

TUTKIMUS

Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo
ja Petra Haapala

Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä

Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä

Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo
ja Petra Haapala

Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisalan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 109
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2019
ISBN 978-952-349-028-4 (nid)
ISBN 978-952-349-029-1 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

Esipuhe	11
1 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TULOSTEN YHTEENVETO	13
1.1 Johdanto	13
1.2 Haastattelutulokset eri talousraporttien käytön valossa	15
1.3 Kyselyn tulosten tiivistelmä	18
2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHIKKO	23
2.1 Kunnan taloussuunnittelu- ja tilinpäätösinformaation kokonaisuus	24
2.2 Aiempi kotimainen tutkimus	27
2.3 Talousraportit ja valtuutetut niiden käyttäjinä	28
3 TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT	31
4 TAPAUSKUNTIEN VALTUUTETTUJEN HAASTATTELUT	33
4.1 Haastattelujen kuvaus	33
4.2 Valtuutettujen talousinformaation tiedonlähteet	35
4.3 Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä	39
4.4 Valtuutettujen talousinformaatioon liittyvät tietotarpeet	48
4.5 Haastateltavien lomakekyselyn tulokset	61

5	KUNNANVALTUUTETUILTA KERÄTTY	
	KYSELYAINEISTO	64
5.1	Kyselyn toteutus	64
5.2	Kyselyn vastausten suorat jakaumat:	
	taloustiedon käyttö ja tiedon riittävyys	68
5.3	Tiedon käytön ja riittävyyden vastaukset	
	taustamuuttujien mukaan tarkasteltuna	80
5.4	Tiedon ymmärrys ja hyödyntäminen	92
5.5	Vastaajien arvio kuntansa talouden tilasta ja kehitysnäkymistä	102
5.6	Valtuutettujen arvio omasta taloustiedon lisäkoulutustarpeestaan	110
	Lähteet	112
	Liite	115

Taulukko- ja kuvioluettelo

- Taulukko 1. Tapauskuntien koko ja haastatellut valtuutetut
- Taulukko 2. Haastateltujen valtuutettujen sukupuoli, ikä ja valtuustokokemus
- Taulukko 3. Haastateltujen valtuutettujen lomakekyselyn tulokset
- Taulukko 4. Valtuustokyselyyn vastanneiden lukumäärät maakunnittain
- Taulukko 5. Kyselyyn vastanneiden ikäjakauma
- Taulukko 6. Kyselyyn vastanneiden kokemusvuodet valtuustossa
- Taulukko 7. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen koulutus
- Taulukko 8. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen pääasiallinen toiminta
- Taulukko 9. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen työhön sisältyvät taloustehtävät
- Taulukko 10. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen puoluejakauma
- Taulukko 11. Kuntavaaliehdokkaat ja valitut valtuutetut puolueittain tarkasteltuna vuonna 2017
- Taulukko 12. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen tiedonlähteiden käyttö
- Taulukko 13. Kyselyyn vastanneiden arvio taloustiedon riittävydestä
- Taulukko 14. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutettujen puolueen mukaan
- Taulukko 15. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja vastanneiden valtuutettujen kuntien koon mukaan
- Taulukko 16. Vastaajan arvio kunnan talouden tilasta
- Taulukko 17. Vastaajan arvio kunnan talouden tilan kehityksestä tulevaisuudessa
- Taulukko 18. Vastaajan arvio kunnan talouden tilasta kuntakokoluokittain
- Taulukko 19. Kyselyyn vastanneiden mielipide meno- ja tulotekijöiden painotuksesta suunnitelmakaudella
- Taulukko 20. Kyselyyn vastanneiden mielipide tuloveroprosentista
- Taulukko 21. Kyselyyn vastanneiden mielipide hallintomenoista
- Taulukko 22. Kyselyyn vastanneiden mielipide käyttötalouden palvelujen menoista
- Taulukko 23. Kyselyyn vastanneiden mielipide maksuista
- Taulukko 24. Kyselyyn vastanneiden mielipide kunnan investointimenoista

- Taulukko 25. Kyselyyn vastanneiden mielipide velanotosta
- Taulukko 26. Kyselyyn vastanneiden mielipide omaisuuden myynnistä
- Taulukko 27. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen mielipide taloustiedon koulutustarpeistaan
- Taulukko 28. Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen mielipide taloustiedon koulutustarpeista taustamuuttujien luokissa
-
- Kuvio 1. Talousraportoinnin systeemi
- Kuvio 2. Talousraportoinnin hyödyllisyyden ja käytön edellytykset
- Kuvio 3. Prosenttiosuudet haastatelluista valtuutetuista, jotka olivat samaa tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa.
- Kuvio 4. Kyselyyn vastanneiden jakautuminen kuntakokoluokkiin
- Kuvio 5. Tiedon käyttö useammin kuin kerran kuukaudessa
- Kuvio 6. Valtuutettua arvio taloustiedon riittäväydestä: tieto täysin riittämätöntä tai vähäisessä määrin riittävää
- Kuvio 7. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutettujen ikäluokissa
- Kuvio 8. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutetun sukupuolen mukaan
- Kuvio 9. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja taloushallinnon opintojen suhteen
- Kuvio 10. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja ja valtuustokokemus
- Kuvio 11. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutettujen hallituskokemus
- Kuvio 12. Tiedon käytön summamuuttuja ja jakaumakuvio kuntakokoluokittain
- Kuvio 13. Tiedon riittävyden summamuuttuja valtuutettujen kuntien kokoluokissa
- Kuvio 14. Eräiden tiedon lajien riittävyden summamuuttuja valtuutettujen kuntien kokoluokissa
- Kuvio 15. Tiedon riittävyden summamuuttuja valtuutettujen puolueen mukaan
- Kuvio 16. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen

- Kuvio 17. Kunnan talousarvio- ja -suunnitelmarakenne
(Lähde: JUHTA, JHS 199)
- Kuvio 18. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen valtuutettujen
valtuuskokemuksen mukaan
- Kuvio 19. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen valtuutettujen
hallituskokemuksen mukaan
- Kuvio 20. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen sukupuolen
mukaan
- Kuvio 21. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen ja
taloushallinnon opinnot
- Kuvio 22. Tiedon ymmärtäminen valtuutetun pääasiallisen toiminnan
mukaan
- Kuvio 23. Tiedon hyödyntäminen valtuutetun pääasiallisen toiminnan
mukaan
- Kuvio 24. Luottamus talousjohtoon ja tilivelvollisuuden arviointi
- Kuvio 25. Luottamus vastaajien kuntien eri kokoluokissa
- Kuvio 26. Tilivelvollisuuden arviointi vastaajien kuntien eri luokissa

Esipuhe

Tämä on Kunnallisan kehittämissäätiön rahoittama tutkimus suomalaisten kunnanvaltuutettujen taloudellisen informaation käytöstä. Tutkimuksemme toteutettiin laajalla kyselyllä kaikille valtuutetuille Suomessa. Lisäksi viidessä kunnassa toteutettiin valtuutettujen haastattelut.

Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää tulevaisuudessa valtuutettujen ja luottamushenkilöiden koulutustarpeiden valtakunnallisessa suunnittelussa ja koulutuksessa. Toisaalta tulokset antavat viitteitä siitä, mihin suuntaan kussakin kunnassa voidaan miettiä raportoinnin ja kuntakohtaisen koulutuksen kehittämistä ja suuntaamista varsinkin ajatellen uusia luottamushenkilöitä. Kirjanpidon ja muun laskentatoimen tuottaman tiedon laatu ja selkeys sekä toisaalta tuotetun tiedon käyttäjien kyky lukea ja ymmärtää sitä ovat keskiössä talouden ohjaamisessa ja päätöksenteossa.

Tämä tutkimushanke tarjoaa myös alustan aihepiirin jatkotutkimukselle. Kunnanvaltuutetuille kohdistetun kyselyn toistamisella jatkossa voidaan saada pidemmän aikavälin tiedonkäyttöä kuvaavaa tietoa. Tällöin saadaan tietoa, miten valtuutettujen ja luottamushenkilöiden tieto- ja koulutustarpeet ovat muuttuneet.

Tutkimushankkeesta vastasivat julkisyhteisöjen laskentatoimen professori Lasse Oulasvirta ja yliopistonlehtori HTT Lotta-Maria Sinervo. Tutkimushankkeen tutkijoina työskentelivät HM Petra Haapala ja HTT Abir Khan. Valtuutettujen haastatteluita olivat tekemässä myös Julkisen talousjohtamisen opintosuunnan maisteriopiskelijat Erika Erkheikki, Iida Holopainen, Eeva Mattila ja Melissa Toivonen. Haluamme kiittää kaikkia tutkimushankkeeseen osallistuneita. Kyselylomakkeen laatimisen osalta haluamme kiittää sen eri vaiheissa auttaneita asiantuntijoita, dosentti Irene Roivaista, dosentti Sami Borgia ja yliopistonopettaja, HM Tomi Rajalaa. Lisäksi haluamme kiittää kaikkia haastateltaviksi suostuneita ja kyselyyn vastanneita kunnanvaltuutettuja, jotka mahdollistivat tutkimushankkeen toteuttamisen. Kiitos myös Kunnallisan kehittämissäätiölle tutkimuksen rahoittamisesta.

1 Tutkimuksen tarkoitus ja tulosten yhteenveto

1.1 Johdanto

Tämä tutkimus on ensimmäisiä Suomessa toteutettuja kunnanvaltuutettujen taloudellisen tiedon käyttöä koskevia tutkimuksia. Tutkimus perustuu laajaan, kaikille Suomen valtuutetuille lähetettyyn e-lomakekyselyyn ja lisäksi viidessä kunnassa tehtyihin 25 valtuutetun haastatteluihin.

Valtuutetut ovat kunnallishallintomme tärkeimpiä päättäjiä. Kuntalain (410/2015) mukaan valtuutetut päättävät kuntien strategiasta, talousarvios- ta, taloussuunnitelmasta ja riskienhallinnan perusteista. Edelleen saman lain 14 §:n mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta sekä liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Kyky ymmärtää ja tulkita kunnan talouden kokonaisuutta kuvaavaa informaatiota on olennainen edellytys tässä valtuutetun ja valtuus- ton tehtävässä. Lisäksi talouden tilan tulkinnassa tulisi muodostaa myös kuva koko kuntakonsernista.

Valtuutetun työn kannalta on tärkeitä, kuinka laadukasta ja luotettavaa on viranhaltijaorganisaation valmistelu ja kuinka tarjottu tieto vastaa valtuutetun informaatiotarpeita. Kunnan taloutta ja toimintaa koskevassa päätöksenteossa keskeisiä virallisia tiedonlähteitä ovat kunnan talousarvio ja taloussuunnitelma, (kunnan ja kuntakonsernin) tilinpäätös ja toiminta- kertomus. Pelkästään tietojen tuottaminen ei kuitenkaan varmista sitä, että tietoa myös käytetään muun muassa muodostettaessa käsitystä kunnan ta- loudellisesta asemasta ja tuloksesta sekä toiminnan ja talouden kestävyyy- destä. Tarjotun tiedon käytön suhteen voi olla monia esteitä, muun muassa tiedon monimutkaisuus ja valtuutetun ajankäytön rajoitukset. Kuntien

talouden ymmärtämisessä voi olla ongelmana myös informaation tulva ja olennaisen erottamisen vaikeus, sillä kunnan talous on laaja ja moniulotteinen kokonaisuus. Tiedon tulkitsemiseen liittyy luonnollisesti myös poliittinen ulottuvuus, joka liittyy puolestaan valtuutetun rooliin poliittisena päätöksentekijänä.

Päätutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1) Minkälaista talousinformaatiota valtuutetut käyttävät ja kuinka usein, mistä tiedosta on puutteita ja miten tietotuotantoa ja tietoperustaa jatkossa voisi kehittää?
- 2) Miten ja minkä informaation perusteella valtuutetut muodostavat käsityksensä kuntakonsernin ja kunnan palvelujen kustannuksista, taloudellisesta tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja tulevista toiminnan ja talouden näkymistä?
- 3) Mikä on valtuutettujen oma käsitys taloustiedon lukutaidosta ja ymmärtämisestä ja missä määrin valtuutetut kokevat tarvitsevänsä lisäkoulutusta talous- ja tilinpäätösraportoinnin lukemiseen ja ymmärtämiseen?

Tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää paitsi a) luottamushenkilöiden talousosaamisen vahvistamisessa sekä siten b) taloudellisen päätöksenteon ja johtamisen kehittämisessä, niin myös c) taloussuunnittelutiedon, tilinpäätös- ja toimintakertomustiedon ja muun kuntalain edellyttämän talousinformaation sisällön kehittämisessä niin valtakunnallisella kuin kuntakohtaisella tasolla.

Tutkimuksella on merkitystä myös kunnallisen demokratian kannalta. Luottamushenkilöiden ja erityisesti valtuutettujen asema ylimpinä päätöksentekijöinä paranee, kun he ymmärtävät talous- ja tilinpäätöstiedon perusteet eivätkä ole vain talousammattilaisten välittämän ja tulkitseman laskentainformaation varassa.

Tämän raportin johdantoluvussa esitellään haastatteluaineiston tuloksia kunnan talousraportoinnin valossa. Johdantoluvun loppuun on myös koottu kyselyaineiston keskeisiä havaintoja ja päätelmiä tiiviiseen muotoon. Luvussa kaksi esitellään talousinformaation tiedonkäyttöön liittyvää aiempaa tutkimusta. Luku kolme sisältää tutkimusmenetelmien ja aineistojen

tarkemman kuvauksen. Haastatteluaineiston analyysi ja tulokset käsitellään luvussa neljä. Luku viisi keskittyy kyselyaineiston analyysiin ja tuloksiin.

1.2 Haastattelutulokset eri talousraporttien käytön valossa

Tutkimushankkeessa kerättiin laadullinen haastatteluaineisto yhteensä 25 kunnanvaltuutetulta viidestä eri kunnasta. Haastatteluissa valtuutetut saivat vapaasti kuvata talousinformaation käyttöönsä ja näkemyksiään siitä. Tähän alalukuun on koottu haastatteluaineistosta tunnistettuja käsityksiä ja näkemyksiä kuntien erilaisista talousraporteista ja niiden käyttötavoista.

Kunnan talousarvio

Kunnanvaltuusto päättää kunnan talousarviosta eli budjetista edellisen vuoden marraskuun lopulla tai joulukuussa. Tämän lisäksi budjetti on valtuuston esityslistalla talousarviovuoden aikana aina, kun siihen tehdään muutoksia, ja edelleen seurantaraportoinnin yhteydessä. Talousarvion toteutumista seurataan yleensä vuosikolmanneksittain tai -neljänneksittain. Lisäksi talousarvion toteutumalaskelmat käsitellään seuraavan vuoden kesäkuussa valtuuston tilinpäätöskokouksessa.

Haastatteluaineistosta ilmenee, että kunnanvaltuutetut kiinnittävät huomionsa usein talousarvion kokonaisuuden sijasta tiettyihin osa-alueisiin, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä omien kiinnostuksen kohteidensa ja ajamiensa asioiden mukaan. Valtuutetut ovat tavanomaisesti myös jonkin lautakunnan jäsenenä orientoituneet kyseisen lautakunnan tehtäväalueeseen. Myös kunnan henkilöstö ja henkilöstömenojen kehitys ovat monen haastateltavan mainitsemia asioita.

”Konkreettiset juuri lainat ja miten verot on kehittyneet, onko ne odotuksien mukaan vai onko tullut yllätyksiä. Tietysti itse sote-ihmisenä, sote-alan ammattilaisena, koska se on mun lempibravuuri tässä niin minua kiinnostaa ... esimerkiksi erikoissairaanhoidon ylitykset ovat jälleen näin pienessä kunnassa yli 2,5 miljoonaa, ... ne ... kiinnostaa tietysti, ... seuraan niitä enemmän. Perusturva tietysti ja sitten varhaiskasvatus on ehkä ne jotka enemmän kiinnostaa.”

Kysyttäessä, miten valtuutetut arvioivat heille tilivelvollisen hallinnon suorittamista, talousarvio ja sen noudattaminen nousivat tärkeämmiksi kuin tilinpäätöslaskelmat. Valtuutettujen seuranta talousarvion toimeenpanoon tapahtuu talousarvion talousarviovuoden aikaisen ja myös koko vuotta koskevan seurantaraportoinnin avulla. Useat valtuutetut kertoivat seuraavansa talousarviossa erityisesti palvelujen kehitystä ja palveluihin liittyvien tavoitteiden toteutumista ja lukevansa siksi toimintakertomuksen ja talousarvion tekstiosiota.

”Kiinnitän huomioni erityisesti talousarvioon ja toimintaa koskevaan raportointiin. On tärkeää arvioida, olemmeko saavuttaneet tavoitteemme. Ja, jos emme ole saavuttaneet tavoitteitamme, mitä meidän pitäisi jatkossa tehdä paremmin kuin tähän asti.”

”Enemmän mä ehkä luen toimintakertomuksia että se on sitten sen varsinaisen tuloslaskelman, taseen ja sun muuta niin ei sitä ehkä juurikaan tarvi, vaan toimintakertomuksen kautta missä ollaan, mitkä on ollu tavoitteet ja missä ollaan onnistuttu ja mikä on taso että kyllä se enemmän menee sillä tasolla.”

Kunnan tilinpäätös

Vaikka monet haastateltavat pitivät talousarvion ja palveluihin liittyvien tietojen seuranta ensisijaisena, he kertoivat katsovansa myös tilinpäätöslaskelmia, vaikkakin harvemmin.

”No, oikeestaan aika harvoin tilinpäätöstä, koska se on kuitenkin ollut ja mennyttä aikaa mutta siihen vertailuun että sitten kun tulee raportit niin silloin käytän kyllä että vertaan miten on mennä edellisinä vuosina että mihin suuntaan ollaan menossa. Varsinkin yrityksiä osalta niin ne käyn kyllä läpi sitten, myöskin edellisestä vuodesta.”

Valtuutetut nojaavat kunnan talousjohtoon talousinformaation lähteenä. Useat haastateltavat mainitsivat, että he saattoivat luottaa kunnan talousjohdon apuun laskelmien selostamisessa ja avaamisessa.

Yleishuomiona haastatteluaineistosta voidaan todeta, että suurin osa valtuutetuista melko tottuneesti nimesi tilinpäätöksestä osa-alueita ja tunnus-

lukuja, joita he pitivät tärkeinä ja joita he seurasivat. Enemmistö haastatelluista kertoi kohdistavansa huomion enemmän tuloslaskelmaan kuin kunnan taseeseen. Tuloslaskelmassa kiinnitettiin usein huomiota vuosikatteen ja tulokseen sekä kunnan toiminnan ali- tai ylijäämään. Useat haastateltavat kertoivat seuraavansa verotulojen kertymää ja vertaavansa sitä menokehitykseen. Monet kertoivat seuraavansa myös muiden tulonlähteiden, kuten valtionosuuksien, kehitystä. Kunnan rahoituslaskelma sai vähemmän suoria mainintoja haastatteluissa. Toisaalta useat haastatellut kertoivat seuraavansa myös investointeja ja investointien tulorahoitusastetta.

”No silloin kun tilinpäätöstä käydään läpi niin kyllä silloin täytyy huomioida kaikki ja käydä kaikki tarkoin läpi mutta, kyllä se tietenkin se rahoitusosio on semmoinen joka on se herkimmin, mihin tarttuupi.”

”Kyllä lähinnä nämä yli- ja alijäämä kertoo mun mielestä jotain siitä kunnan tilasta sitten.”

”Maallikon tulee katsottua sitä, ikävä kyllä sitä alariviä ja sitä meille jää ... mikä on poistojen jälkeen se tilanne eli vieläkö on sieraimet pinnan yläpuolella vai olemmeko poistojen jälkeen miinuksella. Oikeastaan hirveän vähän tulee niitä ylärivejä luettua, niitä luetaan vaan ehkä silloin kun lähetään selvittään jotakin. Jos ollaan tyytyväinen siihen alariviin, niin sitten ne ylärivit menee vähän liian helpostikin...”

”No tietysti vuosittainen ali- tai ylijäämä, että millaisen tuloksen siltä pohjalta kaupunki on tehnyt, no sitten aina se, että jos on joku tietty kysymys mistä on kiinnostunut, niin jos siihen liittyy joku tunnusluku.”

”Mua kiinnostaa ne, sieltä ne, rahoituslaskelman tiedot, just ne jotkut tunnusluvut että paljon on lainaa per asukas ja paljon on se tulorahoitusprosentti, ja ne poiston alaiset investoinnit ja, sitten mua kiinnostaa tilikauden tulos ja, sitten miten niihin tavoitteisiin niihin toiminnallisiin tavoitteisiin on päästy. Kun ne on siitä mulle kivoja kun ne ei oo pelkkiä numeroita.”

”Joo no mitähän tuohon sanoisi, että tulos kyllä, ennen kaikkea se kiinnostaa siinä tapauksessa jos on kovasti muutosta edelliseen. Ja sitten, no tase kyllä se on niin että tulokseen enempi kiinnitän huomiota kun taseeseen.”

Edellä mainituista tilinpäätöslaskelmista moni haastateltu kertoi kokevansa taseen vaikeaselkoisemmaksi kuin tuloslaskelman. Taseen osalta seurattiin kunnan velkaantuneisuutta, ja muutama haastateltu kertoi erityisesti samassa yhteydessä vertaavansa kunnan asukaskohtaista lainamäärää muiden vastaavanlaisten kuntien lainamäärään. Useampi haastateltu kertoi myös lukevansa harvemmin konsernin tilinpäätöslaskelmia kuin emokunnan tilinpäätöslaskelmia.

”Konsernitilinpäätöksestä minua ei siis kiinnostaa mikään, koska minä en ymmärrä siitä mitään.”

Monet valtuutetut kertoivat seuraavansa tiettyjä konserniyhtiöitä, erityisesti jos niissä oli ilmennyt ongelmia, esimerkiksi tiettyä kiinteistöyhtiötä tai vuokrataloyhtiötä, joka rasittaa kunnan taloutta. Muutama haastateltu toi esille huolensa yhtiölainsäädännön alaisten konserniyhtiöiden seuraamisen vaikeudesta ja siitä, että kirjanpidon tilinpäätöslaskelmat eivät kerro riittävästi konserniyhtiöiden toiminnoista ja kunnalle tulevista sitoumuksista muun muassa liikesalaisuuksien ja vähemmän avoimen tiedottamisen takia.

”Mun mielestä siinä on kehitettävää, ihan valtakunnan tasolla että niihin sovelletaan puhtaasti osakeyhtiölakia niin se ehkä ei ole oikein jos käyttää riittävän voimakasta sanaa. Siellä pitäis olla enemmän avoimuutta koska ne on kumminkin toimintoja mitkä yhtä hyvin vois olla kunnan omaa toimintaa, jolloin ne on avoimia ja nyt kun ne on yhtiössä niin ne on salaisia ja se on ongelmainen.”

1.3 Kyselyn tulosten tiivistelmä

Kyselyyn vastasi 1 214 valtuutettua. Vastanneet jakautuivat puolueisiin ja kuntien taustamuuttujien suhteen tavalla, joka sallii yleistysten tekemisen koko valtuutettujen perusjoukosta. Seuraavassa on koottu yhteen kymmenen tärkeintä tulosta e-lomakekyselystä.

1. Taloustiedon käytön osalta lähes kaikki vastanneet valtuutetut käyttävät kaikkia tiedonlähteitä ainakin muutaman kerran vuodessa. Mikään tiedonlähde ei siis ole tyypillisesti sellainen, jota ei käytettäisi.

