajaa 20 000 euroa ja seuraavien viiden vuoden aikana ikäryhmän koon pienentyessä valtionosuu- den määrä laskee 30 000 euroa. Sen sijaan vuodesta 2020 eteenpäin vuoteen 2025 terveydenhuollon valtionosuus nousee peräti reilu 340 000 euroa.

Yli 85-vuotiaiden valtionosuudet kasvavat selkeästi jokaisen vertailuvuoden välillä, koska ikäryhmän kokokin kasvaa tasaisesti. Vuosien 2008 ja 2015 välillä nousu 195 000 euroa, vuosien 2015 ja 2020 välillä noin 100 000 euroa ja vuodesta 2020 vuoteen 2025 noin 65 000 euroa.

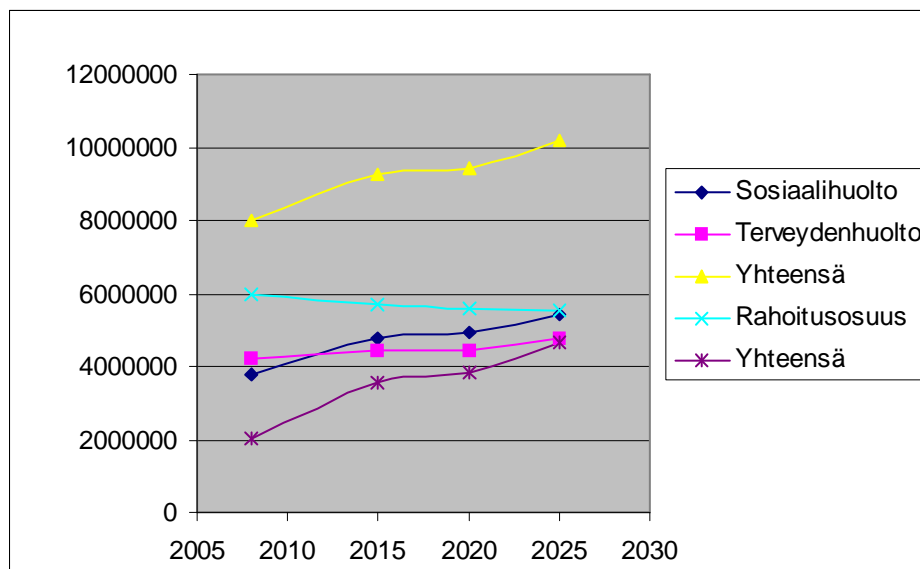
Lopullinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus

Lopullinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus saadaan laskemalla sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset valtionosuudet yhteen ja vähentämällä niistä kunnan oma rahoitusosuus. Vuonna 2008 kunnan omarahoitusosuus on 1973,52 euroa asukasta kohti.

Taulukosta 7 huomataan, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteenlasketun valtionosuuden määrä rahoitusosuuden vähentämisen jälkeen kasvaa jokaisen vertailuvuoden välillä. Vuodesta 2008 vuoteen 2015 valtionosuus kasvaa noin 850 000 euroa, vuoden 2015 ja 2020 välillä 270 000 euroa ja vuosien 2020 ja 2025 välillä 840 000 euroa.

TAULUKKO 7. Lopullinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus vertailuvuosina 2008,2015, 2020 ja 2025.

	2008	2015	2020	2025
Sosiaalihuolto	4476064	4779327	4940756	5437210
Terveydenhuolto	4201673	4462020	4462020	4746932
Yhteensä	8677737	9241346	9402775	10184142
Rahoitusosuus	5973845	5683738	5573220	5514015
Yhteensä	2703892	3557608	3829555	4670127



KUVIO 11. Lopullinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.

Konneveden kunnan saamat tehtäväkohtaiset sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet kasvavat, vaikka kunnan asukasluku pienenee ennusteiden mukaan jokaisena vertailuvuonna. Tämä johtuu siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset perusteiden painoarvo kohdistuu yli 64-vuotiaiden ikäryhmiin (Taulukko 4.). Vaikka erityisesti 7-64-vuotiaiden määrä kunnassa vähenee, se ei vaikuta kovinkaan negatiivisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin, koska tämän ikäryhmä laskennalliset perusteet ovat huomattavasti pienemmät kuin 0-6-vuotiaiden sekä yli 64-vuotiaiden ikäryhmissä.

4.5 Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden kehittyminen

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden laskennalliset perusteet lasketaan kertomalla yksikköhinnat suoritelmäärä. Yksikköhintoihin tehdään vuosittain indeksikorotukset. Näissä laskelmissa käytetään vuoden 2008 yksikköhintoja (Liite 2). Laskennallisten perusteiden laskuohje on myös liitteenä (Liite 2). Arvioidut oppilas- ja tuntimäärät tarkasteluvuosille on saatu suhteuttamalla ne vuoden 2007 vastaaviin toteutuneisiin tietoihin (LIITE 3). Esimerkiksi peruskoulutuksen oppilasmäärä vuodelle saadaan seuraavalla laskutoimituksella.

333 / 3057 x 3027

Luku 333 on toteutunut oppilasmäärä vuonna 2007, luku 3057 vuoden 2007 asukasluku kunnassa ja 3027 on asukasluku vuonna 2008.

Taulukosta 8 nähdään, että kaikki opetus- ja kulttuuritoimen laskennalliset perusteet pienenevät vuosittain. Tämä johtuu siitä, että oppilas- ja tuntimäärien oletetaan vähenevän vuosi vuodelta. Merkittävimpiä muutoksia näkyy perusopetuksen laskennallisissa osuuksissa. Vuodesta 2008 vuoteen 2015 laskennallinen osuus vähenee 100 000 eurolla ja vuodesta 2015 vuoteen 2025 60 000 eurolla. Esiopetuksen laskennallinen osuus vähenee vuodesta 2008 vuoteen 2025 noin 18 000 euroa ja lukiokoulutuksen osuus vuosien 2008 ja 2025 välillä noin 30 000 euroa. Kirjastotoimen laskennalliset osuudet vähenevät vuodesta 2008 vuoteen 2025 noin 18 000 eurolla. Muiden opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisten perusteiden muutokset ovat vähäisiä, sadoista euroista muutamiin tuhansiin euroihin.

Vuonna 2008 kunta saa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta noin 560 000 euroa. Vuonna 2015 valtionosuus on laskenut 530 000 euroon ja vuonna 2020 se on noin 520 000 euroa. Tarkastelujakson viimeisenä vuonna 2025 valtionosuus on 515 000 euroa. Konneveden kunnan rahoitusosuus on hyvin suuri. Omarahoitus on 772,89 euroa/asukas. Ennen rahoitusosuuden vähentämistä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet laskennalliset perusteet yhteensä ovat vuosittain 2,6–2,8 miljoonaa euroa. Kunnan rahoitusosuudet vuosittain ovat reilu 2 miljoonaa euroa, joten lopullinen valtionosuus on enää noin viidesosa siitä mitä se oli ennen rahoitusosuuden vähentämistä.

TAULUKKO 8. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus Konneveden kunnassa vertailuvuosina 2008,2015, 2020 ja 2025

Opetus ja kulttuuritoimi	2008	2015	2020	2025
Perusopetus	2050762	1951171	1913232	1892907
Esiopetus	224167	213281	209134	206912
Aamu- ja iltapäivätoiminta	8877	8446	8282	8194
Lukiokoulutus	355127	337881	331311	327792
Taiteen perusopetus	4238	4032	3954	3912
Kirjasto	155127	147594	144724	143187
Kulttuuri	10595	10080	9884	9779
Kansalaisopisto	69920	66524	65231	64538
Musiikkioppilaitos	5427	5164	5063	5009
Liikunta	9799	9323	9142	9045
Nuorisotyö	3557	3385	3319	3283
Yhteensä	2897597	2756881	2703275	2674558
Kunnan rahoitusosuus	2339538	2225923	2182641	2159455
Valtionosuus yhteensä	558059	530958	520634	515103

Kunnan väestörakenteen muutos ei vaikuta kaikkiin opetus- ja kulttuuritoimien laskennallisiin perusteisiin. Esimerkiksi kansalaisopiston ja musiikkioppilaitoksen laskennallisten perusteiden suoritemäärinä ovat järjestetyt oppitunnit.