2. Kaikkien useimmin valtuutetut käyttävät tiedonlähteenä muita kuin virallisia asiakirjoja. Keskustelut, esitykset ja uutiset nousevat useimmin käytetyiksi lähteiksi. Näitä ovat kunnanjohtajan tai talousjohdon suulliset esitykset, puolueryhmän sisäiset keskustelut, lehdistön ja muun median uutiset ja jutut kunnan taloudesta, valtuutetun vapaa-muotoiset keskustelut kunnan yleis- tai talousjohdon kanssa. Jonkin verran vähemmän käytetään kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa sekä tilinpäätöksiä. Tämä on mielenkiintoinen tulos, joka korostaa usein monimutkaisen taloustiedon välittäjien merkitystä. Tämän suuntaisia tuloksia on myös saatu kansainvälisissä tutkimuksissa.
3. Taloustiedon eri lajien tarjonnan riittävyttä tarkasteltaessa huomataan, että lähestulkoon kaikissa tiedon lajeissa tiedon tarjonta omassa kunnassa on riittämätöntä useiden valtuutettujen käsityksen mukaan. On havaittavissa melko yleinen tietokuilu siinä, mitä valtuutetut pitävät riittävänä tietona verrattuna siihen, mitä tietoa omassa kunnassa on tarjolla. Tiedon riittämättömyys koettiin kaikkein voimakkaimmaksi palvelujen laadun ja vaikuttavuuden (asiakastytyväisyys, oppimistulokset, hoidon vaikuttavuus jne.) suhteen. Myös ympäristövastuita koskeva tieto sekä palvelujen tuottavuutta (esim. asiakaskäynnejä/työntekijä) koskeva tieto koettiin monesti riittämättömäksi. Riittämättömyyden ongelmaa on havaittu myös tiedon tarjonnassa, joka koskee kunnan palvelujen edullisuutta verrattuna ulkoa tuotettuihin palveluihin, kunnan investointien rahoitusvaihtoehtoja ja kunnan infrastruktuurin kuntoa ja korjausvelkaa. Nämä tulokset antavat selvän osviitan siitä, mitä tietotarjontaa valtuutettujen päätöksenteon kannalta tulisi parantaa.
4. Taloustiedon käytön aktiivisuuden mittaamiseksi muodostettiin summa-
muuttuja tiedon käytön useudesta eri tiedon lähteiden suhteen. Erot eri taustamuuttujien suhteen olivat yleisesti ottaen pieniä. Muutamia merkittävämpiä eroja havaittiin. Esimerkiksi taloushallinnon opintoja suorittaneet ja kunnanhallitustyöskentelystä kokemusta saaneet valtuutetut olivat muita aktiivisempia taloustiedon käyttäjiä. Yhteenvedona voimme todeta, että pääasiassa tutkitut taustamuuttujat eivät estä tai

erityisemmin lisää valtuutettujen tiedonlähteiden käytön aktiivisuutta. Tulosta voidaan pitää hyvänä, kun ajatellaan demokratian toteutumista luottamushenkilöiden päätöksenteon ja erityisesti kunnan talouteen liittyvän päätöksenteon edellytysten kautta.

5. Taloustiedon tarjonnan riittävydestä havaittiin, että valtuutettujen käsityksen mukaan isoissa, yli 50 000 asukkaan kaupungeissa tiedon riittävydessä on hivenen enemmän puutteita kuin muissa kunnissa. Isoissa kaupungeissa oltiin muita yleisemmin sitä mieltä, ettei valtuutetuilla ole riittävästi tietoa rahoitusvaihtoehdoista, johdannaisista ja vuokra- ja leasing-vastuista.
6. Talousarviokokonaisuuden eri osien ymmärtäminen ja tilinpäätösinformaation hyödyntäminen olivat valtuutettujen mielestä vähintään tyydyttävällä tasolla. Yli puolet vastasi ymmärtävänsä hyvin talousarvion eri osien yhteydet ja kykenevänsä hyvin valtuutettuna tilinpäätöstiedon hyödyntämiseen kantojen perustelemiseksi. Valtuutetuista vain noin 5 prosenttia vastasi talousarvion ymmärtämisen ja tilinpäätöksen hyödyntämisen olevan heikkoa. Tämä tulos merkitsee sitä, että yleisesti ottaen suomalaiset valtuutetut kokevat ymmärtävänsä sekä talousarviota että tilinpäätösraportteja. Tulos ei sinänsä ole yllättävä, koska taito kuuluu valtuutetun työhön liittyviin perusasioihin. Valtuustokokemus lisää kykyä lukea niin talousarviota kuin tilinpäätöskokonaisuutta tunnuslukuineen. Myös hallituskokemus tuo mukanaan paremman kyvyn lukea niin talousarvio- kuin tilinpäätösinformaatiota. Miehet pitivät omaa lukutaitoaan hivenen parempana kuin naiset.

Tämän osion tulos ei tarkoita sitä, etteivätkö valtuutetut silti halua oppia lisää. Valtuutettujen enemmistö halusi saada lisäkoulutusta. Toisaalta tämän osion tuloksia voi tulkita myös niin, että tilinpäätös- ja talousraporttien sisältöä voidaan kehittää nimenomaan valtuutettujen näkökulmasta. Kunnan taloushallinnossa voidaan kehittää helpompilukuisia raporttimuotoja, seuloa esiin tärkeitä tietoja ja selostaa ymmärrettävällä tavalla käytettyjä käsitteitä ja talouslukuja. Eräässä kunnassa on esi-

merkiksi kehitetty tuloslaskelmasta oikaistu versio, jossa laskelmasta puhdistetaan satunnaisten ja kirjanpidollisten laskennallisten erien (esim. myyntitappio) vaikutus, jolloin lukija saa käsityksen normaalin toiminnan ”puhtaasta” tuloksesta.

7. Kyselylomakkeella selvitettiin valtuutettujen mielipidettä kahdesta seikasta: kuinka hyvin luotat kuntasi talousjohtoon valtuustolle antaman raportoinnin oikeellisuuteen ja kuinka hyvin kykenet arvioimaan valtuustolle tilivelvollisen organisaation onnistumista talousarvion toimeenpanossa. Kyselyn tulosten mukaan valtuutetut luottavat pääosin hyvin talousjohtoon raportointiin. Lisäksi ainoastaan noin 7 prosenttia oli sitä mieltä, että kykeni vain heikosti arvioimaan valtuustolle tilivelvollisen kunnan organisaation suoriutumista talousarvion toimeenpanossa. Tämä taas antaa edelleen hyvät lähtökohdat ajatellen valtuutettujen roolia hallinnon ja toimeenpanon päämiehinä, joille tilivelvolliset raportoivat valtuuston talousarvion muodossa olevan tahdonilmaisun noudattamisesta. Kyselyn tulokset ovat positiivisia ajatellen valtuutettuja, jotka toimivat kunnan ylimpinä päättäjinä. Laadukkaan päätöksenteon edellytyksenä on, että päätökset tehdään oikeiden taloustietojen perusteella ja toisaalta arvionvaraisten tietojen olleessa kyseessä mahdollisimman hyvin punnittujen tietojen varassa. Tilinpäätöslaskelmat sisältävät kirjanpidon arvionvaraisia eriä, ja toisaalta toimintakertomus ja talousarvio sisältävät arvionvaraisia tietoja muun muassa väestön ja työpaikkojen kehityksestä, palvelukysynnästä, menopaineista ja eri tulonlähteiden tulontuottokyvystä.
8. Lomakkeella kysyttiin valtuutetuilta arviota kunnan talouden tilasta nyt ja viiden vuoden kuluttua. Arviot olivat melko neutraaleja, eli suurta heikkenemistä tai parantumista ei nähty talouden nykytilassa, joka oli yleisesti ottaen melko hyvä (poikkeuksia löytyy molempiin suuntiin). Erot eri kokoluokkien välillä eivät ole suuria, mutta huomio kiinnittyy siihen, että yli 50 000 asukkaan kuntien tilaa arvioidaan nyt hivenen muita heikommaksi, mutta toisaalta tilan arvioidaan kohenevan muihin verrattuna viiden vuoden tähtäimellä. Tulos voi liittyä siihen, että

monet yli 50 000 asukkaan kunnat ovat kasvavia ja niillä on väestö- ja työpaikkakehityksen perusteella edellytyksiä kehittyä myös taloudellisesti mittareilla, vaikka kasvu aiheuttaa myös menopaineita.

9. Lomakkeella kysyttiin myös vastaajan mielipidettä joukosta meno- ja tulotekijöistä kunnan seuraavalla taloussuunnittelukaudella (talousarviovuosi plus suunnitelmavuodet). Tulopuolen tekijöistä suurimman suosion sai kunnan omaisuuden myynti. Kunnan tulo- ja kiinteistöveroprosenteista vastaajat ovat pidättyväisempiä. Suurin osa valtuutetuista haluaa pitää veroprosentit ennallaan. Velanoton suhteen valtuutetut jakautuvat melko tasaisesti kolmeen ryhmään: Osa haluaa vähentää sitä, osa haluaa pitää ennallaan ja osa katsoo velanoton lisäämiselle olevan tilaa. Menotekijöiden osalta hallintomenoja ollaan valmiimpia leikkaamaan kuin palvelumenoja, mikä käytännössä tietää usein palvelujen heikentymistä. Investointimenojen suhteen valtuutetut jakautuvat melko tasaisesti ryhmiin kuitenkin niin, että investointimenojen lisääminen saa enemmän kannatusta kuin niiden vähentäminen. Kaiken kaikkiaan valtuutettujen talouden keinovalikoimassa käyttötalouden hallintomenojen vähentäminen, eri tulonlähteiden maltillinen lisäkäyttö sekä investointien lisääminen olivat suosituimpia. Jos kunnalla on suuri tarve talouden rahoitukselliseen tasapainottamiseen, tämä kolmen keinojen kombinaatio ei sinänsä anna kovin voimakasta efektiä. Tarpeelliset, tuottavat ja kunnan houkuttelevuutta lisäävät investoinnit parantavat vasta pitemmällä aikavälillä kunnan taloutta.
10. Vastaajilta kysyttiin lopuksi kunnan tilinpäätös- ja talousarviolaskelmiin liittyvän lisäkoulutuksen tarvetta. Yli puolet valtuutetuista koki tarvitsevänsä lisäkoulutusta. Vaikka valtuutetut kokevat osaavansa tulkita melko hyvin talousraportoinnin sisältöjä, heistä yli puolet haluaisi lisää koulutusta. Tämä on tärkeä viesti niin kunnan talousjohdolle, joka tarjoaa koulutusta luottamushenkilöille kunnan sisällä, kuin ulkopuolisille alan kouluttajille. Tuloksen projisointi koko valtuutettujen perusjoukkoon (8 999 valtuutettua) merkitsee lähes 6 000 lisäkoulutusta tarvitsevaa valtuutettua!

2 Tutkimuksen viitekehikko

Kunnan talous koostuu sekä rahaprosessista että reaali prosessista eli toimintaprosessista, jossa tuotetaan palvelusuoritteita, hallintosuoritteita ja päätöksiä. Kunnan taloutta pitää arvioida molempien prosessien onnistumisen perusteella. Tämä käy myös hyvin ilmi kuntalaista. Kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnan tehtävät tulee hoitaa tavalla, joka ei vaaranna talouden kestävyyttä. Kuntien taloudellinen tavoite kytkeytyy hyvään tuloksellisuuteen ja sen saavuttamiseen niin, että kunnan talous pysyy tasapainossa pitkällä aikavälillä (Meklin 2009; Cohen, Doumpos, Neofytou & Zopounidis 2012; Sinervo 2014; Brusca, Manes Rossi & Avensano 2015).

Kestävä kuntatalous voidaan määritellä siten, että se koostuu paitsi talouden tilasta rahaprosessin mittareilla ilmaistuna myös toimintaprosessin aikaansaamista palveluista, niiden saatavuudesta, riittävydestä ja laadusta tarpeeseen ja kysyntään nähden (SOU 2001, 76; Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009). Koska kunnat hoitavat toimeksiantotaloutta kuntalaisten lukuun ja pääasiassa veronmaksajien kautta tulevalle rahoituksella, kuntien toiminta-ajatuksena ei ole tuottojen ja kulujen erojen maksimointi voiton muodossa. Jatkuva ylijäämäinen kunnan talous merkitsisi sitä, että kunta kerää liikaa veroja ja ”ylimääräisiä” rahavaroja tililleen. Tätä taustaa vasten on helppo ymmärtää, että kunnan taloutta tulee mitata monipuolisesti ja moniulotteisesti erilaisten tekijöiden ja tunnuslukujen valossa. Lisäksi arvioinnin tulee perustua poikkileikkaustarkastelun lisäksi pitkittäistarkasteluun eli suhteessa kunnan talouden ja toiminnan kehitykseen.

Kansainvälisesti poliitikkojen talous- ja tuloksellisuusinformaation käyttöä on tutkittu jonkin verran (Van Helden 2016). Ter Bogt (2004) tutki hollantilaisia paikallispoliitikkoja, Askim (2007; 2009) ja Monsen (1993) norjalaisia, Johansson ja Siverbo (2009) ruotsalaisia ja Melkers ja Willoughby (2005) yhdysvaltalaisia kuntapoliitikkoja. Muun muassa ter Bogtin (2004) ja Askimin (2007) saamien tulosten mukaan poliitikot käyttävät rajoitetusti finanssietoa hyväkseen, koska he ovat kiinnostuneempia muista kuin rahamääräisistä toimintaa kuvaavien mittareiden tiedoista. Norjassa tehdyssä Bergenin kaupungin tapaustutkimuksessa havaittiin, että päättäjiä kiinnosti eniten rahamääräisessä tilinpäätösesityksessä rahoituslaskelma ja siihen perustuva rahoitusanalyysi (Olson, Falkman & Pauli 1995).

2.1 Kunnan taloussuunnittelu- ja tilinpäätösinformaation kokonaisuus

Kunnan luottamushenkilöiden on välttämätöntä ymmärtää ja riittävässä määrin hallita taloussuunnittelu ja tilinpäätösinformaation kokonaisuus. Kuntalaki (410/2015) kuntien peruslakina säätää kuntien talous- ja tilinpäätösraportoinnin muodon. Kuntalain 110 §:n mukaan kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Kuntalain 112 §:n mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 113–116 §:n soveltamisesta. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus sekä konsernitilinpäätös (113 § ja 114 §).

Jos kunta ja sen tytäryhteisöt muodostavat kuntakonsernin, kunnan tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Kunnan, jolla ei ole tytäryhteisöjä mutta on kuntayhtymän tai liikelaitoskuntayhtymän jäsen, tulee sisällyttää konsernitilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot. Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tulos-

laskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa (Kuntal 113 § ja KPL 3:2 §). Tämä velvoittava pykälä on tärkeä. Kunnan tilinpäätöksen laatijan on pohdittava oikeiden ja riittävien tietojen antamista tilinpäätöksen lukijan näkökulmasta.

Perinteisen talousarvion ja taloussuunnitelman lisäksi kuntalaki (410/2015) edellyttää, että kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen (Kuntalaki 410/2015, § 37).

Kuntien keskeisen talousinformaation muodostumiseen vaikutti merkittävästi vuonna 1997 tapahtunut kuntien talousarvio- ja kirjanpitoikäytäntöjen uudistus. Kunnissa otettiin tuolloin käyttöön suoriteperusteinen liikekirjanpito ja tilinpäätösasetelma, joka heijastui myös talousarvioasetelmaan (esim. Näsi & Keurulainen 1999). Vuoden 1995 kuntalain mukaisesta talousarvio- ja kirjanpituudistuksesta alkoi kehityspolku kohti monipuolisempaa tilinpäätös- ja talousinformaatiota. Toisaalta tämä monipuolisempi ja laajempi talousinformaatio tarkoittaa myös tiedon monimutkaistumista. Tämä asettaa haasteita informaation ymmärrettävyydelle ja tulkinntalle ja itsessään lisää talousosaamisen ja talouden lukutaidon tarvetta (esim. Hallipelto, Helin, Oulasvirta & Ruuska 1992; Näsi & Keurulainen 1999, 13–14).

Suoriteperusteisen liikekirjanpidon käyttöönottoa perusteltiin sen kyvyllä antaa aiempaa parempaa informaatiota kunnan talouden analysointiin. Suoriteperusteisen liikekirjanpidon avulla voidaan selvittää kunnan tilikauden toiminnallinen tulos, kunnan rahoitusasema, talousarvion toteutuminen, ylijäämäerien siirtäminen ja alijäämän kattaminen (Myllyntaus 2002, 122–125). Laskentatoimen uudistuksen taustalla oli kunnalliskomitean pyrkimys parantaa kunnallishallinnon talousinformaatiota, jotta ”taloudelliset tekijät alkaisivat painaa kunnan päätöksenteossa enemmän”. Komitean mukaan uudistus johtaisi siihen, että päätöksentekijät joutuvat

selvittämään, mitä kunnan palvelujen tuottaminen maksaa, miten palvelut rahoitetaan ja miten erilaiset rahoitusvaihtoehdot vaikuttavat kunnan taloudelliseen asemaan pitemmällä aikavälillä (komiteamietintö 1993:33, 272). Suoriteperusteinen liikekirjanpito mahdollistaisi myös vertailukelpoisuuden muiden kirjanpitoyksiköiden (kuten kuntien ja yritysten) välillä. Vertailujen avulla voitaisiin etsiä keinoja toimintojen tehostamiseen ja tuloksellisuuden parantamiseen.

Kuntalain (410/2015) mukaiseen tilinpäätöskokonaisuuteen kuuluu paljon laskelmia: kunnan tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja talousarvion toteutumisvertailun osat (käyttötalousosa, investointiosa, tuloslaskelmaosa ja rahoitusosa) sekä konsernitilinpäätöksen osat (konsernin tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma). Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta on edelleen tarkennettu tilinpäätöksen lakisäätteistä sisältöä (ks. tarkemmin Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta, s. 13).

Luottamushenkilön näkökulmasta tämän kokonaisuuden ymmärrys ja riittävä hallinta ovat haasteita, joita tämä tutkimus avaa. On esimerkiksi erotettava, milloin on kyse talousarvion toteutumisvertailun laskelmista (käyttötalousosa, investointiosa, tuloslaskelmaosa ja rahoitusosa), milloin varsinaisista ulkoisista tilinpäätöslaskelmista (tuloslaskelma, rahoituslaskelma, tase ja konsernitilinpäätös) ja milloin eriytettyistä liikelaitosten ja muiden taseyksiköiden tilinpäätöslaskelmista.

Huomionarvoista on, että tilinpäätöslaskelmia koskevat kaavat tietovaatimuksineen ovat nousemassa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston sitovista ohjeista valtioneuvoston asetuksen tasolle (Valtioneuvoston asetukset kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista). Asetusten myötä osavuosi-katsaukset tulevat pakollisiksi. Puolivuosikatsaus sisältää kunnan ja sen eriytettyjen liiketoimintojen tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman. Lisäksi puolivuosi-katsauksessa esitetään toiminnan ja talouden olennaiset tapahtumat, talousarvion toteutuminen sekä ennuste koko vuoden tuotoista ja kuluista. Neljännesvuosikatsaus sisältää kunnan sekä sen eriytettyjen liiketoimintojen tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman. Lisäksi neljännesvuosikatsauksessa esitetään toiminnan ja talouden olennaiset tapahtumat,

talousarvion toteutuminen sekä keskeiset tekijät, joiden ennakoidaan vaikuttavan tilikauden tuottojen ja kulujen määriin.

2.2 Aiempi kotimainen tutkimus

Tämän tutkimuksen kaltaista luottamushenkilöihin ja erityisesti valtuutettuihin kohdistuvaa talousinformaation ymmärtämistä ja käyttöä koskevaa systemaattista tutkimusta ei ole tehty Suomessa aikaisemmin. Kuntaliiton ja tutkimuskuntien rahoittamassa laajassa KuntaSuomi 2004 -tutkimuksessa kartoitettiin kuntien talousjohtamisen tilaa ja talousjohtajien käsityksiä kirjanpidosta ja muusta laskentainformaatiosta, sen riittävydestä, mutta ei luottamushenkilöiden osalta (ks. Oulasvirta 1996, Kallio ym. 2000 ja Kallio ym. 2005). Vuonna 2005 ilmestyneessä raportissa vedettiin yhteen vuosina 1996, 1999 ja 2003 tehtyjen talousjohdolle suunnattujen kyselyjen tulosten yhteenveto. Talousjohtajien enemmistön asennoituminen oli pysynyt myönteisenä vuoden 1995 kuntalain mukaiseen kirjanpituudistukseen. Huomionarvoista on kuitenkin se, että kaikki talousjohtajat eivät pitäneet uudistusta tarpeellisena. Osa talousjohtajista oli sitä mieltä, että tilinpäätöslaskelmissa ja kirjanpidossa oli ollut sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia. Osa piti aiempaa hallinnollista kirjanpitoa kunnille sopivampana. Tilipäätöksistä laskettavista tunnusluvuista talousjohtajat pitivät tärkeimpinä vuosikatetta (tuloslaskelma), lainakantaa (rahoituslaskelma ja tase), omavaraisuusastetta (tase) sekä konsernin lainakantaa (konsernitase). Vuoden 2003 kyselyn aikaan konsernituloslaskelma ja konsernin rahoituslaskelma eivät olleet pakollisia, ainoastaan konsernitase.

Edellä mainitun tutkimuksen (Kallio ym. 2005) taloussuunnittelua koskevassa osiossa vedettiin yhteen tuloksia seuraavasti. Talousarviot olivat muuttuneet kunnissa kehysmäisiksi, myös nettobudjetointi oli tullut yleiseksi. Budjettivaltaa oli hajautettu valtuustolta alaspäin, mitä toisaalta voitiin kompensoida sillä, että valtuusto asetti sitovia toiminnallisia tavoitteita määrärahoille ja piti huolen siitä, että talouden ja toiminnan raportointi valtuustolle on riittävää ja kattavaa. Ongelmana tässä asetelmassa oli kuitenkin se, että talousarvion määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden kytkemisessä oli edelleen ongelmia, jotka oli havaittu jo vuoden 1996 tutkimuksessa.

Valtuustolle muodostui ongelmaksi tilanne, jossa valtuutetuille tuotiin päätettäväksi isoja raamirahoja ilman, että he tiesivät, miten ja millä mittareilla niistä oli johdettavissa ne tulokset, joita kunta halusi.

2.3 Talousraportit ja valtuutetut niiden käyttäjinä

Taaksepäin talouden toteutuneita lukuja tarkastelevat tilinpäätösraportit täyttävät päämiehen tietotarpeet siitä, miten tilivelvolliset toimivaltuuksien saajat (kirjanpitoteoriassa käytetään käsitteitä päämies ja agentti) ovat suoriutuneet heille uskottujen resurssien ja varojen käytössä. Kunnallishallinnossa tilivelvollisuus liittyy keskeisesti talousarviossa myönnettyjen varojen käytön ja sille aikaan saadun toiminnan laillisuuteen ja valtuuston päätösten mukaisuuteen. Kunnat ovat luonteeltaan toimeksiantotaloutta, jonka päämiehiä ovat viime kädessä kuntalaiset. Vaaleissa valitut valtuutetut edustavat kuntalaisia ja ovat itse toisaalta päämiehiä kunnan muulle valmistelevalle ja toimeenpanevalla organisaatiolla.

Tilinpäätösraportointi ei ainoastaan täytä tilivelvollisuuden tietotarpeita, koska tilinpäätösraportointi (tarkkailu- ja informaatiolaskelmat) antavat tietopohjaa eteenpäin katsovalle vuotuiselle talousarviolle ja keskipitkän tähtäimen taloussuunnitelmille (suunnittelulaskelmat). Tilivelvollisuusraportointi palvelee kunnan suunnittelua vähentäen samalla tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta ja parantaen kunnan kykyä varautua tulevaisuuteen. Tilinpäätösraportteihin sisältyvät tiedot, tilastot ja analyysit antavat tietopohjaa kunnan pitkän aikavälin strategian laatimiselle.

Edellä mainitut talousraporttien lajit muodostavat yhdessä ja vuorovaikutteisesti tärkeän kokonaisuuden, joka on valtuutetun työskentelyn ja laadukkaan päätöksenteon kannalta olennaisen tärkeä. Tämä ei valtuutetun kannalta tarkoita sitä, että hänen tulisi olla taloushallinnon, kirjanpidon, taloussuunnittelun ja talousanalytiikan koulutettu ammattilainen. Kunta on poliittis-hallinnollinen organisaatio, jossa työnjako perustuu siihen, että asiantuntijaviranhaltijat valmistelevat tärkeät luottamushenkilöelinten hyväksyntää edellyttävät talousasiat ja poliitikot sitten päättävät esittelystä. Luottamushenkilöllä tulee olla omassa roolissaan päätöksentekokyky, johon kuuluu valmius lukea ja ymmärtää esittelytekstit ja pyytää tarvittaessa selvennyksiä ja lisätietoja valmistelevalta viranhaltijakoneistolta.