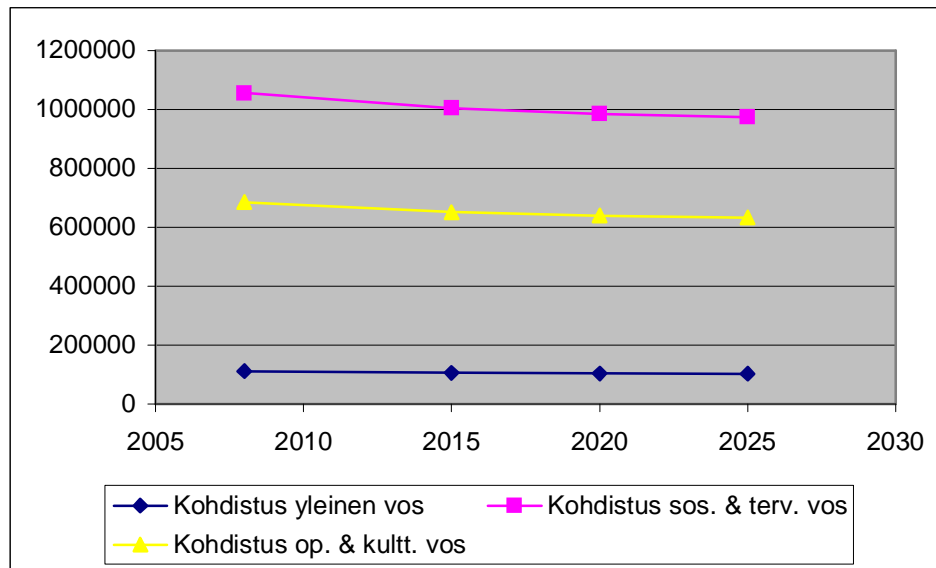
4.6. Verotulojen tasaus

Verotulojen tasausta varten tarvitaan Konneveden kunnan laskennallisten verotulojen vuoden 2006 verotuksessa. Konneveden kunnan laskennalliset verotulot vuodelta 2006 ovat tilinpäätöksen mukaan 6 322 358 euroa. Asukaskoh- taiseksi verotuloksi saadaan 2068,83 euroa.

Vuonna 2008 verotulojen tasausraja on 91,86 prosenttia. Tasausraja on asu- kasta kohti 2680,34 euroa. Konneveden kunnan saamat verotulot ovat tasaus- rajan alapuolella ja kunta saa tasauslisää. Tasauslisä asukasta kohti on ta- sausrajan (2680,34 euroa) ja laskennallisen verotulon (2068 euroa) erotus. Tasauslisäksi tulee 611,51 euroa/asukas. Tasauslisä kokonaissumma saa- daan kertomalla asukaskohtainen tasauslisä kuntalaisten asukasmäärällä.

Tasauslisä kohdistetaan valtionosuuksille. Yleiselle valtionosuudelle tasaus- lisästä kohdistetaan 6 prosenttia, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudel- le 57 prosenttia ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudelle 37 prosenttia. Kuvioista 12 nähdään, että tasauslisän määrä laskee ennusteiden mukaan vuosittain. Lasku ei kuitenkaan ole kovin huomattava ja näissä laskemissa se perustuu täysin Konneveden kunnan asukasluvun vähenemiseen. Laskelmis- sa ei siis mitenkään voi ottaa huomioon esimerkiksi kuntalaisten ansiotulojen kehittymistä. Mikäli kunnan verotulot pysyvät tasausrajan alapuolella, tulee tasauslisän määrä olemaan ennusteiden kaltainen.

Jos kunnan verotulot tulevaisuudessa ylittävät keskimääräisen tasausrajan, maksaa kunta vastaavasti tasausvähennystä 37 prosenttia tasausrajan ylittä- vältä osalta. Tällöin kunta ei siis saa tasauslisää, koska sen verotulot ovat maan kuntien keskiarvoa paremmat.



KUVIO 12 Verotulojen tasaus euroina kohdistettuna valtionosuuksille

4.7. Valtionosuuksien merkitys Konneveden kunnan taloudelle

Valtionosuudet näkyvät tuloslaskelmassa toimintakatteen ja verotulojen alapuolella. Valtionosuudet ja verotulot ovat kaksi merkittävintä tuloerää kunnan taloudessa. Valtionosuudet muodostavat noin 40 prosenttia kaikista Konneveden kunnan tuloista.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet lasketaan väestön ikäkausien mukaan, kohdistaa kunta saadut valtionosuudet kaikkien ikäryhmien hyödyksi tarpeen mukaan. Tätä kautta kaikki kuntalaiset pääsevät hyötymään väestön ikääntymisen tuottamista korkeammista valtionosuuksista. Näin ollen väestön vanhenemista ei pidä nähdä kunnalle pelkästään negatiivisena asiana. On kuitenkin muistettava, että väestön vanheneminen tuottaa myös lisäkustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollon alueella mitä suurempiin ikäluokkiin siirrytään. Työikäinen väestö on kunnalle taloudellisesti merkittävää, mutta valtionosuuksia ajatellen 20–64-vuotiaiden ikäryhmä ei ole niin oleellisessa asemassa kuin vanhemmat ikäluokat.