Laskentatoimen perustiedot kootaan kunnissa rahaprosessia kuvaavan liikekirjanpidon ja suoritekirjanpidon avulla, jotka antavat tiedot sekä sisäisen että ulkoisen laskentatoimen talousraporteille (kunnan ja konsernin ulkoisille tilinpäätösraporteille, talousarvion toteutumisasiiraportoinnille, erilaisille suorite- ja kustannusraporteille jne.). Talousraporttien systematiikka voidaan kuvata kuvion avulla (ks. Kuvio 1). Siinä normisysteemi tarkoittaa niitä sääntöjä ja ohjeita, joiden mukaan talousraportit tulisi tehdä. Talousraporttien tuottajat ovat taas niitä asiantuntijoita ja viranhaltijoita, jotka laativat raportit tiedon käyttäjiä varten. Talousraporttien käyttäjien joukko on varsin laaja ja heterogeeninen, mutta edustukselliselle demokratialle rakentuvassa kunnallishallinnossa luottamushenkilöt ja ennen kaikkea valtuutetut ovat avainkäyttäjiä. He tavallaan ovat tilinpäätös- ja talousraporttien käyttäjiä kuntalaisten puolesta ja heidän lukuunsa, koska voidaan olettaa, että nk. tavalliset kuntalaiset harvoin uhraavat aikaansa tällaisiin raporteihin tutustumiseen ja sitä varten erikseen hankkisivat tarvittavan lukutaidon.

Talousraportteja, kuten talousarvion rakennetta ja sisältöjä sekä tilinpäätöslaskelmien tietosisältöjä, ohjataan niitä koskevilla säännöillä. Mitä tarkempia säännöt ovat, sitä vähemmän ne jättävät harkinnalle liikkumavaraa raporttien laadinnassa. Mitä yleispiirteisempiä ja periaatepohjaisempia ne ovat, sitä enemmän ne jättävät liikkumavaraa raporttien laatijoille esimerkiksi sen suhteen, miten rakennusten ja toimitilojen poistot määritetään ja rakennusten arvot kirjataan tilinpäätökseen. Raporttien lukutaitoon kuuluu osata myös ymmärtää harkinnanvaraisten erien kirjaamisperusteet ja se, miten niissä valittu kirjaamisratkaisu vaikuttaa tilinpäätökseen ja sen antamaan kuvaan kunnan taloudesta ja toiminnasta.

Valtuutetut käyttävät talousraportteja suoraan itse niitä lukien ja tulkiten, mutta on oletettavaa ja aiemmissa tutkimuksissa myös todennettua, että

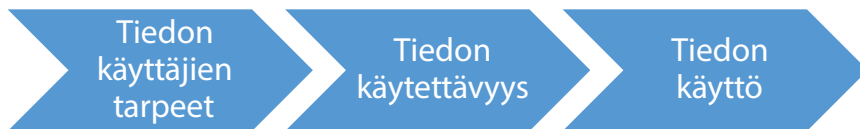


Kuvio 1. Talousraportoinnin systeemi (mukaiillen Olson, Falkman & Pauli 1995, 19)

tiedon välittäjillä ja samalla välitetyn tiedon tulkitsijoilla on usein merkittävä rooli. Kunnassa talousraporttien laatijat eli taloushallinnon ammattilaiset myös toimivat laajan tietomäärän tiivistäjinä, selostajina ja tulkitsijoina päättävillä luottamushenkilöillä. Sanomalehtien ja muun median uutisilla kunnan taloudesta voi olla tärkeä merkitys. Valtuutettujen omissa puolueyhmissä voi olla keskeisiä mielipidevaikuttajia, kun otetaan kantaa kunnan talousasioihin. Voidaan olettaa, että mitä vaikeampaa ja monimutkaisempaa tietoa talousraportointi sisältää, sitä tärkeämpi merkitys on tiedonvälittäjillä, tulkitsijoilla, neuvonantajilla ja mielipidevaikuttajilla.

Talousraportit tulisi laatia siten, että ne täyttävät tiedon käyttäjien, tässä tapauksessa erityisesti valtuutettujen, tietotarpeet (ks. Kuvio 2). Se, missä määrin valtuutetut käytännössä käyttävät talousraportteja, riippuu tiedon käytettävyydestä ja siitä, kuinka ymmärrettävällä tavalla se laatijoiden taholta tarjotaan lukijalle.

Kunnallisen demokraattisen päätöksenteon kannalta tiedon riittävän ymmärrettävä muotoilu tiedon käytettävyyden mahdollistamiseksi on välttämätöntä. Käytännössä on tehtävä kompromisseja tiedon ymmärrettävyyden ja ammattikielen monimutkaisuuden välillä. Kirjanpito on talouden peruskieli, jolla operoidaan ja keskustellaan niin yksityisessä kuin julkisessa taloushallinnossa ja talouden ohjauksessa. Sen täydellistä ymmärtämistä ei voida vaatia luottamushenkilöiltä. Heiltä voidaan kuitenkin vähintään edellyttää auttavaa lukutaitoa. Tarvittaessa talousraporttien laatijat ja taloushallinnon ammattilaiset, jotka hallitsevat niin sisäisen kuin ulkoisen kirjanpidon ja raporttien systematiikat, selventävät asiasisältöä luottamushenkilöille. Poliitikkojen oma lukutaito ja sen jatkuva kehittäminen kokemusten karttuessa antavat eväitä heille myös kyseenalaistaa valmiiksi tarjoiltuja ja pureskeltuja tulkintoja ja antaa heille kyvyn esittää ammattilaisille oikeita kysymyksiä. Tämä on luottamushenkilöiden päätöksentekoon perustuvasa kuntademokratiassa aivan keskeisen tärkeitä.



Kuvio 2. Talousraportoinnin hyödyllisyyden ja käytön edellytykset

3 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Tämän tutkimushankkeen empiiriset aineistot koostuvat laajasta kyselystä ja viidessä tapauskunnassa tehdyistä 25 valtuutetun haastatteluista. Laadullinen haastatteluihin perustuva tutkimusosio on luonteeltaan monitapaustutkimus, sillä haastatellut valtuutetut valittiin viidestä kunnasta. Niistä yksi oli iso kaupunki (6 valtuutettua), kaksi kokoluokassa 19 000–32 000 asukasta (10 valtuutettua) ja kahdessa pienimmässä kunnassa oli alle 5 000 asukasta (9 valtuutettua). Valitut valtuutetut edustivat eri puoluryhmiä ja molempia sukupuolia. Pääosin haastatellut olivat kokeneita valtuutettuja, joilla oli takanaan jo useita valtuustokausia ja siten myös kokemusta talous- ja tilinpäätösraporttien lukemisesta.

Haastattelujen avulla saatiin e-lomakekyselyä monipuolisempi ja syvällisempi kuva valtuutettujen käsityksistä ja tavoista käyttää talousinformaatiota. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joissa haastateltavilla oli mahdollisuus tuoda vapaasti esille omia näkemyksiään, mutta haastattelun kulkua ohjasivat strukturoidummat kysymykset. Näin pyrittiin varmistamaan haastatteluaineiston yhtenäisyys haastatteli-joista riippumatta. Haastattelut toteutettiin alkuvuonna 2018 kasvokkain, ja haastattelijoina oli neljä loppuvaiheen opiskelijaa sekä kolme yliopiston tutkijaa.

Alkukyselystä 2018 tutkimushankkeen kysely lähetettiin sähköisenä e-lomakkeena jokaiselle suomalaiselle eli 8 999 kunnanvaltuutetulle. Ensimmäisen kerran kyselylomake lähetettiin valtuutetuille sähköpostitse syyskuun alussa. Muistutusviestejä lähetettiin tämän jälkeen vielä kolme, joista viimeinen lokakuun alussa. Vastauksia saatiin näiden muistutusten jälkeen

yhteensä 1 214, eli 13,5 prosenttia kaikista suomalaisista valtuutetuista vastasi kyselyyn. Vastaajien osuus on kohtuullinen ja antaa riittävän pohjan tehdä yleistyksiä kunnanvaltuutetuista taloustiedon käyttäjinä. E-lomakkeella saadut vastaukset siirrettiin sekä Excel- että SPSS-muotoon. SPSS-datassa tehtiin useita muuttujamuunnoksia, muun muassa summamuuttujia. Dataa analysoitiin tilastollisin menetelmin tekemällä SPSS-ohjelman avulla frekvenssi- ja jakaumataulukkoita, ristiintaulukoita, keskiarvojen t-testejä ja varianssianalyyskejä.

Yhdessä tämän tutkimuksen haastatteluaineistot sekä laaja kysely muodostavat monipuolisen ja ainutlaatuisen aineiston, jollaista ei ole aiemmin suomalaisilta valtuutetuilta kerätty ja analysoitu. Tutkimus palvelee paitsi uuden tutkimustiedon tuottamista myös käytännöllistä tiedon intressiä. Empiirinen aineisto antaa tietoa valtuutettujen talousinformaation käytöstä, käyttöön kohdistuvista rajoitteista ja talousinformaatioon liittyvistä koulutustarpeista. Tieto auttaa jatkossa esimerkiksi koulutuksen ja koulutussisältöjen suunnittelussa ja talousinformaation kehittämisessä. Näin se palvelee valtuutettuja ja kunnallista päätöksentekoa entistä paremmin.

4 Tapauskuntien valtuutettujen haastattelut

4.1 Haastattelujen kuvaus

Tutkimukseen valitut tapauskunnat ovat erilaisia sekä kooltaan että taloudelliselta tilanteeltaan. Haastatelluista kunnanvaltuutetuista valtaosa oli kokeneita, ja 17 valtuutetulla 25 haastattelusta oli takanaan vähintään kaksi valtuustokautta. Haastattelut kestivät noin reilusta 30 minuutista aina 90 minuuttiin. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin analyysin helpottamiseksi. Haastatteluaineisto analysoitiin sisällönanalyysin ja teemoittelun avulla. Analysoinnissa hyödynnettiin laadullisen aineiston käsittelyyn tarkoitettua ATLAS.ti version 8 -ohjelmaa. Haastatteluaineistoa käsiteltiin yhtenäisenä aineistona, eikä haastateltavien taustatietoja tai -kuntaa otettu tarkastelun lähtökohdaksi. Valtuutetut täyttivät haastattelun yhteydessä myös lyhyen lomakkeen, jossa kysyttiin paitsi vastaajaan ja vastaajan kuntaan liittyviä taustatietoja myös mielipiteitä eräistä tilinpäätösraportointiin liittyvistä väittämistä.

Valtuutetut ovat vastaajajoukkona heterogeeninen ryhmä, joiden tausta, koulutus, kokemus ja ammatti vaihtelevat suuresti. Tämä ilmenee myös kerätyssä haastatteluaineistossa. Haastatteluaineiston analyysin tavoitteena on tunnistaa keskeisiä valtuutettujen talousinformaation tiedonkäytön teemoja. Tuloksia ei ole tarkoitus yleistää kaikkiin suomalaisiin valtuutettuihin. Empiirisenä laadullisena aineistona kerätty haastatteluaineisto on riittävä, sillä haastatteluissa saavutettiin aineiston saturaatio eli samat teemat alkoivat toistua haastateltavien vastauksissa. Verrattuna kunnanvaltuutettujen lukumäärään (8 999) haastateltavien määrä (25) oli pieni. Toisaalta haastatteluissa tuli ilmi monia seikkoja, jotka saivat vahvistusta kaikille

valtuutetuille lähetetystä e-lomakekyselystä. Taulukoissa 1 ja 2 on esitetty, miten haastatellut valtuutetut jakautuivat eri kokoihin kuntiin.

Taulukko 1.

Tapauskuntien koko ja haastatellut valtuutetut

	Asukkaita	Haastateltujen osuus kunnan koko valtuustosta	Haastateltujen lukumäärä
Kunta	< 10 000	35 %	6
Kunta	< 10 000	10 %	3
Kunta	10 000–19 999	12 %	5
Kaupunki	30 000–49 999	10 %	5
Kaupunki	200 000–499 999	9 %	6

Taulukko 2.

Haastateltujen valtuutettujen sukupuoli, ikä ja valtuustokokemus

Haastateltujen piirteet		25 valtuutettua
Sukupuoli	miehiä	13 (52 %)
	naisia	12 (48 %)
Ikä	keskimäärin	54,6 vuotta
	iän vaihteluväli	31–70
Valtuustokokemus vuosissa	keskimäärin	10,5 vuotta
	vaihteluväli	1–38
	alle yksi vuosi	1 (4 %)
	1–4 vuotta	6 (24 %)
	5–9 vuotta	9 (36 %)
	10 tai enemmän	8 (32 %)

Haastatteluaineiston analyysissä tunnistettiin kolme keskeistä tiedonkäytön teemaa. Nämä teemat liittyvät kunnanvaltuutettujen talousinformaation tiedonlähteisiin, heidän tiedonkäytön tapoihin sekä informaation tietotarpeisiin. Seuraavissa alaluvuissa esitellään haastatteluaineiston analyysin tuloksia. Luvun loppuun on koottu haastattelujen yhteydessä kerätyn lyhyen lomakekyselyn keskeisiä tuloksia.

4.2 Valtuutettujen talousinformaation tiedonlähteet

Valtuutetut saavat talousinformaatiota erilaisista lähteistä. Tämän lisäksi talousinformaatio voi olla muodoltaan virallista eli muodollista tai epämuodollista. Muodollinen talousinformaatio voi olla sekä suullista että kirjallista, ja sitä tarjotaan valtuutetuille erilaisten asiakirjojen sekä dokumenttien, kuten talousarvion, tilinpäätöksen, muiden hallinnon raporttien sekä talouden seurantaraporttien muodossa. Lisäksi suullista muodollista talousinformaatiota valtuutetut saavat kunnan virallisissa kokouksissa, kuten valtuuston, hallituksen ja lautakuntien kokouksissa. Epämuodollista suullista talousinformaatiota valtuutetut saavat keskustellessaan esimerkiksi kunnan viranhaltijoiden, kollegoiden ja valtuustoryhmänsä kanssa ja konsultoidessaan näitä. Epämuodollista kirjallista informaatiota voivat olla esimerkiksi uutis- ja lehtijutut sekä median välittämä muu kirjallinen informaatio. Epämuodollista suullista informaatiota valtuutetut voivat saada myös kuntalaisilta.

Kunnanvaltuutetuilta kerätyn haastatteluaineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että valtuutetut preferoivat erityisesti epämuodollista ja suullista talousinformaatiota. Tärkeimpiä tiedonlähteitä ovat viranhaltijat, erityisesti kunnan talousjohto. Valtuutetut nojautuvat talousjohdon osaamiseen ja näkemykseen kunnan taloudellisesta tilanteesta tai haasteista:

”Kyllähän meidän nää virkamiehet tekee sit hienoja tilastoja ja käyriä ja käppyröitä et mihin suuntaan ollaan menossa, ni ne on sellasia et josta pystyy maallikkoki sit tulkitsemaan. ... näin maallikon silmissä osaavat kyllä perustella ja mielellään vastaavat kaikkiin asioihin.”

Pääosin kunnan talousjohdon osaamiseen luotetaan ja se koetaan tärkeäksi, että viranhaltijoilta on mahdollisuus kysyä ja saada vastauksia. Kunnanvaltuutetut kokevat, että päätöksenteon valmistelun täytyy olla toimivaa ja viranhaltijoiden kuuluukin olla keskeisiä tiedonlähteitä:

”On, sehän on ihan ehdotonta et siis, kyllähän virkamiesten täytyy luottamushenkilöille kertoo, tämmösiä talous- ja tunnuslukuja päätöksenteon pohjaks ja se on ihan ehdotonta.”

Erityisesti pienemmissä kunnissa kunnanjohtaja ja hänen kanssaan käydyt vapaamuotoiset keskustelut ovat tärkeä tiedonlähde. Laajemmin myös toimi-

alajohtajat sekä konsernijohto ovat tärkeitä suullisen talousinformaation tiedonlähteitä. Valtuutettujen tiedonlähteitä ovat myös oman valtuustoryhmän ja kollegoiden kanssa käydyt keskustelut. Eräs valtuutettu kuvaa hyvin keskeisiä tiedonlähteitä ja myös sitä, miksi eivät viralliset asiakirjat ole ensisijaisia tiedonlähteitä:

”Kuitenkin se on semmosta porukkahommaa että yhdessä mietitään ja päähkäillään ja tiedot on vähän sitten murusina tulee sieltä täältä.”

Erityisesti uudet valtuutetut toivat esille kokeneempien asiantuntemuksen merkityksen:

”Ja sitte tietysti aina konsultoin vanhempia konkareita, semmosia jotka on ollu pitkään kuntahallinnossa että mitä mieltä sä oot, et tää minusta näyttäytyy tällaiselta. Et en pysty siihen viel itsenäisesti.”

Mielenkiintoista tiedonlähteiden osalta on se, että tärkeimmiksi tiedonlähteiksi nousevat juuri kahdenkeskiset ja epäviralliset keskustelutilaisuudet kunnan omien asiantuntijoiden, eri hallinnonalojen viranhaltijoiden sekä muiden valtuutettujen kanssa. Sen sijaan viralliset (muodolliset) kokouksilaisuudet, kuten lautakuntien tai kunnanhallituksen kokoukset, eivät ole keskiössä. Haastatelluista valtuutetuista moni kuitenkin toteaa, että kunnanhallituksen tai lautakuntien jäsenyydet mahdollistavat pääsyn tiedonlähteille ja heille tietoa on saatavilla runsaammin kuin niin sanotuille rivi-valtuutetuille. Esimerkiksi juuri kunnanhallituksen jäsenyys onkin yksi merkittävä tiedonkäyttöä lisäävä tekijä.

”Kyllä mä sitten melkein oon turvautunu kaupunginhallituksen ja konsernijaoston jäseniin jos jotain, se tieto mitä tulee niin, kyllä se sitä kautta.”

”Et se mitä kautta niinkun valtuutetut on tekemisissä kaupungin talouden kanssa, niin se on aika vahvasti kytköksissä siihen lautakuntatyöskentelyyn tai johtokuntatyöskentelyyn. Jos sä nyt vaikka kuulut lasten ja nuorten palvelujen lautakuntaan, niin siellä sitten käsitellään sen alueen taloutta ja talouskysymyksiä ja monesti joudutaan käymään aika vaikeitakin keskusteluja. Vaikka kaupunginhallitus asettaakin ne tavoitteet, esimerkiksi säästötavoitteet, mutta sitten sen sektorin lautakunta käsittelee sen mistä

sitten niitä säästöjä haetaan ja valmistelee esityksen sitten takaisinpäin kaupungin hallitukselle. Eli se tulee varmaan näkyvämmäksi valtuutetulle sitä kautta, sen lautakuntatyöskentelyn kautta.”

Kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenyys mahdollistaa juuri pääsyn tiedonlähteille ja osaltaan aiheuttaa sen, että kaikki valtuutetut eivät ole saman tai yhtä riittävän tiedon äärellä. Valtuutetut myös kritisoivat sitä, ettei tietoa ole kaikille valtuutetuille samalla tavalla saatavilla:

”Kun on lähdetty siitä että valtuusto on strateginen päätöksentekoeelin, ja sitten yksityiskohtaiset budjetin valmistelut menee lautakunnissa ja kunnanhallituksessa. Niin tietysti valtuutettu joka ei ole lautakunnassa ja ei satu oleen juuri siinä lautakunnassa mikä häntä kiinnostaa niin hän mielestään saa liian vähän tietoa. Mutta sitten jos olet päässyt siihen lautakuntaan mikä sua kiinnostaa ja tyydyt siihen, ja sitte jos oot kunnanhallituksessa jossa sitä tietoa on enemmän niin silloin se on riittävää että se vähän riippuu, mut jos meillä nyt on tässä katsantokantana valtuusto ja valtuutettu niin mä uskon että hyvin iso joukko valtuutettuja kokee et ei saa riittävästi tietoa.”

Mielenkiintoinen havainto on myös se, että talousinformaation, joka helposti voidaan mieltää vaikeaksi ymmärtää ja tulkita, tiedonlähteistä tärkeimmät ovat epämuodollisia ja suullisia keskustelutilanteita. Epämuodolliset tilaisuudet mahdollistavat keskustelun ehkä vaikeiksikin koetuista teemoista:

”Enemmän tämmösten iltakoulujen ja informaatioitten kautta että sitä jaetaan. Ei varsinaisessa asiakirjassa vaan siitä että sulla on mahdollisuus kysyä niistä sinua kiinnostavista asioista ja siinä huoneessa on riittäviä ihmisiä jotka pystyy siihen vastaan.”

Ylipäätään talouden viralliset asiakirjat ovat suulliseen informaatioon nähden toissijaisia tiedonlähteitä:

”Mä tartun puhelimeen ja mä soitan ja kysyn, keskustelen, kun sitten niinkään lueskelen tilinpäätöskirjoja.”

Talouden virallisiin asiakirjoihin tartutaan erityisesti silloin, kun ne ovat asialistalla tai tiedossa on tilaisuus, jossa talouden näkökulmista keskustellaan:

”Harvemmin mie ihan, iltalukemisena sellanen että aina ne on sitten semmosia tilanteita missä ollaan puhumassa jostakin ... niin että huomenna kun on kokous niin, mie tänä iltana äkkiä katon vaan, siinä tulevana ajankohtana sitten että, niistä yleensä meil on oman ryhmän kesken palaveria ja mietittään niitä asioita porukalla ja, et silleen se on vähän helpompaa.”

Muodollisista kirjallisista tiedonlähteissä talousinformaation osalta korostuvat luonnollisesti tilinpäätös- ja talousarvioasiakirjat:

”Siihenhän tää kuitenkin perustuu koko toiminta että rahaa tulee ja rahaa menee mutta niitä pitäis olla suunnilleen yhtä paljon molempia. Niin minkäs muun kautta sinä sitä hallitset kun talousarvion ja tilinpäätöksen kautta, niin kyllähän ne on ihan a ja o. Ja jotkuthan väittää että tilinpäätös on vielä tärkeämpi asiakirja kun talousarvio. Talousarviossa vaan annetaan arvio ja suunta mutta tilinpäätöksessä katsotaan että mitä tapahtui.”

Valtuutetut mainitsevat myös talouden seurantaraportit, tuloskortit, talousarvion ja määrärahojen käytön seurantaraportoinnin keskeisiksi muodollisiksi kirjallisen talousinformaation lähteiksi:

”Mehän saadaan kolmen kuukauden välein semmonen talouspäällikön talouskatsaus ... meillähän on kolmannesvuosikatsaus ja, totta kai ne luvut mitä siellä esitetään niin verrataan sitte tilinpäätöksiin viimeisen parin vuoden ajalta, et saa käsityksen siitä että mihin suuntaan kunnassa ollaan menossa. Se tapahtuu kolme kertaa vuodes. Onkse nyt, mun mielestä seuraava taitaa tulla nyt helmikuun valtuustossa. Sitten on, onko se, elokuu valtuustossa ja sitten marraskuun valtuustossa kun on samalla tää budjetin käsittely.”

Talouden seurantaa tehdään haastateltavien mukaan säännöllisesti. Yksittäisistä asiakirjoista korostuu tarkastuslautakunnan arviointikertomus, jonka useat haastateltavat nostavat esille:

”Se on varmaan paras yksittäinen asiakirja minkä kaupunki tuottaa.”

Kokonaisuutena kunnanvaltuutettujen tiedonlähteet painottuvat epämuodollisiin ja suullisiin tiedonlähteisiin. Kunnan tuottamat muodolliset asiakirjat ovat toissijaisia tiedonlähteitä, niiden käytössä painottuu kunnan talousjohdon merkitys. Talousjohdolta kysytään lisätietoa ja heiltä saadaan vastauksia.

Useat haastatellut valtuutetut kaipaavatkin juuri mahdollisuutta kysyä mutta myös varmistusta siitä, että ovat ymmärtäneet esimerkiksi tunnuslukujen muutosten syyt ja seuraukset.

4.3 Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä

Talousinformaatiolla on perinteisesti kaksi merkittävää käyttötarkoitusta: päätöksiin ja ratkaisuihin vaikuttaminen sekä päätöksentekoprosessin helpottaminen. Nämä molemmat liittyvät ajatukseen, jonka mukaan kunnanvaltuustossa tehdään parempia päätöksiä resurssien allokoinnissa, poliittisten tavoitteiden asettamisessa ja toiminnan valvonnassa, kun heille tarjotaan riittävää ja laadukasta talousinformaatiota. (Buylen & Christiaens 2016; Curristine 2005; Askim 2007; Taylor 2011, 1317; de Lancer Julnes 2011, 62.) Jansenin (2008, 169) mukaan informaatiota tarvitaan tavoitteiden asettamiseksi, toiminnan tuloksellisuuden määrittämiseksi ja siksi, onko asetetut tavoitteet saavutettu, sekä todentamaan sitä, kuinka tehokasta palvelujen tuottaminen ja resurssien kohdentaminen on ollut.

Poliittisten päätöksentekijöiden, tässä yhteydessä kunnanvaltuutettujen, talousinformaation hyödyntämisen intressien voidaan olettaa olevan korkeat, sillä kyse on heidän antamiensa toimeksiantojen toteuttamisesta ja niiden tehokkuudesta. Tähän yhteyteen puolestaan liittyy vahvasti myös ajatukset tilintekovastuusta ja paikallisesta legitimitetistä. (Koop 2014.) Tämän vuoksi kuntien taloutta ja toimintaa, niin onnistumisia kuin epäonnistumisiakin, tulee kyetä arvioimaan. Talousinformaatiota tulisi hyödyntää sekä toimijoiden tilivelvollisuuden todentamiseen että yleiseen julkisen toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseen ja edistämiseen. (Behn 2003; Ahonen, Oulasvirta & Tienhaara 2009, 83; Ho 2006; Williams 2003, 653.) Ulkopuolisten on kyettävä päättelemään, onko kunta saavuttanut riittävässä määrin sen toiminnalle ja taloudelle asetetut tavoitteet. Informaation tuottaminen palvelee tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden lisäksi myös muita käyttötarkoituksia, kuten toiminnan suunnittelua, kontrollointia ja sisäistä arviointia, oppimista sekä toiminnan kehittämistä. (Behn 2003; van Helden ym. 2012; Williams 2003, 653.) Talousinformaatioon ja tilinpäätökseen liittykin vahvoja ennakkokäsityksiä tiedon aktiivisesta käytöstä.

Aikaisempaan tutkimukseen peilaten on mielenkiintoista, että haastateluaineiston analyysissä muodollisen kirjallisen talousinformaation käyttö on suhteellisen vähäistä, kuten haastateltu valtuutettu toteaa:

”täytyy tunnustaa että, en oo käyttäny tilinpäätöstä jos rehellinen olen että nyt sitten vasta, tätä tilaisuutta varten vähän kaivoin esiin”

Aiemmin tarkastellut talousinformaation tiedonlähteet osaltaan selittävät, miksi virallisten talousasiakirjojen käyttö on suhteellisen vähäistä. Tutkimushankkeessa haastatellut valtuutetut toteavat yllättävän suoraan tilinpäätösasiakirjan osalta:

”Ei sitä lueta, mä uskallan sanoa näin. Että sitä ei kuulu kauhean moni luottamushenkilö ihan määräänsä enempää lue, et kyl se varmaan keskittyy niihin tilinpäätöskokouksiin, että missä sitä tarkastellaan.”

”Hirmu vähän mie tommosia kattelen, että, ja eikä ne oo meillä tuolla, sillä tavalla tuu esiin ehkä tuolla työssä et niissä lautakunnan kokouksissa tai valtuustonkaan et se on, silloin kun on se tilinpäätös niistä puhutaan, niin en mie ei.. vaikka pitäs.”

Tilinpäätöksen osalta tiedonkäyttö kytkeytyy juuri kokouskäyttöön, jolloin tilinpäätöksen käsittely tai vähintäänkin talouden seuranta on kokouksen asialistalla. Moni haastateltu valtuutettu näkeekin, että juuri tämä kokouskäyttö tai agendan mukainen käyttö on ensisijaisinta tilinpäätöstiedon käyttöä ja käytön tyypillinen konteksti.

”Kyllä mie, luen sen ainakin silloin kun se tulee esitys-, sitä ennen missä se hyväksytään luen ... ja, mahdollisesti jos siellä on jotakin itellä, semmosia, epäselvyyksiä niin otan sitten ne kokouksessa niistä selvää.”

Haastatellut valtuutetut pitävät tilinpäätöskokouksia tärkeinä foorumeina keskustella menneestä talouden tilasta ja kehityksestä. Tilinpäätöskokoukset ovat pitkiä kokouksia, ja puheenvuoroja käytetään paljon. Kokouksessa muodostetaan yhteistä ymmärrystä kunnan talouden tilasta ja haetaan selityksiä nykytilalle. Toki osa haastatelluista on sitä mieltä, että tilinpäätöksen käsittely on enemmänkin muodollisuus.

”Puheenvuorojen käyttäjänä oon tosi passiivinen tilinpäätöksen yhteydessä. Melkein se on siinä matkan varrelta kaikki oleellinen jo sanottu, et mitä sitä kertaamaan ja nyt on menny, siis talousarvio onhan se oleellinen asia et sillon, mietitään sitä taloutta eteenpäin ja tehdään linjauksia ja, mahdollisia uusia avauksia ja, muuta tällasta että talousarvio on se, mua ainakin henkilökohtaisesti kiinnostaa paljon enemmän kun tilinpäätös.”

Edellinen sitaatti kuvaa hyvin sitä, miten useat haastatellut päättäjät kokevat, että kirjallisesta talousinformaatiosta talousarvioasiakirja täyttää heidän tietotarpeensa parhaiten. Talousarvio on myös tärkeä vaikuttamisen paikka. Valtuutettujen huomio on tulevaisuudessa, ja talousarviosta päätettäessä punnitaan juuri tulevia resurssien tarpeita ja allokointeja.

Koska tämän tutkimuksen keskiössä on juuri talousinformaatio, ei ole yllättävää, että tiedonkäyttö kytkeytyy virallisiin tilanteisiin, jossa käsitellään talouden asiakirjoja, tai sitten epämuodollisiin tilaisuuksiin, jossa taloudesta tulee puhe.

”Oikeestaan ainoastaan siin tilantees ku tulee joko valtuustos tai hallituksessa keskustelu jostain rahasta ja taloudesta ja muusta niin, oikeestaan vaan siinä tilantees. Tai sit jos lukee lehdestä jonkun lööpin et kuntien taloudesta tai jostain ni sillon tulee ehkä mieleen et mikäs onkaan [meidän kuntamme] tilanne.”

Vaikka talousasiakirjojen käyttö onkin suhteellisen vähäistä, tiedonkäytöstä on tunnistettavissa neljä laajempaa teemaa. Nämä teemat ovat 1) talouden kehitys ja seuranta, 2) talouden ja toiminnan suunnittelu, 3) toiminnan onnistumisen arviointi sekä 4) lisämäärärahoihin, säästöihin ja määräraha-leikkauksiin liittyvä tiedonkäyttö.

Talouden kehitys ja seuranta

Talousinformaation yksi olennainen tehtävä on mahdollistaa kunnan talouden tilan arviointi ja sen seuranta. Tämä tehtävä näkyy myös haastatelluaineistossa. Yksi haastatelluista valtuutetuista kuvaa talousinformaation käyttöönsä seuraavasti:

”Itse asiassa mä käytän aika paljo niitä selostusosia mis on sanallisesti kuvattu sitte jos on selitetty jotain asioita, ku mä teen itse muistiinpanoja

aina siihen budjetin reunaan. Tälläisiä asioita, mut kyllä mä tietysti näitä perinteisiä katon, niin ku katetta ja mitä on viivan alla ja näin pois päin. Lainakantaa mä katon paljonko on lainakanta per asukas. Konsernin lainakanta ja nää mua kiinnostaa kans et paljonko on velkaa. Veroprosentti tietysti ja tämmösiä peruslukuja ehkä, ihan näitä.”

Talouden kehityksen osalta valtuutettujen huomio kiinnittyy pidemmän aikavälin kehitykseen ja erityisesti vuosien välillä tapahtuneisiin muutoksiin:

”No se, kun vertaa tilinpäätöksiä edellisiin vuosiin tai sillä lailla että nehen on samassa niin ne muutoksethan siinä kiinnostaa, että mikä on muuttunu ja minne päin ja kuinka paljon, edellisestä vuodesta. Ja sitten että selitykset niille muuttumisille.”

Haastatteluaineistosta ilmenee, että talousinformaatiota käytetään juuri talouden seurantaan. Talouden seuranta on myös säännöllistä ja rytmittää valtuustotyöskentelyä. Yksi haastatelluista valtuutetuista kuvaa talousinformaation käyttöään seuraavasti:

”Vuoden periodilla niin isoin käyttö tulee syksyyn. Elikkä meil on aina marraskuussa toi budjettivaltuusto, ja sitte ku siinä on sitte talousarvio tuleville vuosille niin tietysti pitää katsoa sitä mennyttä että millaisia on aikaisemmat vuodet olleet niin, voin sanoa että tossa syyskuusta lokakuulle niin tulee aika laillaki katsottua niitä entisiä tilinpäätöksiä. Mä oon itse asiassa arkistoinu ne jostain vuodesta 2009 lähtien kaikki tilinpäätökset ja kyl niis on ihan hyödyllistä tietoa jota kannattaa kattoo just sanotaan esimerkiks tilinkauden tulokset ja tällaiset asiat niin, kyllä niitä tulee katsottua ihan jo vuosittain sieltä. Verokertymät ja tällaiset asiat on ihan oleellisia asioita joita pitää seurata koko ajan.”

Talouden seurantaa tehdään niin kunnanhallituksessa kuin lautakunnissa. Seuranta on myös usein toimialakohtaista. Valtuutetut kuvaavatkin:

”Ja tietysti se aina että miten ne on nuo lautakunnat onnistunu siinä omassa osiossaan että onko se menny silleen niin kun on talousarviossa ajateltu vai onko tullu hirveen isoja poikkeumia niin kun nyt ajatellen joku perusturva niin onko siellä pyllähtäny ne raha-asiat että nyt maksettiinko sinne miljoona vai kaks miljoonaa noita erikoissairaanhoidokuluja että, se vaan tuli, se vaan se raha pittää löytyy jostain. Ja tämmösiä et siitähän

semmosen hahmotelman saapi että miten se on kaiken kaikkiaan mennyt että onko se missä lautakunnassa ne asiat ihan..”

”Esimerkiksi tuolla lautakunnassa käsitellään joka kokouksessa se että missä mennään taloudessa, mikä on talouden seuranta- eli seurantaraportti, ni kyllä se, kyllä sitä peilaa aina sitte vähän siihen kunnan talouteen myöskin että missä siinä mennään.”

Talouden seuranta tehdään sekä käyttötalouden että investointien osalta.

”Eniten kuitenkin kiinnostaa aina se että jos investointeja tehdään niin eniten kiinnostaa se että, mitä mihinkäkin on varattu rahaa ja tavallaan, pysytäänkö sitten raamissa ja jos joku muu homma toteutuu halvemmalla niin voiko sitten tavallaan jos joku toinen että lisätäkin sitten sieltä säästyneestä, näin on tehtykin.”

Talouden seurannan osalta haastatellut kunnanvaltuuston jäsenet nostavat omaksi kokonaisuudekseen määrärahojen käytön seurannan. Tällöin talousarvion merkitys informaation lähteenä on vahva. Talousarviossa tehtyjä päätöksiä ja niiden toteutumista seurataan vuoden niin määrärahojen käytön kuin myös siellä asetettujen tavoitteiden osalta.

”No lähinnä juuri sitä että mikä on tavoite ja miten se toteutuu ja pysyy siinä raamissa ja sehän on aina parempi että se pysyy, että jos sinne budjetoidaan tietty summa ja se meneekin jonkun verran reilusti alle sen niin sehän on hyvä, sitä tulee seurattua tämmösiä asioita lähinnä eniten.”

Haastatteluaineistosta voidaan tunnistaa, että talousinformaation tärkeä tehtävä on juuri kuvan muodostaminen talouden tilanteesta ja talouden seurannan mahdollistaminen. Eräs kiinnostava havainto on, että talouden seurannan osalta päättäjät jakavat vastuuta esimerkiksi omissa valtuustoryhmissään. Taloutta seurataan juuri oman kiinnostuksen kohteen osalta. Jaettu seurantavastuu mahdollistaa koko valtuustoryhmän tiedonsaannin.

”Se on niin vahva se tilinpäätöskirja että en mä sitä kannesta kanteen enää nykypäivänä lue. Vaan se menee selailemalla ja sieltä poimimalla ne tietyt kohdat. Ja tietyt kohdat mä jätän lukematta koska ajatus on se et meidän

valtuustoryhmässä on muitaki valtuutettuja jotka lukee ne jotkut muut kohdat. Ja yleensä se vastuu on jaettu, per lautakunta. Et se lähtee sit siitä.”

Talouden ja toiminnan suunnittelu

Talouden seurannan osalta talousinformaation käyttö kytkeytyy juuri kuvan muodostamiseen menneisyydestä. Toisen tärkeän tiedonkäytön osaluheen muodostaa tulevaisuuden suunnittelu ja talousinformaation käyttö juuri talouden ja toiminnan suunnittelussa.

”Kyllähän me käydään se hallituksessa läpi aika tarkoin me pidetään pitkiä kokouksia välillä ja samoten silloin kun tehdään toiminta- ja taloussuunnitelmaa niin kyllä me aika tarkoin ne läpi käydään että kyllä mie uskon että ne sieltä, ja sitten vaan jos on joku osio jääny niin sit mie vaan menen toimitusjohtajan tykö ja me käydään läpi.”

Kirjallisen talousinformaation käyttö kytkeytyy talousarvion laadintaan liittyvään lautakunta- ja hallitustyöskentelyyn.

”Jos puhun tästä perusturvasta, niin, et miten henkilökuntaa saahaanko lissää ja, onko minkälaisia hankintoja tulossa ja onko ne menny läpi. Ja sit tietenk, nyt on sit tää yhdyslautakunta niin sen tiimoilta että mitä on suunnitelmia tulevaisuudessa että, mitä varataan mihinkin alueeseen ja mitä paikkoja kaavotetaan ja mitä rakennetaan ja tullee [kaduille] paremmat valot vai ei [naurua], tähän tyyliin että.. niin, mitenkä tuon nyt sanos. Et lautakunnittain niitakin tullee katottuu et mitenkä mitä, ne pitää sisällään et ja minkälaiset suunnitelmat ja tavoitteet ja muut on.”

Talouden suunnittelun osalta yhden tärkeän tiedonkäytön kontekstin muodostaa talouden tasapainottamisohjelma. Haastatelluissa kunnissa melkein kaikissa oli jossain vaiheessa jouduttu tasapainottamaan taloutta. Tällöin talousinformaation käyttöön ohjaa kunnan taloudellinen tilanne. Eräs haastateltu päättjä kuvaa talouden tasapainottamiseen liittyvää tiedonkäyttöä näin:

”Meillä oli rankka kuuri edellisellä valtuustokaudella kun me pistettiin taloutta kuntoon ja silloin sitä joutu miettiin hyvinkin usein, koska asiat oli koko ajan päällä ja koko ajan toimintaa ja koko ajan oli joku kehitys ja kehityspolku ja suunta ja toiminta menossa, niin silloin sitä joutu miettiin

tavallaan koko ajan. Nytten ollaan paremmassa tilanteessa ja paremmilla hommilla niin ei sitä nyt tarvii ihan päivittäin mieltä eikä välttämättä ihan viikottainkaan.”

Haastattelujen aikana valtuutetut tuovat hyvin esille, miten kunnan vaikea taloudellinen tila lisää tiedonkäyttöä ja suorastaan velvoittaa seuraamaan talouden kehitystä entistä tarkemmin:

”Varsinkin nyt kun on toi talouden tasapainottaminen ollu kunnassa, useemman vuoden jo esillä ja jatkuu edelleenkin ja alkaa taas uus talouden tasapainottamisohjelma tänä vuonna niin, tokikin on vertailtava missä kulujen ja menojen ja tulojen kanssa mennään aikasempina vuosina, mikä on ollu tulos ja päätös ja mihin suuntaan ollaan menossa.”

Toiminnan onnistumisen arviointi

Kolmas talousinformaation käytön osa-alue on kunnan toiminnan onnistumisen arviointi. Toiminnan onnistumisen arviointi liittyy erityisesti valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisen arviointiin.

”Muita ku euromäärällisiä tunnuslukuja et ehkä enemmän toiminnallisia et miten meil on käyny vaikka uimahallissa väkee tai miten on käyny kulttuuritalossa väkee. Mikä on meiän [vuokratulojen] täyttöaste, paljonko siel on tyhjiä asuntoja ja niin edespäin.

”Kun asetetaan kuitenkin sitten, niitä on 15:stä 20:een strategista tavoitetta niin, on tietenkä hyvä aina kattoo että missä on onnistuttu ja missä on epäonnistuttu ja jos on epäonnistuttu niin minkä takia.”

Valtuutetut pyrkivät hyödyntämään talousinformaatiosta juuri valtuuston asettamien tavoitteiden seurantaa ja täten arvioimaan viranhaltijoiden onnistumista myös tilivelvollisuuden näkökulmasta. Eräs valtuutettu toteaa:

”Hallinnon suoriutumista niin kyllähän ne tietenkä on nämä toteutumät sekä sanalliset että numeraaliset. Ja ennen kaikkea jos näyttää siltä että joku asia ei toimi niin katotaan että onko siihen käytetty sitten se mikä on talousarviossa myönnetty vai onko se alitus sille osin, sekin voi olla yksi peruste että jos alitetaan sitten se menoerä tai sitten toteutuma ei ole,

yleensä se on käsi kädessä että toteutuma ei toteudu silloin myöskään sanallinen tavoite mikä on asetettu jos talousarviota alitetaan siltä osiolta...”

Tavoitteiden saavuttamisen seurannan lisäksi toiminnan onnistumista seurataan eri hallinnonaloilla. Seuranta on jatkuvaa, ja se koetaan tärkeäksi:

”Tärkeintähän siinä, ja sen takia me hyvin tiiviisti eri sektoreilla seurataan sitä jatkuvaa kehitystä sitte, ettei mitään mitä tähän tulee ei pitäis olla ikinä yllätys.”

”Periaatteessa kyllä sil on aika iso merkitys koska se on oikeestaan se että itelle yks mittari että onko meiän kaupunki toteuttanu valtuuston tahtoo.”

Toiminnan onnistumisen arvioinnin osalta haastatteluaineistosta nousee selkeästi esille suuri tarve informaatiolle, joka kuvaisi toiminnalla synnytettyjä tuloksia ja vaikutuksia laaja-alaisemmin ja systemaattisemmin. Tarkemmin näitä valtuutettujen tietotarpeita tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

Lisämäärärahojen, säästöjen ja leikkausten perustelu

Yksi talousinformaation käyttötapa kytkeytyy määrärahojen lisäysten ja leikkausten perusteluun. Tällöin talousinformaatiosta haetaan vakuuttavia perusteluita ja argumentteja, joilla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon. Eräs valtuutettu kuvaa talousinformaation käyttöönsä seuraavasti:

”Silloin jos tulee jotain uusia määrärahoja ja täntyyppisiä asioita, perustetaan uusia virkoja ja muita ni sitte katsotaan vähän miten kyseisen hallinnonalan rahat on liikkunu viime vuosina niin, näiden perusteella sitte tehdään arvioita siitä että onko edellytyksiä jonku uuden viran perustamiseen.”

Talousinformaatiota käytetään tällöin juuri kuvan muodostamiseen menneestä kehityksestä. Erityisesti kunnissa, joissa talouden tila on haastava, talousinformaation merkitys päätösten perusteluissa vahvistuu. Talousinformaatioon nojataan, kun halutaan vedota rationaalisuuteen ja järkipäistä tehtyä esitystä vaikkapa lisämäärärahasta. Talousinformaatiolla vahvistetaan omaa näkemystä ja myös kumotaan vastakkaisia ehdotuksia:

”Mä vetoon siihen et joku päätös on mun mielestä menossa vaikka väärään suuntaan, ni silloin tietysti viittaa siihen että jo aikaisemmat tilinpäätökset näyttävät sitä ja tätä, että siihen suuntaan emme enää voi mennä. Tällä tyylillä ehkä. Että esimerkiksi menojen lisäämisessä ollaan.. mä oon itse mielestäni aika tarkka. Ja sit toisaalta taas haluaisin nähdä tulopohjan kasvattamisen jollain tapaa tärkeänä.”

Kunnanvaltuutetun henkilökohtaiset ominaisuudet tiedonkäytössä

Talouden seurannan, suunnittelun tai lisämäärärahojen ja säästöjen perusteluihin liittyen talousinformaation käyttöä värittää kunnanvaltuuston jäsenen henkilökohtaiset ominaisuudet ja tavat hoitaa valtuutetun työtä. Haastatteluissa valtuutetut kuvaavat, että he käyttävät talousinformaatiota, kun he haluavat perustella omia argumenttejaan, kun he laativat puhetta tai esimerkiksi valtuustoaloitetta. Talousinformaatioon nojaututaan, kun halutaan vaikkapa valmistautua toimielimen kokoukseen:

”Joo kyllä huomaan silloin ku menen kunnanhallituksen kokoukseen ni miehen valmistelen tavallaan sitä menemistä sinne parina kolmena päivänä aikasemmin jos mie huomaan että siellä käsitellään talousasioita, hankinta-asioita, investointia tai mitä tahansa niin kyllä mie otan sen, juuri sen vuoksi koska sillä lailla mie parhaiten pääsen sinne kuntaan sisään.”

Kunnan päättäjän tiedonkäyttöä määrittävät myös valtuutetun edistämät asiat ja osaltaan ne syyt, miksi kuntapolitiikkaan on lähdetty mukaan.

”Kyl se varmaan aika monella on niin, että on niinkun ne tavallaan ne kiinnostuksen kohteet politiikassa, ja ne tavallaan on vähän niinkun johtotähtenä sit siinä, että mitä seuraa sit sen taloudenkin osalta.”

Haastatteluissa valtuutetut tuovat myös esille, että oma aktiivisuus on hyvin tärkeä tiedonkäyttöön vaikuttava tekijä. Kukin valtuutettu päättää itse, tietoisesti tai tiedostamatta, tiedonkäytöstään. Se, miten aktiivinen valtuutettu on tai miten paljon hänellä on aikaa käytettävissään valtuustotyöskentelyyn, vaikuttaa merkittävästi:

”sit se yksittäinen päätöksentekijä se valtuutettu joka on vaikka ensimmäisen kauden valtuutettu niin, se on sit niinku aika paljon sen omasta aktiivisuudesta kiinni et kuinka paljon se, jos meillä on tässä meidän kaupungin talousarvio 2018 niin, ooksä painamassa siellä nappia etkä lue tätä, tai painat nappia ja oot lukenu tän, teet jotain muutosesityksiä ja vaikutat oman poliittisen ryhmäs kautta ja haluat tänne vaikuttaa, tai sitten ooksä niin aktiivinen et sä keräät tietoo tän paperin yli, haastattelet ihmisiä, haastattelet yksiköitä, perehdyt joihinkin tiettyihin kysymyksiin, siis se variaatioiden määrä on ihan mahdolloman suuri, se riippuu sun aktiivisuudesta.”

Koska valtuutetut ovat joukko hyvin erilaisia ihmisiä erilaisine kokemuk-
sineen ja ajatuksineen, myös valtuutettujen tiedonkäyttö on hyvin erilaista.
Keskimääräistä valtuutetun tiedonkäyttöä on vaikea määritellä, eikä se ole
tarpeenkaan.

Haastatteluissa valtuutetut pohtivat myös talousinformaation käytön tar-
koitushakuisuutta. Kaksi haastateltavaa kuvaa asiaa seuraavasti:

”No kun näitä tietojahan käytetään ihan tarkotushakusesti itteki [naurahtaa].
Siis se että meillä on tietty käsitys että mihin suuntaan taloutta pitäis saada
ja mehän haetaan täältä pohjaa sille informaatiolle ja tähän asti se on
kaikki löytynyt, mitä on siihen, mikä on se visio”

”No mä oon [naurahtaa] koettanu käyttää sitä myöskin tähän poliittiseen
argumentaatioon ja sellaseen asiaperusteiden, ylläpitämiseen nimenomaan
siis se iso kuva, tai se mitä mä oon koettanu sanoo että pitää seurata sitä
tilinpäätösten trendiä.”

Kootusti virallisen talousinformaation käytöstä voidaan todeta, että tiedon-
käyttö kytkeytyy kuvan muodostamiseen kunnan taloustilanteesta sekä nii-
den suuntaviivojen etsimiseen, mihin tulevaisuudessa olisi hyvä tähdätä.

4.4 Valtuutettujen talousinformaation liittyvät tietotarpeet

Haastatteluaineiston analyysin perusteella on selvää, että muodollisen kir-
jallisen talousinformaation käyttö on kokonaisuudessaan suhteellisen vähäis-
tä. Osaltaan tiedonkäyttöön vaikuttaa se, minkälaista tuo kirjallinen talous-
informaatio on. Aikaisemmassa tutkimuksessa on todettu, että tiedon luonne,

tyyppi ja laatu vaikuttavat sen käytettävyyteen (van Helden 2016; Grossi ym. 2016; Liguori ym. 2012). Esimerkiksi on todettu, että kassaperustaista informaatiota käytetään mieluummin kuin suoriteperusteista talousinformaatiota ja toimintaa kuvaavaa tietoa käytetään enemmän kuin pelkästään taloutta kuvaavaa tietoa (Liguori ym. 2012).