5 POHDINTA

Suomen väestön ikääntyminen ja suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle muuttaa väestörakennetta tulevien vuosien aikana merkittävästi. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kuinka väestörakenteen muuttuminen Konneveden kunnassa muuttaa kunnan saamien valtionosuuksien määrää.

Konneveden kunnan asukasluku on pienentynyt vuosi vuodelta. Väkiluvun väheneminen johtuu syntyvyyden ja kuolleisuuden eroista sekä muuttotappiosta. Vuonna 2008 peräti 24 % kuntalaisista on yli 64-vuotiaita (Taulukko 2.).

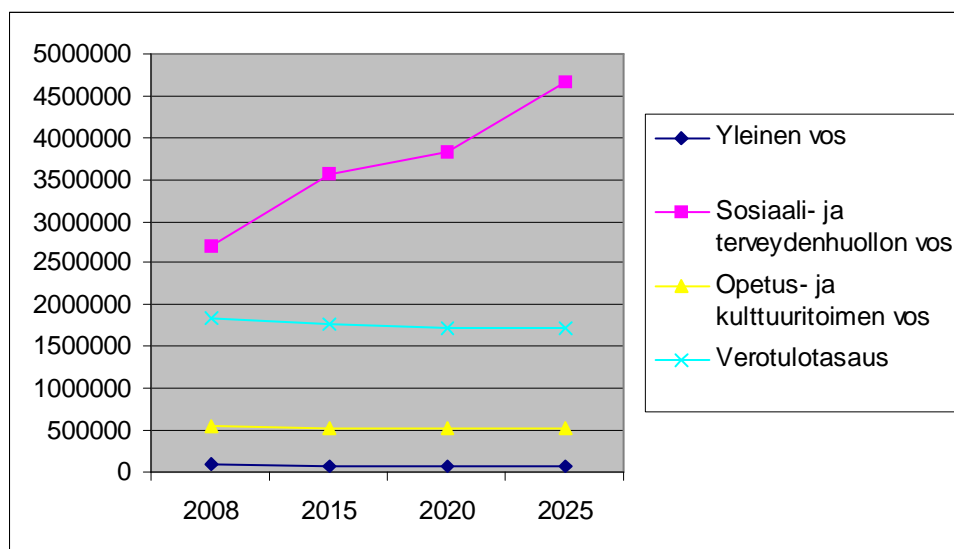
Vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaan kunta sai 6,68 miljoonaa euroa valtionosuuksia. Valtionosuudet ovat verotulojen ohella toinen kunnan taloudellista asemaa oleellisesti kohentava tuloerä.

5.1 Johtopäätökset

Alla olevissa Kuviossa 13 ja Taulukossa 9 on koottu kaikki kunnan valtionosuuserät yhteen. Yleisen valtionosuuden määrä laskee tarkasteluvuosien aikana tasaisesti, koska sen määräytyy kunnan asukasluvun mukaan. Kunnan saaman valtionosuuden kokonaismäärän kannalta yleisen valtionosuuden merkitys on kuitenkin vähäinen, koska asukaskohtainen perusosa 29,06 euroa on suhteellisen pieni verrattuna esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin. Konneveden kunta ei saa olosuhdelisiä, joten nekään eivät vaikuta yleisen valtionosuuden määrään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus sen sijaan kasvaa huomattavasti tarkasteluvuosina. Tämä johtuu siitä, että laskennalliset perusteet ovat korkeimmat suurimmissa ikäryhmissä. Konneveden kunta hyötyy merkittävästi väestön ikääntymisestä, kun tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrän kehitystä. Oikeasti näiden valtionosuuserien kasvu on vieläkin suurempi, mutta näissä laskelmissa ei ole otettu huomioon laskennallisia kertoimia kuten sairastuvuutta, työttömyyttä, vammai-

suutta ja lastensuojelua. Ne nostaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määrää noin 1,5 miljoonaa euroa. Tämä arvio perustuu vuoden 2007 valtionosuuden lopullisen määrän ja vuoden 2008 ennustetun valtionosuuden kokonaissumman erotukseen.