Tutkimuksessaan Niiranen, Joensuu ja Martikainen (2013, 40) toteavat, että kunnanvaltuutetut voidaan jakaa kolmeen ryhmään heidän käyttämiensä tiedonlähteiden mukaan: 1) niihin, jotka kuvasivat käyttävänsä pääasiassa esittelijältä tulevaa tietoa, 2) niihin, jotka hankkivat muuta tietoa esittelyteksteistä ja esittelijältä saatavan tiedon lisäksi, sekä 3) niihin, jotka käyttivät laajaa vertailevaa tietoa päätösten vaikutuksia pohtiessaan ja päätöksiä tehdessään. Vastaavia näkemyksiä nousi esille myös taloudellisen tiedon osalta. Haastateltavista osalle selvästikin riittää valmistelun kautta tuotava tieto:

”Mut yleensä meille tuodaa ne tarjottimella sinne, et siinä mielessä ei oo tarvinnu kauheesti kaivella niitä tietoja.”

Sen sijaan toinen osa valtuutetuista aktiivisesti etsii itse tietoa ja täten myös kaipaa sitä enemmän:

”Mä aika paljon luen lehtiä, uutisia, et mä aika paljon luen asiantuntijoiden arvioita. Kuntaliiton sivuilla käyn todella usein. Itse asia erittäin usein. Kuntalehti on varmaan ainoa jonka mä luen ihan kannesta kanteen. Ja sitten alueuutisista tai tämmöistä katson. THL:n sivuilla käyn todella paljon. STM:n, VM:n sivuilla käyn. TEM:n sivuillakin käyn aika usein, eli kyl mä käyn aika paljon tän tyyppisistä kattomas missä mennää.”

Voidaankin sanoa, että jos talousinformaatio ei täytä päättäjien tietotarpeita, jää informaatio hyödyntämättä. Tämän vuoksi seuraavassa esitellään haastatteluaineistosta tunnistettuja tietotarpeita. Valtuutettujen tietotarpeita voidaan jaotella tiedon muotoon ja tiedon sisältöön liittyviin tarpeisiin. Tiedon muodon osalta tarpeet koskevat esimerkiksi tiedon ajantasaisuutta, avoimuutta ja saatavuutta. Tiedon sisällön osalta valtuutetut kaipaavat tulevaisuuteen suuntautunutta tietoa, kuten väestömäärän, oppilas- tai asiakasmäärän kehityssennusteita.

Tämän tutkimuksen fokuksessa on juuri taloudellinen tieto, ja tietotarpeissakin korostuu erityisesti taloudenhoitoon kytkeytyvät tarpeet. Taloudellista tietoa käytetään keskeisesti talouden seurantaan, jolloin katsotaan mennyttä kehitystä esimerkiksi määrärahojen käytön osalta. Tietotarpeista nousevat esille esimerkiksi tulevaisuuteen suuntautuneiden ennusteiden tarve, mutta myös tarve entistä yksityiskohtaisemmille laskenta- ja kustannustiedoille.

Tiedon muotoon liittyvät tarpeet

Valtuutettujen näkemykset tiedon muotoon liittyvistä tarpeista noudattelevat pitkälti aikaisemman tutkimuksen näkemyksiä (esim. Demaj & Summermatter 2012). Tieto tulisi olla avointa, helposti saatavilla, ymmärrettävä ja tiiviissä muodossa, tietoa ei saisi olla liikaa ja se pitäisi olla valmiiksi purettua.

Ajantasaista ja ajankohtaista tietoa

Tässä taloudellisen tiedonkäytön kontekstissa tietotarpeista yhdeksi keskeisimmäksi nousi tiedon ajankohtaisuus ja ajantasaisuus. Haastatteluaineiston analyysin perusteella kunnanvaltuutetut kokevat, että esimerkiksi talouden seurantatieto ei ole ajantasaista eikä siten palvele heidän tietotarvettaan. Eräs päättäjät kuvaava asiaa:

”mä oon vähän skeptinen niihin seurantoihin mitä nyt tulee tässä parin vuoden [aikana].. ku siel on joku luku joka on johonki suuntaan persiillään ja sitä kysyy niin, ”no se on tämä jaksotus että kun nämä tulee niin”... ”

”Sitte nehän tulee aina myöhässä ... kunnalla kaikki, kuinka ne kirjaa sinne että ei ne oo aina ajan tasalla sillain ku yrityksessä on että ne pitää olla ihan sen kuukauden tulot ja menot aina siinä.”

Ajantasaisuus koetaan ongelmaksi tiedon käytettävyyden kannalta. Jos tieto tulee myöhässä tai viiveellä, päättäjät kokevat sen sulkevan pois vaikuttamisen mahdollisuuksia:

”Se seuranta on sitten vähän ongelmainen ... vieläkin vaikka sitä on sitä taloushallinnon kirjanpito puolta tässä kehitetty, niin se tulee aika pitkällä viiveellä. Että onks todellisuudessa mahdollisuus vaikuttaa vai onko se vaan tiedoks että tämmönen tää kehitys on ollu niin se on semmonen mielenkiintoinen asia.”

Tieto tiiviissä, visuaalisemmassa ja helposti omaksuttavassa muodossa

Kunnanvaltuutetut kokevat, että taloudellista tietoa on suhteellisen paljon, mutta nykyisessä muodossaan se ei palvele päättäjien tietotarvetta. Haastatteluaineistossa korostuu valtuustotyöskentelyyn käytettävän ajan rajallisuus, jonka myötä tarve taloudellisen tiedon entistä tiiviimmästä muodosta korostuu. Ajanpuute nähdään myös suurempana haasteena, kuten eräs päättäjä tilannetta kuvaa:

”Ei ihmisil oo aikaa. Ihmiset käy töissä siis tähän on se perusongelma suomalaiselle demokratialle. Tietysti oon joskus huolissani siitä että tästä, et kunnalliseen päätöksentekoon pystyy osallistuun opiskelijat että eläkeläiset. Ja mun kaltaset työssä käyvät perheenisät on tosi huonolla tässä.”

Aikaresurssien rajallisuus ja selkeä tarve tiivistä tiedosta ilmenevät myös kritiikkinä esimerkiksi tilinpäätöksen laajuuden osalta. Osa valtuutetuista kokee tilinpäätöksen liian laajana asiakirjana, joka itsessään hankaloittaa keskeisten näkökulmien tunnistamista:

”epäilen että se on raskas muillekin tää tilinpäätös tämmösenä kertomuksena niin taikka, asiakirjana ... vaan ne sitten pitäis saada jostain muualta kautta poimittua että tuleeko ne sitten lehdestä tai muualta mutta ne tiedot että miten kunnalla menee että niistä voi saada vääränkin kuvan helposti sitten jos ne ei oo, jos ne on jonkun ulkopuolisen tekemiä kirjoituksia. Mut et kyllä se nyt helpoin tapa ihmisille on varmaan saada se jostain muualta kun että ite lukee jostain tosta, vaikeeselkosesta esityksestä.”

Onkin selvää, että taloudellisen tiedon muodolla on suuri vaikutus tiedon käytettävyyteen. Yksi syy, miksi tilinpäätös jää lukematta, on juuri se, että tilinpäätös on asiakirjana liian laaja kokonaisuus:

”Ootteks te itte kattonu minkä näkösiä ne on? Sehän on parisataasivunen kirja. [naurua]”

Eräs valtuutettu pohtiikin tilinpäätöksen osalta tiedon tiivistä esitysmuotoa:

”Kyllähän se pitäis olla semmoinen et se pitäis pystyä tiivistään yhteen A4:seen tai siis taulukoitten kans niinku kolmeen A4:seen. Et jokainen valtuutettu vois ottaa ne siihen pöydälle että okei nyt mun täytyy pohtia taloutta ja mä otan nää paperit tähän. Ja sithän ne pitäis olla siis sellasia määrämuotosia et ne toistuis.”

Tiedon tiivis esitysmuoto ja visualisointi edesauttaisivat tiedon käytettävyyttä.

”Ehkä jollain punasella painotettu tärkeät asiat tai ne jotka on huonossa asemassa, et visuaalisena ihmisenä se olis helppo avata kun avais tässä ja sit aha, tuolla on kauheesti punasella merkittyjä lukuja et nää on huolestuttavia. Ja sitte vihreet on sellasia et jes, hyvin menee.”

Yksityiskohtaisempaa, mutta ei liikaa tietoa

Erityisesti taloudellisen tiedon osalta haastateltavat toivovat tietoa tiivistetyssä muodossa, mutta mielenkiintoista on se, että he toivovat myös entistä yksityiskohtaisempaa tietoa. Talousinformaatio koetaan helposti liian suurpiirteiseksi tai pintapuoliseksi:

”Tää on just se mistä mä tätä nykyistä tilinpäätöstä haluan moittia että kun se on niin kovin semmoinen otsikonomainen et sitä ei tarkkaan pysty sanomaan.”

Kunnan päättäjät kaipaavat yksityiskohtaisempaa taloustietoa, kuten eräs kokenut kunnanvaltuutettu toteaa:

”Kyllä ennen tiesi kaikki siel oli kaikki vessanrullat ja kaikki kuule ku mentiin kunnanhallituksen läpi ni, mä aina puutuun niihinki ku toisinaan oli ihan kauheat määrät.”

Kunnanvaltuutettujen tiedonlähteiden osalta kävi ilmi, että kunnan talousjohdolla on suuri merkitys talousinformaation välittäjänä. Yksityiskohtaisemman tiedon osalta valtuutetut kaipaavat tiedon prosessoijaa, joka analysoisi kirjallisen talousinformaation ymmärrettävämpään muotoon:

”Kyllä mä sen ainakin haluaisin sillain että sitä, et se ois semmosta sanallista informaatioo että se, ite kun lukee tosta tilinpäätöksestä niin, se on hyvin vaikeeseltä sitten tai hakee sieltä sit vielä kun on noin laaja toi niin kyllä mä sen, kaikista helpoin ois et joku esittelis sitä kuitenkin että, ja sitten ottas ne tärkeimmät tunnusluvut sieltä esille tosiaan. Sillain mä näkisin että ainakin tässä vaiheessa ois, ite omalta kannalta järkevin että sais käsityksen siitä.”

Kuntien talousjohdolla on tärkeä merkitys tiedon saattamisessa ymmärrettävämpään muotoon. Haastatteluaineiston perusteella on selvää, että pääosin valtuutetut kokevat, että tietoa on saatavilla riittävästi. Tiedon yksityiskohtaisuus liittyy osaltaan myös valtuutettujen omiin kiinnostuksenkohteisiin. Tarvetta selittää myös valtuutettujen asema. Useammin niin sanotut rivivaltuutetut kaipaavat yksityiskohtaisempaa tietoa, joka heijastelee valtuutetun aseman merkitystä tiedonkäyttöön vaikuttavana tekijänä.

Analysoitua pidemmän aikavälin kehitystä kuvaavaa tietoa

Talusinformaatiota kritisoidaan helposti keskittymisestä lyhyen aikavälin eli yhden vuoden mittaiseen tarkastelujänteeseen, sillä kuntien taloutta suunnitellaan ja arvioidaan vuoden sykleissä. Tämä näkyy esimerkiksi talousarvion tai tilinpäätöksen asiakirjamuodossa, jossa esitetään suunniteltu ja toteutunut vuosi ja verrataan johonkin aikaisempaan vuoteen. Kunnanvaltuutetut kuitenkin kaipaavat selvästi pidemmän aikavälin kehitystä kuvaavaa tietoa. He moittivatkin talusinformaatiota lyhytnäköisyydestä:

”Ei kauheen hyvä siinä mieles koska se on vaan yhden vuoden talousarvio tai se mikä meille annetaan et pitäs pitkällä aikajaksolla pystyy näkemään se et mihin suuntaan ollaa menossa.”

Lyhyen aikaväliin keskittyvä talusinformaatio vaikeuttaa kunnanvaltuutettujen tiedonkäyttöä:

”Se myöskin mikä mua häiritsee kaupungin talousasiakirjoissa niin niist on hirveen vaikee saada, löytää sellasta trendiä et kuinka ne asiat on kehittyny.”

Haastatteluissa valtuutetut arvostelevat talusinformaation keskittymistä yhden vuoden aikaväliin. He korostavat, että aikajänteen pitäisi olla

huomattavasti pidempi. Esimerkiksi valtuustokausi nähdään jo liian lyhyenä aikajänteenä:

”Mutta nää seurantakaudet monesti on vähän lyhkäsiä, että kun ne menee näissä neljän vuoden sykleissä niin se on sit kuitenkin niin lyhyt aika.”

Toinen näkökulma on valtuutettujen tietotarve analysoidummasta tiedosta. Talousinformaatio olisi hyvä tuoda kunnanvaltuutetuille tiiviissä ja helposti ymmärrettävässä muodossa. Tapauskuntien päättäjät kritisoivat tilinpäätöksen laajuutta, kapulakielisyyttä mutta myös ymmärrettävyyttä. Tilinpäätöksen muotoikieli vaikuttaa selvästi käytettävyyteen. Osa päättäjistä kokeekin, että tilinpäätös ei täytä heidän tietotarpeitaan:

”Se on, niin se on semmonen virallinen asiakirja vaan mikä nyt pitää tehdä.”

Erityisesti tilinpäätöksen osalta kunnanvaltuutettujen tietotarpeet kohdistuvat jäsenllympään ja selitetympään tietoon. Valtuutetut kaipaavat talouden tunnuslukujen avaamista sekä syiden ja seurausten tunnistamista. Talousluvut koetaan hankaliksi ymmärtää, jolloin ne helposti jäävät huomion ulkopuolelle:

”Suurin osa valtuutetuista lukee nämä tekstiosuudet, ja jotkut katsoo jopa liitteet.. Ni niitä ymmärrettäis enemmän jos ne ois avattu selittämällä, mitä ne tarkoittaa. Et kyl moni jättää ... nämä luvut ihmettelemättä että.. korkeintaan sitten joskus katsoo et ”Nyt se on noussu ja nyt se on laskenu” mutta miksi?”

Edelleen valtuutetut toivovat talouden tarkempaa analyysiä, mistä kehitys suunnat johtuvat ja mitkä selittävät juuri pidemmän ajan trendejä, yksittäisten vuosien määrärahaylitysten selittämisen sijaan.

”Tietysti näin kun valtuutetuilla on aika hyvin sitä informaatioo käytössä. Mutta sit sen, tavallaan hyödyntäminen on vähän hankalaa koska, on siinä ei oo tietynlaista jatkuvuutta tai myöskään sellasta ennustettavuutta että sit jos sanotaan että tilanne on tämä ja tämä niin aika vähän käydään sitä analyysiä et mihin.. On siellä tietenkin aina se et mistä se johtuu, et mistä jos tulee budjettiylityksiä niin mikä siihen on syynä ja mistä se johtuu mut

sit ei kauheesti käydä sitä analyysiä et mitä sille asialle ylipäätään voisi tehdä. Jos ei sitten joku valtuutetuista tai edes lautakunnan jäsenistä ymmärrä kysyä sitä. Se on ihmisten siitä omasta aktiivisuudesta aika paljon kiinni.”

Talousinformaation lyhytjänteisyys ja pintapuolisuus osaltaan selittävät, miksi vaikkapa tilinpäätösasiakirjaan ei tartuta niin usein. Tiedon muodon osalta valtuutetut toivovat pidemmän aikavälin seurantatietoa, analyysiä talouden tilasta ja suunnasta sekä ”talouslukujen” avausta ja selityksiä.

”Ei, ne on niin semmosia könttä.. isoja yhteenvetotaulukoita et jos siellä kaupunginkin tuloslaskelma vedetään yhdelle A-neloselle niin kuka siitä mitään sen syvällisemmin ottaa selvälle et mitä siel lukujen takana on.”

Tarve analyttiseen, jäseneltyyn tietoon korostuu myös tietolähteissä, joissa ensisijaisiksi lähteiksi nousivat epämuodolliset keskustelut, joissa on mahdollisuus kysyä ja saada vastauksia ja varmistusta omalle käsitykselle.

Tiedon sisältöön liittyvät tarpeet

Siinä, missä tiedon muotoon liittyvät tarpeet koskevat tiedon esittämistapaa, sisältöön liittyvät tarpeet kuvaavat niitä teemoja, joista valtuutetut kaipaavat lisää tietoa. Näissä sisältöön liittyvissä tietotarpeissa nousee esille kaksi keskeistä teemaa: toiminnan vaikuttavuus sekä talouden hallintaan liittyvät tietotarpeet. Näistä toiminnan vaikuttavuutta kuvaava tiedon tarve on selvästi keskeisin. Talouden hallintaan liittyvät tietotarpeet kohdistuvat talouden suunnitteluun ja tulevaisuuden kehityslinjoihin ja osaltaan myös kuntakonsernin talouden hallintaan liittyviin näkökulmiin.

Mitä verorahoilla saatiin aikaan? – vaikuttavuustietoa lisää

Suomalaisessa kontekstissa keskeistä muodollista talousinformaatiota ovat talousarvio, erilaiset talouden seurantaraportit sekä tilinpäätös. Näiden asiakirjojen ja raporttien ulkopuolelle jää kuitenkin iso kysymys siitä, mitä verorahoilla saatiin aikaan. Tällaiselle valtuutettujen tekemien allokoitipäätösten vaikutuksia mutta myös laajemmin kunnan toiminnan onnistumisista kuvaavalle tiedolle on selkeää tarvetta.

”Kyllähän tässä, ei liity suoraan tilinpäätökseen mut ylipäätään tämmöseen vaikuttavuuteen vaikutettavuustematiikkaan liittyen niin kyllä, se on varmaan ihan tämmönen krooninen pula siitä tiedosta.”

Haastatteluaineiston analyysissä tunnistetaan, että toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaavan tiedon tarve on keskeisin valtuutettujen tietotarpeista. Vaikuttavuustietoa kaivataan selvästi lisää, ja sen koettaisiin hyödyttävän päätöksentekoa. Vaikuttavuustiedon uskottaisiin helpottavan ratkaisujen tekemistä, kun aikaisempien päätösten seurauksista olisi olemassa jäsentynyttä tietoa:

”Joo se ois musta todella tärkeä ja jotenkin semmonen vastuullisen, kunnan talouspolitiikan, hirveen tärkeä osa. Ja nyt esimerkiksi ... tehdään tätä talouden tasapainottamisohjelmaa niin kyllä me on ainakin toivottu ja esitetty sitä että pitäis tehdä sitten nää vaikutusarviot samaan aikaan ettei se oo sitten vaan tämmöstä hölmöläisten takin, peiton, lyhennystä ja pidennystä.”

Vaikuttavuuden teeman alle liittyvät ylipäätään tietotarpeet kuntalaisten, asiakkaiden, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien tyytyväisyydestä:

”Sinällään toi tilinpäätöstieto ei mun mielestäni anna ihan suoraan sitä että, onko palveluiden taso riittävä tai muuta.”

”Miten saadaan maksimoitua näillä rahoilla kuntalaisten hyvinvointi. Tällasen kysymyksenasettelun vois laittaa.”

Kuntien haastatellut päättäjät kaipaavat vaikuttavuustietoa erityisesti helpottamaan päätöksentekoa. Valtuutettujen kokemus on, että päätöksenteko olisi helpompaa, kun vaikutukset pystyttäisiin tunnistamaan ja niistä kerättäisiin systemaattisesti tietoa. Erityisesti vaikuttavuuden tietotarve kohdistuu sosiaali- ja terveyspalveluihin.

”Esimerkiks just vuodepaikkojen lisääminen tai vähentäminen, ni mitä se vaikuttaa. Et mitä se käytännös tarkoittaa et ku se raha sitte meneeki vähä eri tavalla siinä kun on omat vuodepaikat sen sijaan et ne on sitte naapurikunnissa ne potilaat taksilla vietävissä ja ambulanssilla. Et tämmöset, joo, ne ehkä olis hyvä enemmän olla.”

”Niin täällä hyvinvointipuolella, ei meillä oikein oo tälläsiä laskentamalleja tai ainakaan niitä ei oo tuotu valtuutetuille kovin hyvin et jos me nyt, toki näit on just mitä kerroin näistä rakenteellisista muutoksista niin, niitä on meille kerrottu ja näytetty että miten se vaikuttaa ja ne on myös pystyny, todentaan että näin on myöskin käyny mutta, mitä vaikka joku et pistetään nyt vaikka miljoona euroo tai kymmenen rahaa enemmän vaikka liikunta-palveluihin tai kulttuuripalveluihin, niin kuinka paljon meil on vähemmän sitten vaikka jotain tuki- ja liikuntaelinsairauksia tai mielenterveys-ongelmia.”

Kunnanvaltuutetut toivovat, että talousinformaatiota ei esitettäisi omana kokonaisuutenaan, vaan se olisi juuri toimintaa ja toiminnan onnistumista kuvaavan vaikuttavuustiedon rinnalla. Haastateltavat tuovat usein esille talousinformaation sanallisen kuvauksen liittyen esimerkiksi toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisen seurantaan. Tätä pidetään tärkeänä osana talousinformaatiota, ja sitä haluttaisiin lisää.

”Enemmän mä ehkä luen toimintakertomuksia että se on sitten sen varsinaisen tuloslaskelman, taseen ja sun muuta niin ei sitä ehkä juurikaan tarvi, vaan toimintakertomuksen kautta missä ollaan, mitkä on ollu tavoitteet ja missä ollaan onnistuttu ja mikä on taso että kyllä se enemmän menee sillä tasolla.”

Vaikuttavuustieto koetaan tärkeäksi myös sen vuoksi, että päätöksenteossa toiminnan vaikuttavuuteen pystyttäisiin vaikuttamaan. Valtuutetut haluavat, että he onnistuvat resurssien allokoinnissa mahdollisimman hyvin. Kun allokointipäätösten vaikutuksista on saatavilla liian vähän tietoa, valtuutetut katsovat viranhaltijoita. Vaikuttavuustiedon puutteesta valtuutetut kritisoi-vat kunnan viranhaltijoita ja erityisesti talousasiantuntijoita. Kysyttäessä, miksi vaikuttavuustietoa ei ole riittävästi, vastaa eräs valtuutettu:

”Koska ei enää meiän kamreerit osaa laskee. Ei niitä kouluteta siihen ne tekee näit exceleitänsä tuolla ja seuraa sit taloutta jälkijätösesi ja debet kredit -menetelmällä niin ei se taivu tähän et se vaatis ihan uudenlaista osaamista.”

Toki valtuutetut ymmärtävät vaikuttavuusinformaation tuottamiseen liit-tyvät haasteet ja nostavat esille onnistuneet yritykset vaikuttavuustiedon

raportoinnista, kuten tuloskortit tai strategisten tavoitteiden saavuttamisen seurannan. Tarvetta laaja-alaiselle vaikuttavuustiedolle kuitenkin on:

”Mutta siis että, paljon monipuolisemmin pitäis miettiä koska jos me taloutta mietitään niin jos me vaan laitetaan rahaa vaan siihen korjaaviin palveluihin niin mikään raha ei tuu ikinä riittää. Mikään raha ei ikinä riitä. Se on valitettava tosiasia et pitäis saada sitä painopistettä rahan- käytössä sinne ennaltaehkäisyyn ja tänne peruspalveluun ja tänne puolelle siirrettyä ja se ei onnistu ellei meil oo sitä tietoo siitä.”

Laaja-alainen ja systemaattinen vaikuttavuustieto palvelisi päätöksentekijöitä myös pitkäjänteisemmässä ja systemaattisemmassa talouden suunnittelussa.

Talouden hallintaan liittyvät tietotarpeet

Vaikuttavuustiedon lisäksi toinen tiedon sisältöön liittyvä tarve kytkeytyy yleisemmin talouden hallintaan ja suunnitelmallisuuteen. Haastateltavat tuovat esille talousinformaation lyhytjänteisyyden ja kohdistumisen juuri menneisyyden kuvaamiseen. Nämä ovat keskeisiä syitä, miksi muodollinen talousinformaatio voi jäädä käyttämättä. Kunnanvaltuutetut kaipaavatkin arvioita ja ennusteita talouden kehityssuunnista:

”Nimenomaan asukasennusteet ja oppilasennusteet, päiväkotilasten ennusteet, ja vielä eri alueittain. Että minkälaista ennustetta kuvitellaan olevan tietyillä alueilla ja tuleeko sinne päiväkotilapsia ja häviääkö sieltä päiväkotilapsia, koululaisia ja muuta.”

”Ennusteet on enemmänkin se mikä mua aina kiinnostaa että, mitä mahdollisesti tulee tapahtuun, mihin sitä taloutta pitäis viedä.”

Valtuutetut puhuvat haastatteluissa myös taloudenhoidon suunnitteleamattomuudesta tai ennakoimattomuudesta sekä talousinformaation kyvyttömyydestä ”ennustaa” näitä tapahtumia. Talouden yllätykset, kuten vaikkapa sairaanhoitopiiriltä tuleva erikoissairaanhoidon suuri lasku, nähdään hankalina. Kunnalle jää tällöin laskun maksajan rooli, eikä taloutta voi ikään kuin hallita riittävässä määrin. Nämä näkökulmat toistuivat usein haastatteluissa,

ja osaltaan ne selittävät myös valtuutettujen tarvetta juuri tulevaisuutta kuvaavan tiedon osalta:

”No sanotaan tulevaisuudennäkymä sillä lailla että mihin suuntaan tulot ja menot kulkevat. Ja onko taloudessa tietosesti tulemassa mitään yllätyksiä.”

Haastatteluaineistosta voidaan tunnistaa myös valtuutettujen näkemyksiä siitä, että yhteen vuoteen keskittyvä talousinformaatio saattaa johtaa myös talouden ymmärrykseen lyhyen aikavälin ilmiönä. Tämä koetaan tiedonkäytön rajoitteena:

”Joo siis se mitä mä itse mietin aina kun mä katson näitä talouslukuja on se että kuitenkinhan kunnassakin taloudenpito on tavallaan aika tekninen toimenpide et semmoset vaikutusarviot on ehkä se mitä mä oon kaivannu tässä taloudenpidossa.”

Haastatteluissa käy ilmi, että talouden ennakoimattomuus koetaan ongelmaksi, ja valtuutetut toivovatkin lisää suunnitelmallisempaa talousinformaatiota.

”Se on ehkä se mikä, mua itseäni kiinnostaa monesti koska aikanaan.. tulee tiettyjä muutostalousarvioesityksiä hallitukselle ja valtuustolle, et ”No mistäs tämä nyt pomppas?” Ja onkse sitten suunnitelmallisuuden puutetta, vai onko se todellakin yllättävä asia, harvemmin, mielestäni, vaan jollain tapaa niitä ei oo osattu ennakoida tai suunnitella, tiettyjä asioita. ... että tiettyjä asioitahan tiedetään, (jos ne) vaan osataan suunnitelmallisesti (mennä) eteenpäin. Niin, ehkä se ois tietynlainen mittari tai indikaattori, talouden.. seurannassa se että onko jouduttu tekeen monta lisä.. talousarvioita, ja ne asiat jotka sen sisällä on, ni miks ne on sinne tullu. Ni se ois ehkä jonkinnäköinen mittari siitä että onko pystytty tekeen suunnitelmallista työtä vai ei. Totta kai niitä tulee, eihän sitä kukaan ennakoi, puoltatoista vuotta ehkä eteenpäin, silloin kun tehdään talousarvota. Mutta joku indikaattori se on kuitenkin.”

Muita talouden hallintaan liittyviä tietotarpeita ovat säästö- ja tasapainotustoimenpiteiden vaikutuksiin, lakisääteisten palvelujen osuuteen ja yksittäisten palvelujen kustannustietoon liittyvät tietotarpeet. Lisäksi osa haastateltavista toivoi lisää talouden säännöllistä seurantatietoa, yksikkökohtaista talouden

seurantatietoa, tilojen käyttösuunnitelmia, tietoa työttömyyden kuntataloudellisista vaikutuksista ja esimerkiksi vapaa-ajan asuntojen verotulotietoa.

”No sellaseen tietoon siis ei pääse käsiks et kun leikataan supistetaan, niin sitten siitä mitä seurannaisvaikutuksia niistä tulee muissa kustannuksissa sitten niin siihen ei varmaan pääse kukaan käsiks.”

”Sit minusta ois ihan hyvä kato ku ois palveluilla hinta, kaikilla palveluilla, niinku yrityksessäkin, nehän tietää mikä on hinta.”

Kuntakonsernin talouden hallintaa kuvaava tieto

Talouden hallinnan teeman alla ison kokonaisuuden muodostavat kuntakonsernin talous, sen hallinta ja seuranta. Haastatelluista valtuutetuista monet kokevat, että kuntakonsernista saatava tieto on monella tapaa rajoituneempaa ja niukempaa kuin emokunnasta saatava talousinformaatio. Haastatteluaineistosta käy ilmi, että monet valtuutetut kokevat kuntansa konsernirakenteiden itsessään jo rajoittavan tiedonsaantia ja tiedonkäyttöä. Yksi haastatelluista valtuutetuista muotoilee näkemyksensä seuraavasti:

”Konserni ja konserniyhtiöt elää vähä niinku omaa elämäänsä ja... niinku tällä tapaa elää sitä oikeestaan vähä niinku liian kaukana kaikesta. Et niihin ei välttämät sit kauheesti kiinnitetä huomioo. Sitte on tietysti markkinoilla toimivia osakeyhtiöitä kaupunkiomistuksessa jotka ei kauheesti voi kertoa asioistaan. Et esimerkiks sähkölaitos niin, ei sieltä oikeestaan yksittäinen valtuutettu saa sen enempää informaatioo ku minkä saa kaupparekisteristä.”

Haastatellut valtuutetut tuovat esille informaation saannin vaikeudesta johtuvia ongelmia:

”Jos toimintoja viedään kauheesti pois sieltä demokraattisesta prosessista niin ne katoa sinne johonkin näkymättömiin. Ja sit siellä voi tapahtua ihan mitä tahansa. Ja sit välttämättä se toiminta mitä siellä tehdään ei ole sen kaupunkikonsernin tavoitteiden tai etujen mukaista.”

Mitä isommasta kunnasta on kyse, sitä monimuotoisempia konsernirakenteet ovat ja sitä etäämmällä konserniyhtiöt ovat demokraattisesta päätöksens-

teosta. Tämä on keskeisin syy, miksi haastatellut päättäjät kaipaavat lisää talousinformaatiota kuntakonsernista ylipäätään.

”Eihän meillä sitten konsernissa kun juuri äsken kuvasin sitä kun ne on yhtiöitä sun muita niin eihän meillä tule niin yksityiskohtasta tietoa yhtiöstä. Siellä on jotkut isot tunnusluvut mutta eihän me päästä ollenkaan kattoon että mistä ne muodostuu.”

”Ei. Se on ihan semmonen selkee että ei ja siitä on käyty keskustelua ja sitä käydään valtakunnallisestikin keskustelua näitten kunnan, ja kun puhutaan meilläkin mitä ne konserniyhtiöt on niin ne on sataprosenttisesti kunnan omistamia yhtiöitä, niin mikä niissä se avoimuus on. Mun mielestä siinä on kehitettävää, ihan valtakunnan tasolla että niihin sovelletaan puhtaasti osakeyhtiölakia niin se ehkä ei ole oikein jos käyttää riittävän voimakasta sanaa. Siellä pitäis olla enemmän avoimuutta koska ne on kumminkin toimintoja mitkä yhtä hyvin vois olla kunnan omaa toimintaa, jolloin ne on avoimia ja nyt kun ne on yhtiössä niin ne on salaisia ja se on ongelmainen.”

4.5 Haastateltavien lomakekyselyn tulokset

Haastatellut täyttivät haastattelujen yhteydessä lyhyen kysymyslomakkeen, jossa kysyttiin mielipidettä tilinpäätösraportointia koskevista väittämistä (ks. Taulukko 3).

Vastauksissa on käytetyllä asteikolla vaihtelua, mikä kertoo siitä, että valtuutetut yksilöinä kokevat hieman eri tavalla tilinpäätösraporttien lukemisen, monimutkaisuuden ja opiskelutarpeet. Lomakkeen perusteella voidaan sanoa, että haastatellut valtuutetut ovat yleisesti ottaen melko luottavaisia omiin kykyihinsä lukea tilinpäätösraportteja, ja he uskovat, että tilinpäätöskokonaisuus ei sisällä epä johdonmukaisuuksia ja ristiriitaista tietoa.

Kuvio 3 kuvaa niiden vastaajien prosenttiosuuksia, jotka olivat samaa tai täysin samaa mieltä väitteiden kanssa.

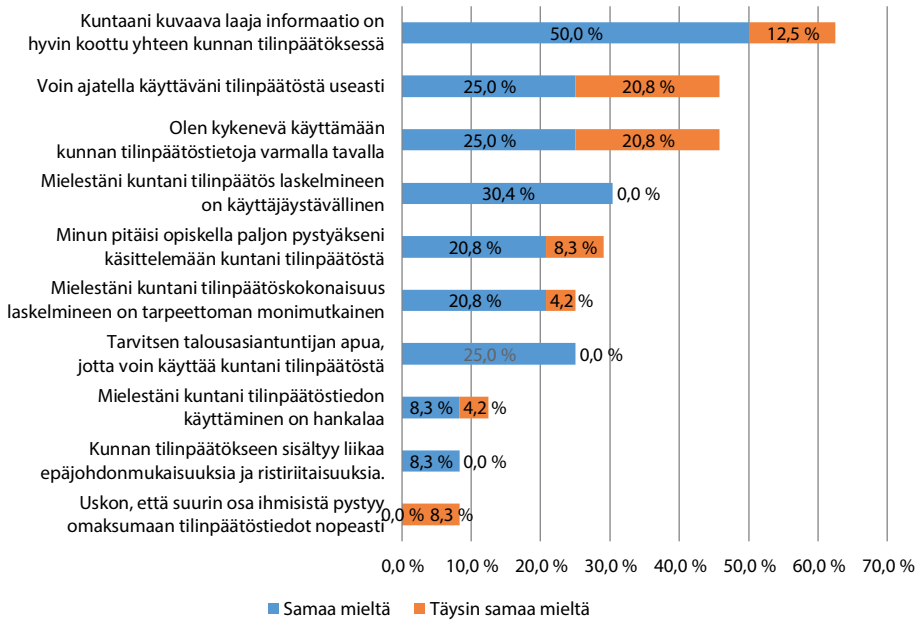
Vain 12 prosenttia haastatelluista (3 valtuutettua) oli samaa tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa, että kunnan tilinpäätöstiedon käyttäminen on hankalaa. Neljäsosa vastanneista valtuutetuista (6 valtuutettua) oli samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan kunnan tilinpäätöskokonaisuus laskelmiseen

Taulukko 3.

Haastateltujen valtuutettujen lomakekyselyn vastausten tulokset

Väitteet, asteikko:	1	2	3	4	5	yhteensä	keski- määrin asteikon pisteet
	täysin eri mieltä		ei eri, ei samaa mieltä		täysin samaa mieltä		
1. Olen kykenevä käyttämään kunnan tilinpäätöstietoja varmalla tavalla	4,20 %	8,30 %	41,70 %	25,00 %	20,80 %	100 %	3,50
2. Voin ajatella käyttäväni tilinpäätöstä useasti	4,20 %	16,70 %	33,30 %	25,00 %	20,80 %	100 %	3,42
3. Uskon, että suurin osa ihmisistä pystyy omaksumaan tilinpäätöstiedot nopeasti	20,80 %	45,80 %	25,00 %	0,00 %	8,30 %	100 %	2,29
4. Kuntaani kuvaava laaja informaatio on hyvin koottu yhteen kunnan tilinpäätöksessä	0,00 %	4,20 %	33,30 %	50,00 %	12,50 %	100 %	3,71
5. Mielestäni kuntani tilinpäätös laskelmineen on käyttäjäystävällinen	0,00 %	17,40 %	52,20 %	30,40 %	0,00 %	100 %	3,00
1. Mielestäni kuntani tilinpäätöstiedon käyttäminen on hankalaa	16,70 %	41,70 %	29,20 %	8,30 %	4,20 %	100 %	2,42
2. Tarvitsen talousasiantuntijan apua, jotta voin käyttää kuntani tilinpäätöstä	20,80 %	29,20 %	25,00 %	25,00 %	0,00 %	100 %	2,54
3. Minun pitäisi opiskella paljon pystyäkseni käsittelemään kuntani tilinpäätöstä	25,00 %	25,00 %	20,80 %	20,80 %	8,30 %	100 %	2,63
4. Mielestäni kuntani tilinpäätöskokonaisuus laskelmineen on tarpeettoman monimutkainen	12,50 %	29,20 %	33,30 %	20,80 %	4,20 %	100 %	2,75
5. Kunnan tilinpäätökseen sisältyy liikaa epäjohdonmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia.	20,80 %	45,80 %	25,00 %	8,30 %	0,00 %	100 %	2,21

on tarpeettoman monimutkainen. Kuusi valtuutettua myös oli yhtä mieltä väitteen kanssa, että he tarvitsevat talousasiantuntijan apua, jotta he voivat käyttää kunnan tilinpäätöstä. Enemmistö ei ollut samaa mieltä edellä mainittujen kolmen väitteen kanssa. Tulokset kertovat haastateltujen osalta tietystä polarisoitumisesta: enemmistö näyttää ” pärjäävän ” tilinpäätösten kanssa riittävästi, mutta vähemmistö kokee tilinpäätösten lukemisessa enemmän ongelmia ja mieltää tarvitsevansa paljon lisäopiskelua.



Kuvio 3. Prosenttiosuudet haastatelluista valtuutetuista, jotka olivat samaa tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa.

5 Kunnanvaltuutetuilta kerätty kyselyaineisto

5.1 Kyselyn toteutus

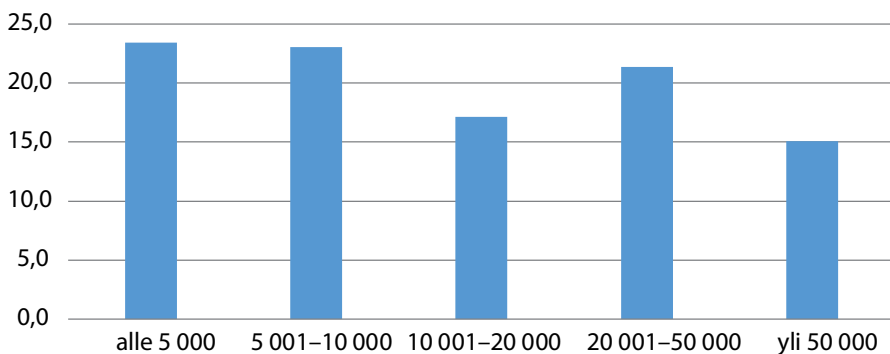
Alkuskysystä 2018 toteutetun tutkimuskyselyn vastaajien kunnat jakaantuivat vastaajan kotimaakunnan mukaan taulukossa 4 esitetyn mukaisesti.

Taulukko 4.

Valtuustokyselyyn vastanneiden lukumäärät maakunnittain

Laadittu 8.11.2018 Vastaajan maakunta	N	%	Manner-Suomi			
			Kuntia lkm.	Vastanneiden kuntien lkm.	Vastanneet kunnat, %	Ei-vastanneiden kuntia, lkm.
Etelä-Karjala	38	3,1	9	9	100,0	0
Etelä-Pohjanmaa	49	4	17	15	88,2	2
Etelä-Savo	49	4	14	13	92,9	1
Kainuu	33	2,7	8	8	100,0	0
Kanta-Häme	61	5	11	11	100,0	0
Keski-Pohjanmaa	12	1	8	5	62,5	3
Keski-Suomi	86	7,1	23	21	91,3	2
Kymenlaakso	28	2,3	7	7	100,0	0
Lappi	76	6,3	21	21	100,0	0
Pirkanmaa	139	11,4	22	21	95,5	1
Pohjanmaa	35	2,9	15	10	66,7	5
Pohjois-Karjala	55	4,5	13	13	100,0	0
Pohjois-Pohjanmaa	104	8,6	30	28	93,3	2
Pohjois-Savo	72	5,9	18	17	94,4	1
Päijät-Häme	50	4,1	9	9	100,0	0
Satakunta	65	5,4	17	15	88,2	2
Uusimaa	143	11,8	26	26	100,0	0
Varsinais-Suomi	119	9,8	27	27	100,0	0
	1 214	100	295	276	93,6	19
Valtuustoihin valittujen lkm.	8 999					
Yhteensä	13,5					

Yhteensä 19 kunnasta ei saatu lainkaan vastauksia valtuutetuilta. Maakunnittain tarkasteltuna jokaisesta maakunnasta tuli vastauksia, vähiten Keski-Pohjanmaalta ja eniten Uudeltamaalta. Keski-Pohjanmaata ja Pohjanmaata lukuun ottamatta jokaisen maakunnan kunnat olivat riittävän hyvin edustettuina antamaan kuvaa asianomaisen maakunnan luottamushenkilöiden mielipiteistä. Maakuntien vastausaktiivisuuteen vaikutti se, että lomake oli suomenkielinen. Kyselyyn vastanneet valtuutetut jakautuivat melko tasaisesti kuntakokoluokkiin kuvion 4 osoittamalla tavalla.



Kuvio 4. Kyselyyn vastanneiden jakautuminen kuntakokoluokkiin

Sukupuolijakauma oli hivenen miesenemmistöinen: vastanneista oli miehiä 59,2 prosenttia ja naisia 40,8 prosenttia. Ikäjakaumassa mediaani oli 56 vuotta ja keski-ikä 54 vuotta, mikä tarkoittaa sitä, että vastanneet valtuutetut olivat tyypillisesti suhteellisen iäkkäitä. Ikäjakauma luokiteltuna ilmenee taulukosta 5.

Taulukko 5.

Kyselyyn vastanneiden ikäjakauma

Valtuutetun ikä	N	%
30 vuotta tai alle	51	4,2
31–45 vuotta	263	21,7
46–60 vuotta	430	35,5
61 vuotta tai enemmän	467	38,6
Yhteensä	1 211	100,0

Valtuutettujen kokemusvuodet jakautuivat tasaisesti seuraaviin luokkiin: noin neljänneksellä kokemusta alle kaksi vuotta, neljänneksellä oli valtuustovuotia takana kahdesta kuuteen vuotta, neljänneksellä 6–15 ja loppuneljänneksellä yli 15 vuotta. Monilla oli myös kunnanhallituskokemusta, sillä on tavanomaista, että valtuutetut ovat jossain vaiheessa valtuustouraansa kunnanhallituksen jäseniä. Ilman kunnanhallituskokemusta oli 434 valtuutettua eli vastanneista valtuutetusta 36 prosenttia. Vastanneista valtuutetuista 55,8 prosenttia oli jonkun lautakunnan jäsen vastaushetkellä (syksy 2018). Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että kyselyyn osallistuneet valtuutetut olivat kokeneita luottamushenkilöitä. Valtuutetut ovat myös hyvin koulutettuja, sillä yli puolella oli myös vähintään ammattikorkeakoulututkinto (Taulukko 7).

Taulukko 7.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen koulutus

Korkein koulutusaste, jonka valtuutettu on suorittanut	N	%
Vähemmän kuin peruskoulun ala-aste	2	,2
Peruskoulu tai kansakoulu	47	3,9
Lukio, ylioppilastutkinto	70	5,8
Ammattikoulututkinto	165	13,6
Opistotason tutkinto	267	22,0
Ammattikorkeakoulututkinto	182	15,0
Yliopistotutkinto	471	38,8
Ei mikään näistä	10	,8

Vastanneiden valtuutettujen pääasiallinen toimintamuoto vastaushetkellä vaihteli varsin paljon (Taulukko 8).

Taloushallinnon opintoja kysyttäessä vastukset jakautuivat kahtia, eli taloushallinnon opintoja oli suorittanut 43,3 prosenttia, kun taas 56,7 prosenttia ei ollut suorittanut taloushallinnon opintoja. Taloushallinnon opintoja suorittaneiden osuudet eivät eronneet merkittävästi miesten (44,2 %) ja naisten (42 %) välillä. Sen sijaan miehillä oli jonkin verran naisia enemmän taloustehtäviä (Taulukko 9).

Taulukko 8.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen pääasiallinen toiminta

Pääasiallinen toiminta	N	%
Johtavassa asemassa toisen palveluksessa	82	6,8
Ylempi toimihenkilö	193	15,9
Alempi toimihenkilö	112	9,2
Työntekijä	178	14,7
Yrittäjä tai yks. ammatinharjoittaja	192	15,8
Maatalousyrittäjä	57	4,7
Opiskelija	34	2,8
Eläkeläinen	310	25,5
Kotiäiti tai koti-isä	10	,8
Työtön	17	1,4
Muu	25	2,1
Yhteensä	1 210	99,7
Tieto puuttuu	4	,3
Yhteensä	1 214	100,0

Taulukko 9.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen työhön sisältyvät taloustehtävät

Missä määrin työhösi sisältyy taloustehtäviä	Mies	Nainen	Yhteensä
Ei lainkaan	11,7 %	17,6 %	14,1 %
Vähän	15,0 %	23,4 %	18,5 %
Jonkin verran	28,5 %	30,1 %	29,2 %
Melko paljon	32,0 %	19,6 %	26,9 %
Erittäin paljon	12,8 %	9,3 %	11,4 %
Yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Eniten vastanneita tuli kokoomuksen, keskustan ja SDP:n kunnanvaltuutetuilta. Taulukko 10 kuvaa vastanneiden puoluejakaumaa.

Kun puoluejakaumaa verrataan koko valtakunnan tasolla valtuustojen puoluejakaumaan (Taulukko 11), havaitaan, että vastanneiden jakauma vastaa suhteellisen hyvin valtakunnallista jakaumaa. RKP:n aliedustus kyselyyn vastanneissa johtunee osittain suomenkielisestä lomakkeesta.

Taulukko 10.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen puoluejakauma

	N	%
Kansallinen Kokoomus	231	19,0
Perussuomalaiset	58	4,8
Sininen tulevaisuus	11	,9
Suomen Keskusta	326	26,9
Suomen Kristillisdemokraatit	46	3,8
Ruotsalainen kansanpuolue	34	2,8
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	250	20,6
Vasemmistoliitto	118	9,7
Vihreä liitto	101	8,3
Muu puolue tai valitsijajhdistys	39	3,2
Yhteensä	1 214	100,0

Taulukko 11.

Kuntavaaliehdokkaat ja valitut valtuutetut puolueittain tarkasteltuna vuonna 2017 (lähde: Oikeusministeriön lopullinen tuloslaskelma tiedot 12.4.2017)

Puolue/ryhmä	Ehdokkaita yhteensä, lkm.	Valittuja	Osuus valtuutetuista, %
KESK	7 461	2 824	31,4
SDP	6 132	1 697	18,9
KOK	5 739	1 490	16,6
PS	3 831	770	8,6
VAS	3 203	658	7,3
VIHR	2 600	534	5,9
RKP	1 324	471	5,2
KD	1 971	316	3,5
Valitsijajhdistykset	805	227	2,5
Pienpuolueet	552	12	0
Yhteensä	33 618	8 999	100,0

5.2 Kyselyn vastausten suorat jakaumat: taloustiedon käyttö ja tiedon riittävyys

Taloustiedon käyttö

Ensimmäinen kysymyspatteristo koostui useasta talouden asiakirjojen käyttöä koskevasta kysymyksestä. Ensimmäinen havainto on, että lähes kaikki vastanneet valtuutetut käyttävät kaikkia tiedonlähteitä ainakin muutaman kerran vuodessa. Mikään tiedonlähde ei jää kokonaan käyttämättä. Useimmin valtuutetut käyttävät tiedonlähteenä muita kuin virallisia asiakirjoja.

Keskustelut, esitykset ja uutiset nousevat useimmin käytetyiksi lähteiksi. Näitä ovat kunnanjohtajan tai talousjohdon suulliset esitykset, puolue-ryhmän sisäiset keskustelut, lehdistön ja muun median uutiset ja jutut kunnan taloudesta, valtuutetun vapaamuotoiset keskustelut kunnan yleis- tai talousjohdon kanssa. Jonkin verran vähemmän käytetään kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa sekä tilinpäätösraportteja. Tämä on mielenkiintoinen tulos, joka korostaa usein monimutkaisen taloustiedon välittäjien merkitystä. Tämän suuntaisia tuloksia on myös saatu kansainvälisissä tutkimuksissa. Tiedon käyttöä on kuvattu taulukossa 12.