KUVIO 13. Konneveden kunnan valtionosuudet yhteensä

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määrä laskee tarkasteluvuosien aikana hieman. Suurin osa laskennallisten perusteiden suoritemääristä perustuu joko oppilasmääriin tai asukaslukuun. Tämä tietenkin asukasluvun pienentyessä vähentää saadun valtionosuuden määrää. Lasten ja nuorten määrä kunnassa ei pienene yhtä nopeasti suhteessa työikäisten kuntalaisten määrään. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta peräti 70 prosenttia tulee perusopetuksesta. Saadut laskelmat eivät kuitenkaan ole täysin totuudenmukaiset, koska valtionosuuksien suoritemäärät on saatu laskemalla suhteelliset määrät vuoden 2007 toteutuneiden määrien mukaan. Näin ollen laskennallisten perusteiden suhteet pysyvät laskelmissa vuodesta toiseen muuttumattomina, eivätkä ne ota täysin huomioon kunnan väestörakenteen muuttumista. Laskelmat ovat kuitenkin suuntaa antavia.

TAULUKKO 9. Konneveden kunnat valtionosuudet yhteensä

	2008	2015	2020	2025
Yleinen vos	87965	83693	82065	81194
Sosiaali- ja terveydenhuollon vos	2703892	3557608	3829555	4670127
Opetus- ja kulttuuritoimen vos	558059	530958	520634	515103
Verotulotasaus	1853553	1763539	1729248	1710878
Valtionosuudet yhteensä	5203469	5935798	6161503	6977302

Konneveden kunnan saamien valtionosuuksien kokonaismäärä kasvaa vuosittain. Tämä johtuu väestön vanhenemisesta joka kasvattaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määrää. Vaikka yleisen valtionosuuden ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määrät pienenevät, kasvaa valtionosuuden kokonaissumma, koska sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus kasvaa huomattavasti. Konneveden kunnan väestörakenteen muutoksen merkitys näkyy selkeimmin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksissa, koska sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset perusteet ovat suurimmat yli 64-vuotiaiden ja 0-6-vuotiaiden ikäryhmissä. Yli 64-vuotiaiden määrä Konneveden kunnassa kasvaa tarkasteluvuosina merkittävästi. Lisäksi 0-6-vuotiaiden määrä kunnassa ei merkittävästi vähene tarkasteluvuosien aikana.

Yleisen valtionosuuden ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien laskelmissa otetaan paljon tasaisemmin huomioon kunnan koko väestöpohja. Nämä valtionosuudet eivät siis painotu niin selkeästi jonkun tietyn ikäryhmän määrän muutoksiin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennalliset perusteet.

Konneveden kunnan on tärkeää vertailla saamiensa valtionosuuksien ja kunnan asukkaista aiheutuneiden todellisten kustannusten suhdetta, jotta kunta

pystyy jatkossakin säilyttämään talouden tasapainossa. Puitelakiin liittyvä kunta- ja palvelurakennemuutos ja sen tuomat yhteistyömahdollisuudet alueen muiden kuntien kanssa kannustavat osaltaan Konneveden kuntaa ja sen päättäjiä toimimaan jatkossakin kuntalaisten hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi taloudellisesti ja tuloksellisesti.

5.2 Mahdolliset jatkotutkimukset ja tutkimuksen luotettavuus

Aiheeseen liittyviä jatkotutkimusten aiheita voisi olla esimerkiksi vertailu kuntien välillä. Myös toiset kunnat voivat käyttää laskelmia pohjana vastaavalle tutkimukselle.

Väestörakenteen muutosta ajatellen kunta voisi selvittää mitkä tekijät houkuttavat eri-ikäistä väestöä kuntaan ja millä houkuttimilla esimerkiksi opiskelijat saadaan pysymään kunnan kirjoilla tai opiskelun päätyttyä palaamaan kuntaan. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen myötä tutkimuksen kohteena voisi olla nykyisen ja uuden järjestelmän vertaileminen.

Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta kuvataan yleensä käsitteillä reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetti tarkoittaa tutkimustulosten toistettavuutta ja validiteetti tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä mitä pitääkin. Nämä kaksi käsitettä ovat lähtöisin kvantitatiivisesta tutkimuksesta, joten kvalitatiivisessa tutkimuksessa käsitteet täytyy tulkita eri tavalla. Tutkimus on luotettava jos tuotettu aineisto on selitetty yksityiskohtaisesti ja laadullisen aineiston analyysissä on tehty tarkka luokittelu.

Tämä tutkimus on toistettavissa, eli reliaabeli. Tutkimuksessa käytetty aineisto on kerätty teemahaastattelulla, jonka runko on tutkimuksen liitteenä. Primääriaineisto on saatu luotettavista lähteistä, kuten Tilastokeskukselta ja Suomen Kuntaliitolta. Kyseinen aineisto on julkista ja kaikkien saatavilla.

Konneveden kunnanjohtaja Kari Levänen ja taloussihteeri Leena Varis arvioivat tutkimusta seuraavasti:

Tutkimuksessa haettiin vastausta vain väestörakenteen muutosten aiheuttamaan valtionosuuksien muutoksiin, koska muista valtionosuuksiin vaikuttavista muuttujista ei ole käytettävissä pitkän aikavälin ennusteita. Väestörakenteen muutosten vaikutus on tutkimuksessa luotettavasti osoitettu.

Opetustoimen valtionosuuksien arvioinnissa on käytetty keskimääräisiä yksikköhintoja. Yksikköhinnat vahvistetaan vuosittain kuntakohtaisesti. Kuntakohtaisten yksikköhintojen kehityksen arvioiminen pitkälle aikavälille ei kuitenkaan ole mahdollista, koska eri tekijät muuttuvat vuosittain.

Tämä tutkimus on validi. Tutkimusmenetelmä antaa vastauksen tutkimuksen alussa esitettyyn tutkimusongelmaan.

LÄHTEET

- Alanen, R., Jämsén, R., Kallio, M., Kangaspunta, K., Kerola, O., Kietäväinen, T., Seppälä, K., Sevón, C., Sulonen, A., von Martens, C., Vuorento R. & Väisänen, M. 2008. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Väliraportti. Valtiovarainministeriö. [Viitattu 30.3.2008].
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/f29b5341a92a29b1c22572ae0041e68d/\\$file/vos_valiraportti_30032007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/f29b5341a92a29b1c22572ae0041e68d/$file/vos_valiraportti_30032007.pdf)
- Björkwall, J., Heikkilä J., Kallio, M., Myllyntaus, O., Mynttinen, J., Piekkola, L., Tarkiainen, T., Turkki J. & Vuorento 2004. Kunta palvelujen järjestäjänä, tuottajana ja rahoittajana. Teoksessa Kuntatalous – Monen muuttujan summa. Toim. O. Myllyntaus. Helsinki: Hakapaino Oy
- Björkwall, J. & Pukki, H. 2008. Maksu- ja myyntitulot. Suomen kuntaliitto. [Viitattu 20.2.2008.].
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93748;94666
- Brännkärr, C. & Oulasvirta L. 2001. Toimiva kunta. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy.
- Hallipelto, A., Helin, H., Oulasvirta, L. & Ruuska, P. 1992. Kunnallistalouden perusteet. Helsinki: Valtionpainatuskeskus
- Haveri, A., Laamanen, L. & Majoinen, K. 2003. Kuntarakenne muutoksessa?. Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heikkilä, J. 2008. Valtionosuusjärjestelmä pääpiirteittäin. Suomen kuntaliitto. [Viitattu 27.1.2008.].
http://kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93748;385;80523
- Helin, H. 2005. Jatkuva kriisin pelko. Kunnallistalouden myötä- ja vastamäkeä 1990–2003. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Helin, H. & Valkama, P. 1993. Kunnallistalous käännekohdassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2000. Tutki ja kirjoita. 6 p. uud. laitos. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.

Honka, M., Porokka-Maunuksela, R. & Säilä, E. 2001. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Honka, M., Porokka-Maunuksela, R. & Säilä, E. 2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Karhu, V. 2000. Paikallinen julkistalous ja sen teoriaperusta. Teoksessa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Toim. P. Hoikka. Tampere. Tampereen yliopistopaino, 150-151.

Karhu, V., Rentola, P. & Soronen, M. 1999. Kunnat puun ja kuoren välissä. Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niiden sopeutumisesta 1993 – 1996. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Kiviniemi, M. 2007. Juhlapuhe Virrat-päivän juhlassa 20.10.2007. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen kotisivut. Viitattu 11.4.2008.