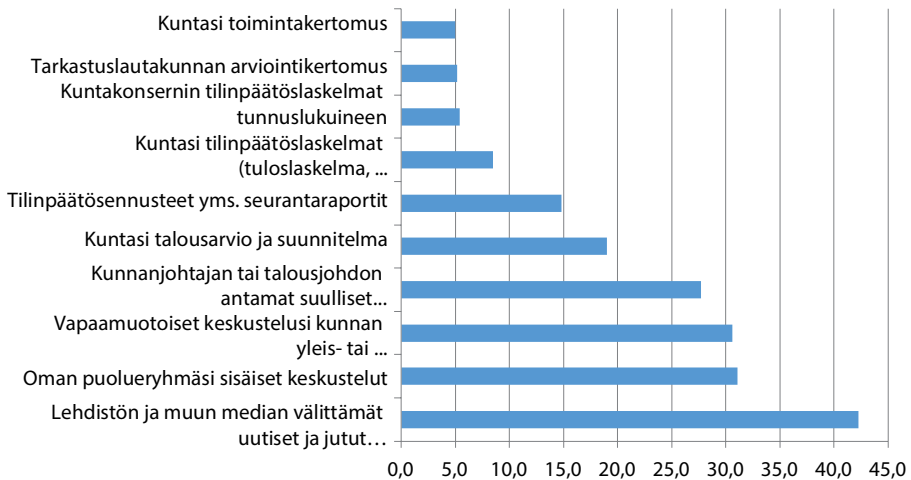
Taulukko 12.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen tiedonlähteiden käyttö

Kuinka usein käytät seuraavia tiedonlähteitä keskimäärin vuoden aikana? (vastanneiden prosenttiosuudet, %)							
Tiedon käyttö	En lainkaan	Muutama kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa	Yhteensä
Kuntasi talousarvio ja suunnitelma	0,8	45,8	34,3	16,4	2,6	0,1	100
Tilinpäätösennusteet yms. seurantaraportit	2,2	45,7	37	12,8	2	0,3	100
Kuntasi toimintakertomus	3,3	76,9	14,6	4,5	0,5	0,2	100
Kuntasi tilinpäätöslaskelmat (tuloslaskelma, rahoituslaskelma, tase, liitetiedot)	2,4	65,7	23,2	7,6	0,9	0,2	100
Kuntakonsernin tilinpäätöslaskelmat tunnuslukuineen	7	72,2	15	4,8	0,6	0,4	100
Tarkastuslautakunnan arviointikertomus	4,9	79,4	10,1	4	1,2	0,3	100
Kunnanjohtajan tai talousjohdon antamat suulliset esitykset (valtuuston, hallituksen, lautakuntien kokoukset, iltakoulu jne.)	1,4	27,7	43,1	22,7	5	0,1	100
Oman puolueryhmäsi sisäiset keskustelut	2,8	27,7	38,2	22,9	8,2	0,2	100
Lehdistön ja muun median välittämät uutiset ja jutut kunnan taloudesta	3,8	26,4	27,2	26,6	15,7	0,4	100
Vapaamuotoiset keskustelusi kunnan yleis- tai talousjohtoon kuuluvien kanssa	5,3	35	28,7	23	7,6	0,5	100

Kaikkein useimmin valtuutetut käyttävät kunnan talouteen liittyvän tiedon lähteenä lehdistön ja muun median välittämiä uutisia ja juttuja, kun vastauksissa yhdistellään kaikkein aktiivisin käyttö (useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain, ja tiedon käyttö kerran tai useammin viikossa). Tämä merkitsee sitä, että toimittajien uutisointi ja siihen sisältyvä tulkinta ovat tärkeitä. Lehdistö ei pelkästään uutisoi ja välitä tietoa, vaan voi itse pyrkiä tulkinnoillaan vaikuttamaan asioihin. Mediajulkisuus voi olla olennainen tekijä yleensäkin kunnallisen vaikuttamisen kannalta.¹ Tutkimustulokseen vaikuttanee se, että suomalaiset luottavat perinteiseen mediaan ja sen levittämään tietoon.

Myös talousjohdon esityksillä ja vapaamuotoisilla keskusteluilla on vahva rooli valtuutettujen tiedon lähteenä (kuvio 5). Tiedon käytön useus ei suoraan kerro tiedon merkitysvyydestä ja voimakkuudesta siinä prosessissa, kun valtuutettu muodostaa käsitystä kunnan talouden tilasta, mutta antaa kuitenkin viitteitä siitä.



Kuvio 5. Tiedon käyttö useammin kuin kerran kuukaudessa

1 KuntaSuomi 2004 -tutkimuksessa tarkasteltiin budjettivallan jakautumista eri osapuolille, ja talousjohtajat useimmiten arvioivat (vuoden 1996 ja 2003 kyselyt), että lehdistöllä on vain pieni suoranainen vaikutusvalta kunnan budjettiin. Toisaalta vaikutus tuleeikin epäsuorasti sitä kautta, kuinka mediauutisointi ja jutut vaikuttavat poliittisiin päätöksentekijöihin eli valtuutettuihin ja kunnanhallituksen jäseniin heidän päättäessään budjetista.

Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä. Tilinpäätös ja toimintakertomus ovat välineitä sen varmistamiseksi, että tilinpäätöksen lukija saa kunnan ja kuntayhtymän tuloksesta ja taloudellisesta asemasta oikean ja riittävän kuvan. Toimintakertomusta käytetään tyypillisesti harvakseltaan, vaikka se useimmissa kunnissa olisi hyvä tiedonlähde myös kertausmielessä. Toimintakertomukseen sisällytetään paitsi keskeiset toiminnan ja talouden toteutuneet tiedot myös kunnan johdon selonteko kunnan sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehitystarpeista. Konsernijohdon tulee tehdä vastaava selonteko konsernista. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan kunta tai kuntayhtymä voi laatia toimintakertomuksen lisäksi kuntalaisille ja muille kunnan sidosryhmille jaettavan vuosikertomuksen, joka on sisällöltään toimintakertomusta suppeampi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta.)

Toimintakertomuksen sisällöstä säädetään kuntalaissa (115 §): toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävytydestä talouden tasapainottamiseksi. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.

Se, että kunnan ”taaksepäin” katsovia tarkkailulaskelmia eli kunnan tilinpäätöstä ja toimintakertomusta sekä varsinkin konsernitilinpäätöstä käytetään harvemmin, ei ole sinänsä yllätys, koska ne ovat virallisesti esityslistalla valtuuston tilinpäätöskokouksessa ja tietopohjana, kun käsitellään suunnittelulaskelmia valtuustossa. Lisäksi on pieni joukko valtuutettuja, jotka käyttävät niitä hyvin usein eli keskimäärin useammin kuin kerran kuukaudessa ja jopa kerran viikossa.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus ei kyselyn valossa kulu valtuutettujen käsissä muutoin kuin keväällä ja valtuuston tilinpäätöskokouksen yhteydessä. Kuntalain mukaan kesäkuussa on käsiteltävä valtuustossa kunnan tilinpäätös ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus. Hallinnosta riippumattoman tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen esilläolo ja käyttö tiedon lähteenä voisi olla vilkkaampaa, koska kunnan demokratian ja päätöksenteon kannalta arviointikertomus on tärkeä tiedon lähde valtuustolle. Sen avulla valtuusto voi seurata tilivelvollisen valtuuston päätöksiä toimeenpanevan hallinnon ja palvelun suoriutumista sekä tehdä sen perusteella johtopäätöksiä. Mikäli lautakunta raportoi vuoden aikana useammin kuin kesäkuussa valtuustolle osaraporteilla, käyttö tulisi pakostakin aktiivisemmaksi.

Valtuutetut käyttävät talousarviota ja taloussuunnitelmaa sekä tilinpäätösennusteita ja erilaisia seurantaraportteja tyypillisesti muutaman kerran vuodessa tai keskimäärin kerran kuukaudessa. Vähimmäiskäyttöä selittävät valtuuston esityslistat, joihin sisältyy paitsi talousarviosta ja suunnitelmasta päättäminen loppuvuonna myös talousarviovuoden aikainen seuranta valtuustoon tulevista osavuosikatsauksissa.

Kuntaliiton hallintosääntömallin mukaan toimielimien tulee seurata talousarvion toteutumista säännöllisesti, esimerkiksi kuukausittain. Toiminnan ja talouden toteutumisesta raportoidaan toimielimille talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetyllä tavalla.

Taloudesta vastaavalle hallinnolle talousarviossa asetettuun tavoitteeseen liittyy raportointivelvoite. Raportointivelvoite koskee kaikkia valtuuston asettamia tavoitteita, ja tavoitteen mitattavuudesta riippuu raportointitapa. Valvontapainotteisessa raportoinnissa talousarvion toteutumaa verrataan asetettuun tavoitteeseen. Arvioivassa raportoinnissa taas toteutunutta palvelutarjontaa verrataan palvelujen kysyntään ja tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Tässä mielessä arvioiva raportointi antaa tietoa myös tavoiteasettelun onnistuneisuudesta. (Myllyntaus 2002, 71–72.)

Tämän kysymyspatteriston suorien jakaumien valossa näyttää siltä, että kunnan taloudesta käytävät keskustelut, uutisoinnit ja talousjohton ammattilaisten esitykset ja tulkinnat ovat keskeisessä roolissa. Tämä asettaa näille tiedon välittäjille suuren vastuun tiedon oikeellisuudesta ja harhatto-

muudesta, eli valtuutettuja ei haluta johdattaa tarkoitushakuisesti tietyn lopputuloksen saavuttamiseksi. Tämä taas korostaa sitä, että valtuuteilla tulisi olla mahdollisimman hyvä taloustiedon lukutaito ja ymmärrys asiasta, jotta he pystyisivät tarkastelemaan kriittisessä valossa tiedon välittäjien välittämää ja tulkitsemaa tietoa ja välttämään mahdolliset harhaanjohtamisen yritykset taloutta koskevista faktoista ja niiden välisissä riippuvuuksissa. Tosiasiatiedosta seuraava vaihe eli johtopäätösten ja suositusten teko kunnan talouspolitiikasta on vaihe, joka vääjäämättä sisältää poliittista harkintaa, josta viime kädessä ollaan vaaleissa tilivelvollisia kuntalaisille.

Vapaamuotoiset keskustelut kunnan yleis- tai talousjohtoon kuuluvien kanssa ja oman puolueryhmän sisäiset keskustelut ovat yleisiä tiedon lähteitä. Tutkimuksen tapauskuntien haastatteluissa eräät valtuutetut nostivat esille muun muassa valtuuston iltakoulujen merkityksen taloutta koskevis- sa keskusteluissa. Näissä yhteyksissä valtuutettu voi tarkistaa tietojaan ja tulkintojaan sekä pyytää tarkentavia tietoja ja lisätietoja. Tätä ulottuvuutta koskevan kyselyn, kuten sitä tukevien haastattelujen, valossa vaikuttaa erittäin tärkeältä, että kunnassa on jonkin tyyppinen valtuuston iltakouluinsti- tuutio ja valtuustoryhmien sisäisten keskustelujen käytännöt. Näissä tilai- suuksissa kunnan ammattitietämyksen hallitsevan talousjohdon tarjoamal- la tiedolla on merkitystä. Talousjohdon aktiivinen ote ja halukkuus olla käytettävissä – tasapuolisesti myös eri valtuustoryhmien omissa kokouksis- sa – nousee tämän tutkimuksen valossa erittäin tärkeäksi.

Valtuuston iltakouluinstituution lähisukulaisia ovat talousarvion valmis- teluun liittyvät valtuustoseminaarit. Osassa kuntia kysymyksessä on väljä informaatio- ja keskustelutilaisuus, jossa kunnanjohtaja ja talousjohto ker- tovat talousarvion laadinnan lähtökohdista ja valtuusto antaa palautetta. Joissakin kunnissa taas pyritään tiukemmin varsinaisten talousarvion laa- dintakehysten muodostamiseen seuraavaa talousarviota varten.

Taloustiedon riittävyys

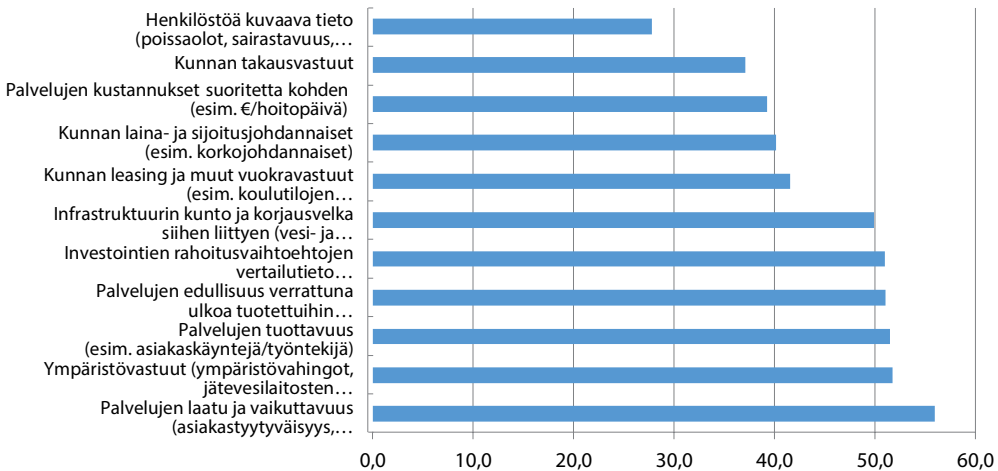
Valtuutettuja pyydettiin arvioimaan kunnasta saatavilla olevan taloustiedon riittävyttä. Taulukossa 13 on esitelty vastauksia.

Taulukko 13.

Kyselyyn vastanneiden arvio taloustiedon riittävyydestä

Tiedon riittävyys, vastausten prosenttijakauma (%)	Täysin riittävä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa	Yhteensä
Palvelujen kustannukset suoritetta kohden (esim. euroa/hoitopäivä)	12,0	27,3	38,2	20,3	2,1	100,0
Palvelujen tuottavuus (esim. asiakaskäyntejä/työntekijä)	17,6	33,9	32,4	13,3	2,8	100
Palvelujen laatu ja vaikuttavuus (asiakastytyväisyys, oppimistulokset, hoidon vaikuttavuus jne.)	18,5	37,5	30,9	12,2	0,9	100
Palvelujen edullisuus verrattuna ulkoa tuotettuihin palveluihin (esim. kunnan päiväkoti ja yksityinen päiväkoti)	19,4	31,7	29,2	16,9	2,8	100
Investointien rahoitusvaihtoehtojen vertailutieto päätöksentekoa varten	20,2	30,8	30,8	16,5	1,7	100
Infrastruktuurin kunto ja korjausvelka siihen liittyen (vesi- ja viemärlaitos, koulut, tiet, kadut jne.)	16,2	33,7	32,1	17,1	0,8	100
Ympäristövastuut (ympäristövahingot, jätevesilaitosten muutostarpeet yms.)	16,6	35,2	30,6	15,3	2,3	100
Henkilöstöä kuvaava tieto (poissaolot, sairastavuus, vaihtuvuus, työtyytyväisyys jne.)	7,3	20,5	41,7	29,5	1	100
Kunnan leasing ja muut vuokravastuut (esim. koulutilojen vuokraaminen)	12	29,6	32,7	21,2	4,5	100
Kunnan takausvastuut	11,4	25,7	32,8	26,9	3,3	100
Kunnan laina- ja sijoitusjohdannaiset (esim. korkojohdannaiset)	12,9	27,3	30,3	23	6,4	100

Ensimmäinen huomio on se, että lähestulkoon kaikissa tiedon lajeissa on suhteellisen monen valtuutetun käsityksen mukaan omassa kunnassa riittämätöntä tiedon tarjontaa. Tilannetta selventää vielä kuviossa 6 oleva kooste tiedon täydellisestä riittämättömyydestä tai vähäisestä riittävydestä valtuutettujen käsitysten mukaan.



Kuvio 6. Valtuutettujen arvio taloustiedon riittävydestä: tieto täysin riittämätöntä tai vähäisessä määrin riittävää

Tiedon riittämättömyys koettiin kaikkein voimakkaimmaksi palvelujen laadussa ja vaikuttavuudessa (asiakastytyväisyys, oppimistulokset, hoidon vaikuttavuus yms.). Myös palvelujen tuottavuutta (esim. asiakaskäyntejä/työntekijä) koskeva tieto koettiin useasti riittämättömäksi.

Tiedon koettu riittämättömyys näistä tärkeistä aihealueista on vakava puute ottaen huomioon valtuustossa tehtävän päätöksenteon. Toisaalta tulos viittaa päätöksenteon rationaalisuuden ihanteen, jossa kaikki relevantti tieto on olemassa, ja päätöksenteon todellisuuden väliseen eroon, jonka umpeen kurominen täydellisesti ei ole edes mahdollista. Kunnan talousjohtamisen ihanteen ja käytännön välillä on ristiriita, jota on vaikea ratkaista. (Oulasvirta 1996.)

Tarkasteltaessa laatua, vaikuttavuutta ja palvelujen tuottavuutta suuressa osassa kuntia näyttäisi olevan edelleen paljon tehtävää tietojen tarjonnassa.

Osin ongelmat voivat johtua siitä, että tietoa kyllä on olemassa, mutta se on hajanaista ja koordinoimatonta. Valtuutettujen kannalta olisi tärkeää, että valmisteleva hallintokoneisto kokoaisi tiedot päätöksentekijän kannalta käytettävissä muodossa. Sekä raha- että reaali-prossien tieto keskinäisine riippuvuuksineen tulisi olla esillä talousarvioasiakirjoissa. Tätä edellyttää kuntalakikin. Lain 110 §:n mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot ja siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Lain henki on se, että kunnissa tulisi noudattaa sellaista budjetointia, jossa kyetään laskemaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden tuottamisesta tai järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tehtäviin ja toiminnan tavoitteisiin liittyy suoritteiden määrällisten tavoitteiden lisäksi suoritteiden laatuun, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen luettavia tavoitteita.

Mikäli määrärahan kytkentä talousarvion toiminnallisiin tavoitteisiin on epäselvä, voi seurauksena olla epärealistinen määrärahamitoitus suhteessa toiminnan tavoitteisiin. Talouden ja toiminnan raportointi vaikeutuu, ja valtuutettujen päätöksenteon edellytykset heikkenevät. Voi olla, että kunnassa säästöpäätöksiä tehtäessä jätetään toiminnallisten tavoitteiden vastaava korjaaminen tekemättä. (Oulasvirta 2005, 40.)

Puhtaimmillaan toimivassa kytkennässä on kyse suoritebudjetoinnista. Siinä suoritteille on etukäteen laskettu yksikköhinnat, ja budjettivastuussa olevat yksiköt saavat talousarviossa rahoitusta tuotostavoitteiden perusteella. Malli on omiaan tilaaja-tuottajamalliin, jossa palvelut pitää tuotteistaa ja kunnan tilaajalautakunnat tilaavat palvelut kunnan tuottajayksiköiltä sovitulla palvelutuotteen hinnalla. Malli kannustaa kustannustehokkuuteen, mutta toisaalta myös tuotannon volyymin lisäämiseen. Malli voi johtaa tuotannon määrän painottamiseen ja rahoituksen maksimointiin laadun kustannuksella.

Määrärahat voidaan kytkeä toiminnan tuotostavoitteiden lisäksi myös tarveperusteisesti. Se sisältää kustannustehokkuutta edistäviä kannusteita, koska rahakehys jaetaan budjettiyksiköille ja toiminnoille kriteereillä ja mittareilla, joihin ne eivät voi suoraan vaikuttaa ja jotka kuvastavat ao. toimintaan liittyviä kuntalaisten palvelutarpeita. Tuottajayksikön vastuulla olevissa palveluissa kriteereitä voivat olla esimerkiksi päivähoitoa tarvitsevien

lasten tai peruskoululaisten määrä. Mallissa pitää arvioida palvelutarvetekijöiden kehitystä kunnassa ja sen eri alueilla, joissa palvelutuotantoyksiköt sijaitsevat. (Oulasvirta & Aronen 2012.) Talousarvion ja toimintakertomuksen tuotos- ja vaikuttavuustieto voi olla myös lähinnä perustelu- luonteista ei-sitovaa historia- ja tavoiteinformaatiota.

Tässä tutkimuksessa noin 50 prosenttia valtuutetuista oli sitä mieltä, että tarjolla oli täysin riittämättömästi tai vain vähäisessä määrin riittävää tietoa palvelujen edullisuudesta verrattuna ulkoa tuotettuihin palveluihin (esim. kunnan päiväkotit ja yksityinen päiväkotit). Kustannuslaskennan, sisäisen kirjanpidon ja edullisuusvertailujen kautta saatua tietoa tulisi monissa kunnissa olla paremmin esillä valtuutettuja varten. Harkittaessa ulkoistamista ja siinä pitäytymistä tai siirtymistä takaisin omaan tuotantoon (sisäistäminen) olisi päätöksentekotilanteessa oltava esillä monipuolinen ja moniulotteinen vertailutieto. Tilanne muistuttaa johdon laskentatoimen klassista ”osta tai valmista itse” -pätöksentekotilannetta. Vertailussa on otettava huomioon kiinteät ja uponneet kustannukset, joista ei päästä eroon siirryttäessä omasta toiminnasta ulkoa ostamiseen. Kustannusten lisäksi on päätöksenteossa huomioitava laatusikat: kykeneekö ulkoinen palvelun toimittaja täyttämään laatuvaatimukset ja täyttämään asiakkaiden tarpeet. Jos päädytään ulkoa ostamiseen, esimerkiksi palvelun toimittajan laatujärjestelmän tai sen puuttumisen huomioiminen on aivan olennaista.

Koska useinkaan ei esimerkiksi valtion aluehallintoviranomaisen peruspalveluihin kohdistuva valvonta tai ulkoisen tuottajan omavalvonta riitä ja varsinkin viimeksi mainittu voi olla enemmän paperilla esiintyvää kuin arjen käytäntöä, kunnan omaa valvontapanostusta on lisättävä selvästi aiemmasta. Taloudellisissa laskelmissa tulisikin huomioida erilaiset valvonta- ja liiketoimikustannukset (transaktiokustannukset), jotka aiheutuvat muun muassa tuotteistamisesta, konsulteista ja koulutuksesta sekä suunnittelusta, kilpailuttamisesta, laadun valvonnasta, riidoista, oikeudenkäynneistä ja tuottajien vaihtamisesta. Samoin laskelmissa on huomioitava palvelutuottajan luotettavuus ja kyky palvelujen muunneltavuuteen asiakkaiden ja kunnan vaatimusten muuttuessa. Useiden valtuutettujen riittämättömäksi koettua tiedon tarjontaa selittänee osaltaan tämä haastava edullisuusvertailujen tekeminen pätevällä tavalla.

Vuonna 2016 annettu valtakunnallinen kuntien talousarviosuositus on tässä kohdin vaativa. Sen mukaan tehtävään tulosbudjettiin merkitään kaikki menot, joiden perusteella tehtävän kokonaiskustannukset ovat laskettavissa. Niiden perusteella voidaan laskea oman tuotannon arvo, jota voidaan kilpailuttamistilanteessa verrata muiden tuottajien tarjoamien palvelujen hintoihin. Lisäksi kokonaiskustannuksiin perustuvista tiedoista voidaan muodostaa tehtävän tuloksellisuutta ja kustannusvaikuttavuutta kuvaavat tunnusluvut. (JHS 199, 32/110.)

Tiedon tarjonta kunnan infrastruktuurin kunnosta ja korjausvelasta (vesi- ja viemärilaitos, koulut, tiet, kadut jne.) on monen valtuutetun mielestä vähemmän kuin riittävää. Monissa kunnissa rakennetun ja käytössä olevan infrastruktuurin kunto on heikentynyt puutteellisen ylläpidon ja saneerauksen seurauksena. Tähän ovat syynä riittämättömät taloudelliset mahdollisuudet sekä osin tiedon puute faktisesta saneeraustarpeesta ja sen rahamääräisestä arviosta. Erityisesti viime vuosina on kiinnitetty huomiota sisäilmaongelmiin kunnallisissa koulutoimen, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon rakennuksissa. Saneeraustarpeen arvioinnissa tarvitaan mittaus- ja arviointitekniisiä menetelmiä ja näitä tukevia tietojärjestelmiä (ks. Luomaniemi, Hanski & Oulasvirta 2013). Saneerauskohteiden identifioinnin lisäksi tulisi saneeraustarve muuntaa rahamääräiseksi ja ilmaista saneerausvelkana, joka tulisi hoitaa palvelutuotantokoneiston pitämiseksi kohtuullisessa ja laatuvaateet täyttävässä kunnossa. Tätä tietoa tarvitaan sekä päätöksentekoa varten että vastuullisten tilivelvollisuuden täyttymisen arvostelua varten. Tämä koskee muun muassa vesihuollon verkostoja ja julkisia rakennuksia, kuten terveysasemia, sairaaloita ja kouluja, joissa on todettu tavanomaisia saneeraustarpeita ja huonosta sisäilmasta johtuvia korjaustarpeita. Infrastruktuurissa on kyse mittavasta omaisuusmassasta, jolla on kaiken lisäksi kriittinen merkitys ihmisten hyvinvoinnille ja terveydelle.