<http://www.marikiviniemi.net/?p=237>

Konneveden kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2007. 2008. Konnevesi: Konneveden kunta.

Konneveden väkiluku alittaa 3000? Laukaa-Konnevesi 45, 14, 6.

L 17.3.1995/365. Kuntalaki. Viitattu 12.3.2008. Valtion säädöstietopankki Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>, ajantasainen lainsäädäntö.

L 20.12.1996/1147. Kuntien valtionosuuslaki. Viitattu 12.3.2008. Valtion säädöstietopankki Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961147>, ajantasainen lainsäädäntö.

Laasanen J. 1999. Valtionaputasoitus. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Lauslahti, S. 2003. Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY.

Levänen, K. 2008. Kunnanjohtajan katsaus vuodelta 2007. Julkaisussa Konneveden kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2007. Konnevesi: Konneveden kunta, 4.

Meklin, P. 2003. Kunnallistalous. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Toim. A.-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryytänen & P. Siitonen. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 65–68.

Miettinen, J. 2008. Konneveden tilinpäätös yllätti taas iloisesti. Ylijäämää kertyi yli odotusten. Laukaa-Konnevesi 45, 14, 3.

Moisio, A. 2006. Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta. Teoksessa Paras tuoreeltaan tulkittuna. Toim. H. Hirvikorpi. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö, 131.

Myllyntaus, O. 2002. Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Helsinki: Hakapaino Oy

Nieminen, M. 2003. Väestöllinen huoltosuhte kurjistuu. Tilastokeskus. [Viitattu 9.4.2008.] http://www.stat.fi/tup/tietoaike/tilaajat/ta_07_03_nieminen.html

Oulasvirta, L. 2000. Valtionapujärjestelmän teoreettiset perusteet ja kehittäminen. Teoksessa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Toim. P. Hoikka. Tampere. Tampereen yliopistopaino, 162.

Pajunen, J. 2006. Helsingin seutu suunnannäyttäjänä. Teoksessa Paras tuoreeltaan tulkittuna. Toim. H. Hirvikorpi. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö, 59.

Puusniekka, A. & Saarinen-Kauppinen A. 2006. Tapaustutkimus. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto. [Viitattu 7.4.2008.]

http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html

Rönkkö, P. 2003. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Toim. A.-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Rynänen & P. Siitonen. Tampere. Tampereen yliopistopaino, 21.

Turkkila, J. 2008. Kansantalous ja julkinen talous. Suomen Kuntaliiton julkaisema diasarja. Viitattu 24.4.2008.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31183

Von Bruun, S. Kunnallistieteen päivät 2005. Kuntien hallitsematon tulevaisuus? Suomen Kuntaliiton julkaisema diasarja. Viitattu 10.3.2008.

http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;161;83767;83768;83769&url=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHUbOfiW.html

Väestöennuste 2007 iän ja sukupuolen mukaan kunnittain (PARAS-hankkeen vuodet ja ikäryhmät) 2008. Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2008.

http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=000_vaenn_tau_001_fi&path=../database/StatFin/vrm/vaenn/&lang=3&multilang=fi

Väestö iän ja sukupuolen mukaan kunnittain 2003 - 2007 kunkin tilastovuoden aluejaolla. 2008. Tilastokeskus. Viitattu 11.4.2008.

http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=100_vaerak_tau_116_fi&ti=V%E4est%F6+i%E4n+ja+sukupuolen+mukaan+kunnittain+2003+%2D+2007+kunkin+tilastovuoden++aluejaolla&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=3&multilang=fi

Väestömuutokset. Visionääri 2/2003. Kuntaliiton julkaisema kuntatiedote.

Viitattu 10.3.2008.

http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;161;83767;83768;83769&url=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHr7a5u0.html

LIITTEET

LIITE 1 Teemahaastattelun runko

1. Miten väestörakenne on muuttunut ja muuttuu tulevaisuudessa?

- eri väestöryhmien osuus
- kuntaan muutto ja poismuutto

2. Mistä väestörakenteen muutokset johtuvat?

- työpaikka
- opiskelu
- palvelutaso

3. Mitkä ovat väestörakenteen muutoksen tärkeimmät taloudelliset vaikutukset?

- verot
- valtionosuudet
- ikääntyminen: terveydenhuolto jne.
- huoltosuhde

LIITE 2 Opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhinnat ja laskennalliset perusteet

Yksikköhinnat vuonna 2008		Laskennalliset perusteet vuonna 2008	
	€/oppilas		
Perusopetus	6219,48		Oppilasmäärä x Yksikköhinta
Esiopetus	5659,73		Oppilasmäärä x Yksikköhinta
Lukiokoulutus	5692,81		Opiskelijamäärä x Yksikköhinta
	€/tunti		
Kansalaisopistot	72,37	0,943651 x 0,57 x Tuntimäärä x 72,37 €	
Musiikin ja taiteen perusopetus	64,73	0,57 x Tuntimäärä x 64,73 €	
Aamu- ja iltapäivätoiminta	21,37	0,57 x Tuntimäärä x 21,37 €	
	€/asukas		
Kirjasto	52,06	0,9844 x Asukasmäärä x 52,06 €	
Taiteen perusopetus	1,40	Asukasmäärä x 1,40 €	
Kulttuuritoimi	3,50	Asukasmäärä x 3,50 €	
Nuorisotyö	13,50	0,297 x Alle 29 v. asukkaat x 13,50 €	
Liikunta	10,90	0,297 x Asukasmäärä x 10,90 €	
Laskennallisten perusteiden kokonaissummasta			
vähennetään kunnan rahoitusosuus		Asukasmäärä x 772,89 €	

LIITE 3 Opetus- ja kulttuuritoimen suoritemäärien laskennalliset perusteet
vuoden 2007 toteutuneiden suoritemäärien mukaan

Vuosi	2007	2008	2015	2020	2025
Asukasluku	3057	3027	2880	2824	2794
Peruskoulutuksen oppilasmäärä	333	329,73	313,72	307,62	304,35
Esiopetuksen oppilasmäärä	40	39,61	37,68	36,95	36,56
Aamu- ja iltapäivä -toiminnan tuntimäärä	736	728,78	693,39	679,90	672,68
Lukiokoulutuksen oppilasmäärä	63	62,38	59,35	58,20	57,58
Kansalaisopiston tuntimäärä	1814	1796,20	1708,97	1675,74	1657,94
Musiikkiopetuksen tuntimäärä	148,55	147,09	139,95	137,23	135,77
Nuorisotyön käyttäjämäärä	896	887,21	844,12	827,71	818,92

KUVIOT

KUVIO 1. Kunnan talousprosessi.....	10
KUVIO 2. Tuloksellisuuden perustekijät.....	11
KUVIO 3. Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan vaikuttavat tekijät	15
KUVIO 4. Kunnan taloudelliseen liikkumavaraan liittyvät osatekijät.....	16
KUVIO 5. Kuntien ja kuntayhtymien menojen ja tulojen rakenne vuonna 2004.....	22
KUVIO 6. Suomen väestörakenteen muuttuminen tulevaisuudessa.....	37
KUVIO 7. Konneveden kunnan ikäjakauma	42
KUVIO 8. Ennustetut yleiset valtionosuudet vuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.....	46
KUVIO 9. Ennustetut sosiaalihuollon valtionosuudet vuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025	49
KUVIO 10. Ennustetut terveydenhuollon valtionosuudet vuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.	51
KUVIO 11. Lopullinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025.....	54
KUVIO 12. Verotulojen tasaus euroina kohdistettuna valtionosuuksille	58
KUVIO 13. Konneveden kunnan valtionosuudet yhteensä.....	60

TAULUKOT

TAULUKKO 1. Konneveden kunnan väestörakenne vuonna 2008 sekä väestöennusteet vuosille 2015, 2020 ja 2025	41
TAULUKKO 2. Konneveden kunnan ikäryhmien prosentuaaliset osuudet vertailuvuosina	43
TAULUKKO 3. Yleiset valtionosuudet vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025	47
TAULUKKO 4. Sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaiset laskennalliset perusteet euroina vuonna 2008	48
TAULUKKO 5. Sosiaalihuollon laskennalliset valtionosuudet vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025	50
TAULUKKO 6. Terveydenhuollon laskennalliset valtionosuudet vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025	52
TAULUKKO 7. Lopullinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025	53
TAULUKKO 8. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus Konneveden kunnassa vertailuvuosina 2008, 2015, 2020 ja 2025	56
TAULUKKO 9. Konneveden kunnan valtionosuudet yhteensä	61