Vaikka tietyt lakisäätteiset minim tiedot on annettava kunnan tilinpäätöksessä, ympäristövastuita koskeva tieto tässä tutkimuksessa koettiin useasti riittämättömäksi. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista (2016) edellytetään, että ympäristövastuita ja -menoja voidaan merkitä taseeseen, tuloslaskelmaan ja useisiin liitetietojen ryhmiin. Taseen ulkopuolisina vastuina ilmoitetaan

muun muassa sellaiset ympäristövastuut, joiden määrää ei voida merkittävien laskentaan liittyvien epävarmuuksien vuoksi määritellä täsmällisesti tai joiden osalta ei ole muuta säädetty.

Uusin yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä on annettu kesällä 2018. Siinä esitetään seikkaperäisesti, miten kirjanpidon avulla ja osin ulkopuolelta kerättävillä tiedoilla ympäristövastuista esitetään tiedot tilinpäätöksessä. Lakisääteisen ja sitovan informaation lisäksi kunnissa ja kuntayhtymissä laaditaan vapaaehtoisesti erillisiä ympäristötilinpäätöksiä tai -raportteja. Jos erillinen ympäristöraportti laaditaan, toimintakertomuksessa on viitattava sen olemassaoloon. Erikseen laadittavassa ympäristöraportissa esitettävät tiedot voivat olla laajempia kuin yleisohjeen mukaisesti tilinpäätöksessä esitettävät tiedot. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan kunta voi myös harkintansa mukaan esittää erillisenä lakisääteisen tilinpäätöksensä liitetietona ympäristökulujen ja -tuottojen sekä aktivoitujen ympäristömenojen määrät. Näissä vapaaehtoisissa liitetiedoissa voidaan esittää kunnan ympäristötoiminnan kokonaismenot ja -tulot tai erikseen kunnan ympäristöviranomaistoiminnan menot ja tulot sekä erikseen muun toiminnan ympäristömenot ja -tulot.

Kunnan investointien rahoitusvaihtoehtoja, johdannaisia ja leasing- ja vuokravastuita koskevan tiedon tarjonta on useimpien vastaajien mielestä riittämätöntä. Näihin kolmen tiedon lajin riittämättömyysongelmaan palataan seuraavassa osiossa, jossa tarkastellaan tiedon riittämättömyyttä eri kuntakokoluokissa.

Mielenkiintoinen tutkimustulos oli se huomio, että henkilöstöä kuvaavaan tietoon (poissaolot, sairastavuus, vaihtuvuus, työttyytyväisyys jne.) oltiin vähiten tyytymättömiä. Tässä on todennäköisesti myötävaikuttava tekijä se, että Suomen Kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos ovat jo pitkään edistäneet henkilöstöraportointia kunnissa ja antaneet tätä varten malleja. Toisaalta voi olla osittain niinkin, että jotkut vastaajat kokevat melko niukankin henkilöstötiedon riittäväksi ja ymmärtävät henkilöstötiedon enemmän henkilöstöjohtamisen alueelle kuuluvaksi kuin valtuustopäätöksentekoon. Valtuusto päättää kuitenkin talousarviossa kunnan henkilöstömenoista, ja tarkkuustaso riippuu määrärahojen kohdentamisen yleis-

piirteisyydestä. Moniulotteisen henkilöstötiedon erittely antaa tietoa valtuustolle siitä, onko esimerkiksi heikkenevien henkilöstön tilaa kuvaavien tunnuslukujen taustalla henkilöstövajaus ja henkilöstön liiallinen rasittuminen. Vähitellen rasittuminen voi alkaa näkyä negatiivisesti palveluprosesseissa, henkilöstön sairastavuudessa, vaihtuvuudessa ja henkilöstökustannuksissa. Myös kuntatyönantajan tai sen tiettyjen yksiköiden maine saattaa heiketä, millä on taas jatkoseurauksia.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen henkilöstöraportointia koskevan suosituksen (2013, 5) mukaan kuntatyönantajan on tunnettava henkilöstövoimavarat, joilla palvelut järjestetään. Työvoimavaltaisella kunta-alalla työvoimakustannukset ja investoinnit henkilöstön työhyvinvointiin ja osaamisen kehittämiseen muodostavat merkittävän osan kunnan taloudesta (mt. ed., 21). Monipuolinen henkilöstötieto antaa perustan henkilöstösuunnittelulle ja auttaa turvaamaan työvoiman saatavuutta, henkilöstön osaamista, työhyvinvointia ja työn tuloksellisuutta. Suositus ei tarkkaan kiinnitä henkilöstöraportteja yhteen kaavaan. Suosituksen mukaan organisaatiot ovat kooltaan ja resursseiltaan erilaisia, ja siksi henkilöstöraportin laajuus, muoto ja sisältö voivat vaihdella kunnittain.

Joka tapauksessa kyselyn valossa näyttää siltä, että henkilöstöraportointi on kunnissa järjestetty valtuutetuista valtaosin hyvin. Kun otetaan huomioon henkilöstövoimavarojen ratkaisevan tärkeä rooli työvoimavaltaisessa kunnallisessa palvelutuotannossa, tulos on positiivinen (varsinkin mikäli valtuutettujen mielipiteet vastaavat todellisuutta).

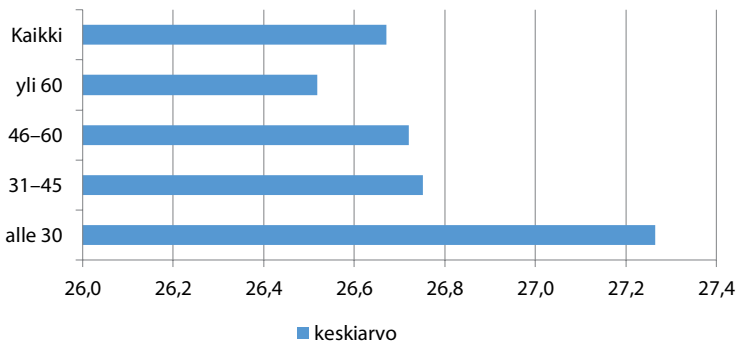
5.3 Tiedon käytön ja riittävyyden vastaukset taustamuuttujien mukaan tarkasteltuna

Taloustiedon käyttö

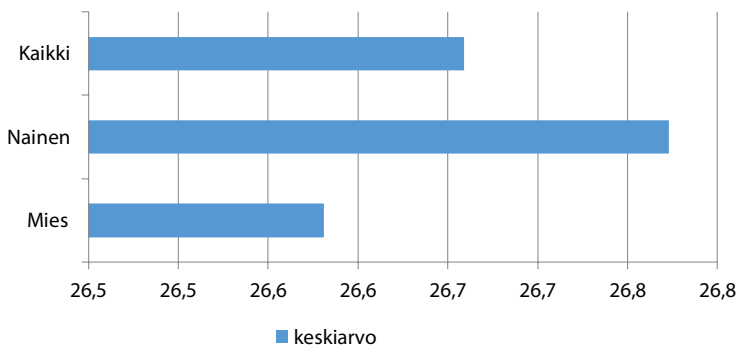
Taloustiedon käytön aktiivisuuden mittaamiseksi muodostettiin summamuuttuja tiedon käytön useudesta eri tiedon lähteiden suhteen. Summamuuttujan maksimiarvo on 50 (10 tiedon lähdettä, jossa jokainen useusmittari sai arvoja 1–5). Kuvioissa 7, 8 ja 9 on summamuuttujan keskiarvot vastaajan ikäluokan, sukupuolen, taloushallinnon opintojen suorittamisen

ja kokemuksen mukaan. Kuvioista havaitaan, että näille tekijöille ei ole mainittavaa vaikutusta valtuutetun aktiivisuuteen aktiivisuuden summamuuttujan eri luokissa saamalla keskiarvoilla mitattuna. Keskiarvojen erot ovat hyvin pieniä (huomaa, että asteikko on kuvioissa hyvin tiheäjakoinen). Joitakin erottelevia piirteitä kuitenkin voidaan havaita.

Alle 30 vuoden ikäiset valtuutetut ovat hivenen muita aktiivisempia, mikä saattaa johtua siitä, että nuorten kyky tai halu käyttää erilaisia tiedonlähteitä muun muassa internetin välityksellä on ehkä muita parempi. Kunnat julkaisevat nykyisin kattavasti talousarvio- ja tilinpäätöstiedot internet-sivuillaan. Jossain määrin kunnat viestittävät myös sosiaalisessa mediassa.

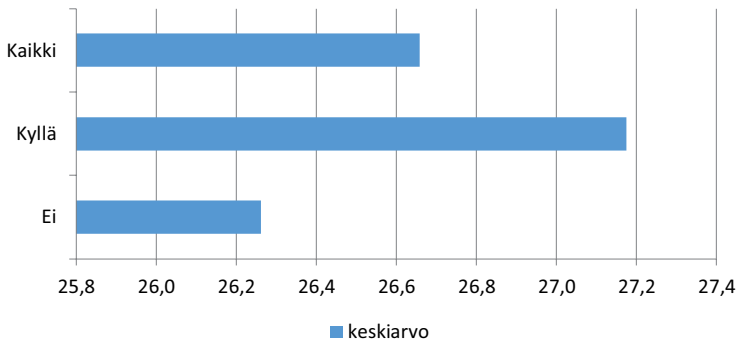


Kuvio 7. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutettujen ikäluokissa



Kuvio 8. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutetun sukupuolen mukaan

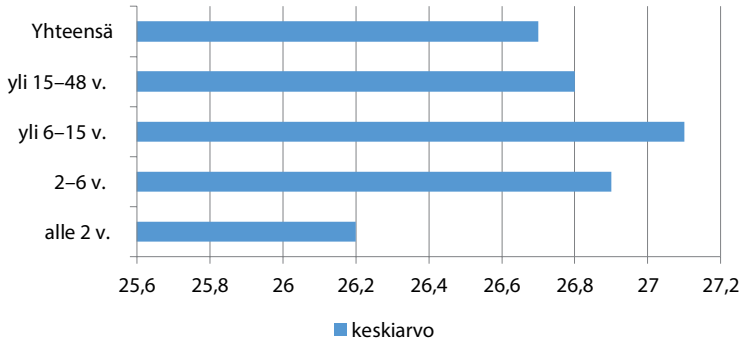
Nuorilla on tutkimusten mukaan parempi uuden digitaalisen median lukutaito kuin vanhoilla ikäluokilla. Sukupuolella ei näyttänyt olevan merkittävää vaikutusta tiedon lähteiden käytön aktiivisuuteen. Sen sijaan ero oli taloushallinnon opintoja suorittaneiden ja niiden välillä, jotka eivät ole suorittaneet kyseisiä opintoja. Ero taloushallinnon suorittaneiden hyväksi aktiivisuudessa on kuitenkin hyvin pieni.



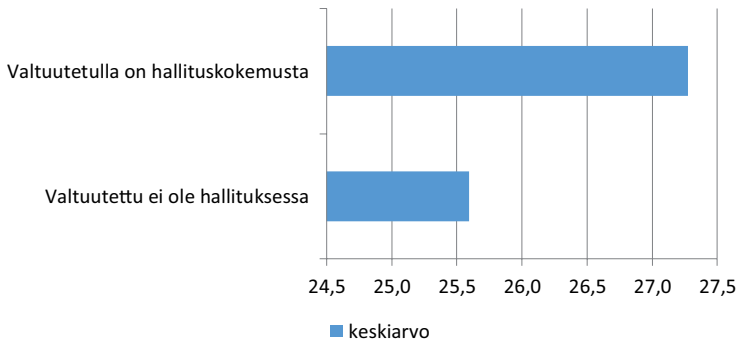
Kuvio 9. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja taloushallinnon opintojen suhteen

Kyselyaineistosta havaitaan, että alle kaksi vuotta valtuustossa olleille (eli vaaleissa 2017 valituilla ensikertalaisilla) luottamushenkilöillä tiedon lähteiden käytön useusmittarin keskiarvo on hivenen muita pienempi (ks. Kuvio 10). Tämä voi johtua siitä, että vuoden 2017 kesällä valtuustouransa aloittaneiden (alle 2 vuotta kokemusta syksyllä 2018 eli kyselyn ajankohtana) kokemus valtuustotyöskentelystä on vain reilu vuosi, mikä tarkoittaa sitä, että kaikki raportoinnin ja tiedon lähteiden muodot eivät vielä ole vakiintuneella tavalla ehkä tulleet heille tutuiksi. Kun tiettyjen talousasioiden käsittelyt etenevät valtuustossa vuosikellon mukaisesti, voisi olettaa tiedon lähteiden käytön monipuolistuvan. Alle kahden vuoden kokemuksen jälkeen tapahtuikin hienoinen kasvu summamuuttujan saamassa keskiarvossa.

Valtuutetuilta kysyttiin myös kunnanhallituksessa saatua kokemusta (ks. Kuvio 11). Ilmeinen oletamus on, että kunnissa lähes viikoittain kokoontuvassa hallituksessa joutuukin käsittelemään taloustietoja enemmän kuin valtuustossa, joka kokoontuu tyypillisesti keskimäärin kerran kuukaudessa.



Kuvio 10. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja ja valtuustokokemus



Kuvio 11. Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja ja valtuutettujen hallituskokemus

Hallituksen tiivis kokoontuminen johtaa todennäköisesti myös sen jäsenten aktiiviseen selonottovelvoitteeseen käsiteltävistä asioista ennen kokouksia.

Edellä selostettu oletamus saa myös vahvistuksen. Hallituskokemusta hankkineilla on jonkin verran enemmän aktiivisuutta tiedon lähteiden käytössä. Vaikka keskiarvojen ero on pieni, se on tilastollisesti merkitsevä (toisistaan riippumattomien keskiarvojen t-testin perusteella voitiin hylätä hypoteesi keskiarvojen samanlaisuudesta). Tulos on hyvin odotettu.

Puolueella ei näytä olevan vaikutusta vastaajan tiedonkäytön aktiivisuuteen (ks. Taulukko 14). Keskimääräinen aktiivisuus sai muuttujalla arvon 26,7. Muuttuja sai minimiarvoksi 5 ja maksimiarvoksi 50; yksi valtuutettu vastasi jokaiseen kohtaan käyttävänsä kyseistä tiedonlähdetä vähintään kerran viikossa. Puoluetustalla ei näytä olevan vaikutusta, vaikka kyselyn valossa kristilliset olivat hiiveneen muita vähemmän aktiivisia.

Taulukko 14.

Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja valtuutettujen puolueen mukaan

Valtuutetun puolue	Aktiivisuus tiedon lähteiden käytössä Summamuuttujan (5–50) keskiarvo
Kansallinen Kokoomus	27,0
Perussuomalaiset	25,8
Sininen tulevaisuus	27,7
Suomen Keskusta	26,6
Suomen Kristillisdemokraatit	25,1
Ruotsalainen kansanpuolue	25,8
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	27,1
Vasemmistoliitto	27,5
Vihreä liitto	25,8
Muu puolue tai valitsijajhdistys	25,9
Yhteensä	26,7

Yhteenvedona voimme todeta, että tutkituilla taustamuuttujilla ei ole estäviä tai erityisemmin lisääviä voimia valtuutettujen tiedon lähteiden käytön aktiivisuuteen. Tulosta voidaan pitää hyvänä, kun ajatellaan demokratian toteutumista luottamushenkilöiden päätöksenteon ja erityisesti kunnan talouteen liittyvän päätöksenteon edellytysten mukaan. Tämän vuoksi onkin tärkeätä siirtyä tutkimaan edellytyksiin luettavan tiedon lähteiden käytön jälkeen vastaanotetun tiedon ymmärtämiseen ja hyödyntämiseen. Valtuutetun muodostama kuva kunnan talouden tilasta vaikuttaa hänen kannanottoihinsa ja ratkaisuihinsa päätöksenteossa.

Kun tiedonkäytön yhteen laskettua aktiivisuutta verrattiin vastaajien kuntakokoluokkiin, havaittiin, että isommissa kunnissa valtuutetut ovat jonkin verran muita aktiivisempia. Ero ei ole kovinkaan suuri, mutta kuitenkin tilastollisesti merkitsevä. Tätä todistaa taulukossa 15 esitelty varianssi-analyysin tulos.

Taulukko 15 antaa tiedonkäytön useuden summamuuttujan keskiarvot vastaajien kuntien eri kokoluokissa. Käytön aktiivisuuskeskiarvo nousee alimman kuntakokoluokan 25,9 isompien kuntakokoluokkien arvoon 27,2. Varianssi-analyysin perusteella havaittiin, että luokkien keskiarvoerot ovat tilastollisesti merkitseviä (merkitsevyytaso oli 0,033 eli 3,3 %, toisin sanoen keskiarvoerot eivät ole suurella todennäköisyydellä sattumanvaraisia).

Taulukko 15.

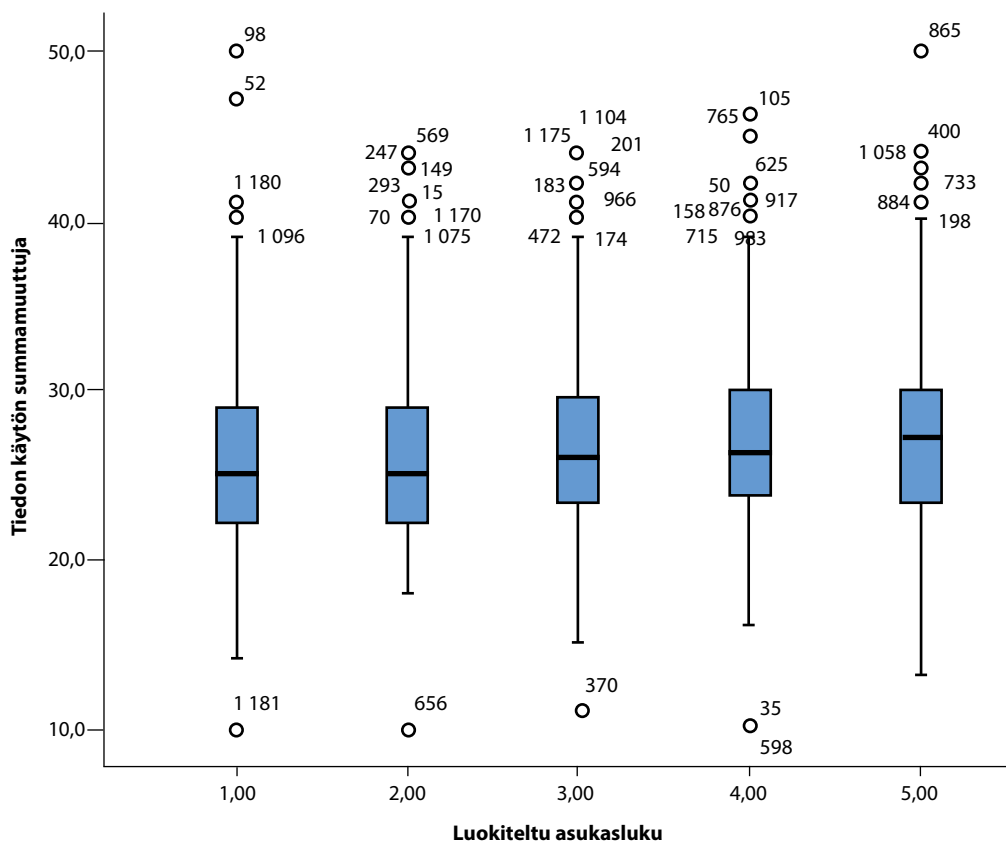
Tiedon käytön aktiivisuuden summamuuttuja vastanneiden valtuutettujen kuntien koon mukaan

Koko 1)	N	Keski-arvo	Keski-hajonta	Std. Error	Minimi	Maksimi
1,00	280	25,893	5,4552	,3260	10,0	50,0
2,00	277	26,404	5,4189	,3256	10,0	44,0
3,00	203	26,887	5,6395	,3958	11,0	44,0
4,00	255	27,227	5,5934	,3503	10,0	46,0
5,00	179	27,184	5,7976	,4333	13,0	50,0
Yhteensä	1194	26,659	5,5755	,1614	10,0	50,0

1) Koko 1 = alle 5 001 asukasta, 2 = 5 001–10 000 asukasta, 3 = 10 001–20 000 asukasta, 4 = 20 001–50 000 asukasta, 5 = yli 50 000 asukasta.

Vaikka erot ovat tilastollisesti merkitseviä, ne eivät ole määrällisesti suuria käytetyllä mittarilla arvioiden. Pienimmän kokoluokan kunnassa keskiarvo on 25,9, ja se jaettuna tiedon lähteiden käytön kysymysmäärällä eli kymmenellä antaa tuloksen 2,59. Vastausasteikolla tämä tarkoittaisi, että vastaajat ovat valinneet varsin tasasuhteisesti vaihtoehdot muutaman kerran vuodessa (järjestysasteikolla arvo 2) ja noin kerran kuukaudessa (asteikolla arvo 3). Isommissa kokoluokissa keskiarvoksi kysymystä kohden tulee 2,72, ja näissä luokissa vastaajat ovat vaihtoehdoista valinneet hieman useammin järjestysasteikolla kohdan keskimäärin kerran kuukaudessa tai enemmän kuin alimmissa kokoluokissa. Koska isoissa kunnissa on enemmän kokouksia kuin pienissä, ero selittyy osin jo sillä. Tulkinnoissa on huomattava, että kysymyksessä on järjestysasteikollinen mittaustapa (Likertin asteikko) ja vastaajien tulkinnot omasta tiedon lähteiden käytöstään ovat heidän omia arvioitaan.

Kuviosta 12 ilmenee havaintojen jakautuminen kuntakokoluokkiin ja kussakin luokassa outlier-tapaukset havaintonumeroineen. Ensimmäisessä kokoluokassa oli yhden valtuutetun aktiivisuus Rautavaarassa huipputasoa (summamuuttujan arvo 50), ja isompien kuntien luokassa samaa huipputasoa edusti lappeenrantalainen valtuutettu. Kuviosta 12 havainnollistaa sitä, että aktiivisia tiedon lähteiden käyttäjiä löytyy niin pienissä kuin suurissakin kunnissa.

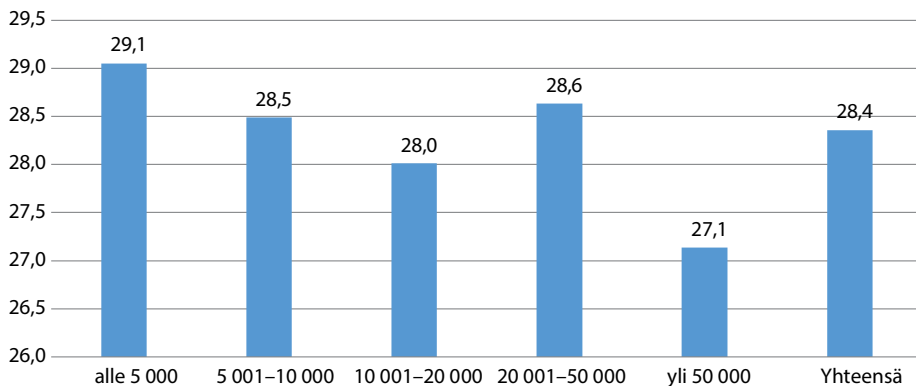


Kuvio 12. Tiedon käytön summamuuttuja ja jakaumakuviokuntakokoluokittain

Taloustiedon riittävyys

Myös taloustiedon riittävyyden muuttujista muodostettiin summamuuttuja (kuvio 13). Kysymyspatteristossa kysyttiin 11:n eri taloustiedon lajin tarjonnan riittävyyttä valtuutetun mielestä. Koska tässä kysymyspatteristossa tuli jonkin verran myös en osaa sanoa -vaihtoehdon valinnoita, summamuuttujassa ovat mukana vain ne vastaukset (1 063 vastaajaa), joissa vastaaja on valinnut jonkin vaihtoehdon asteikolta 1–4. Summamuuttujan arvot vaihtelivat 11–44 (maksimi oli $11 \cdot 4$ eli 44).

Varianssianalyysi osoittaa, että vaihtelu ei ole tilastollisesti merkittävää, kun verrataan kaikkia kuntakokoluokkia (5 kpl) toisiinsa taloustiedon

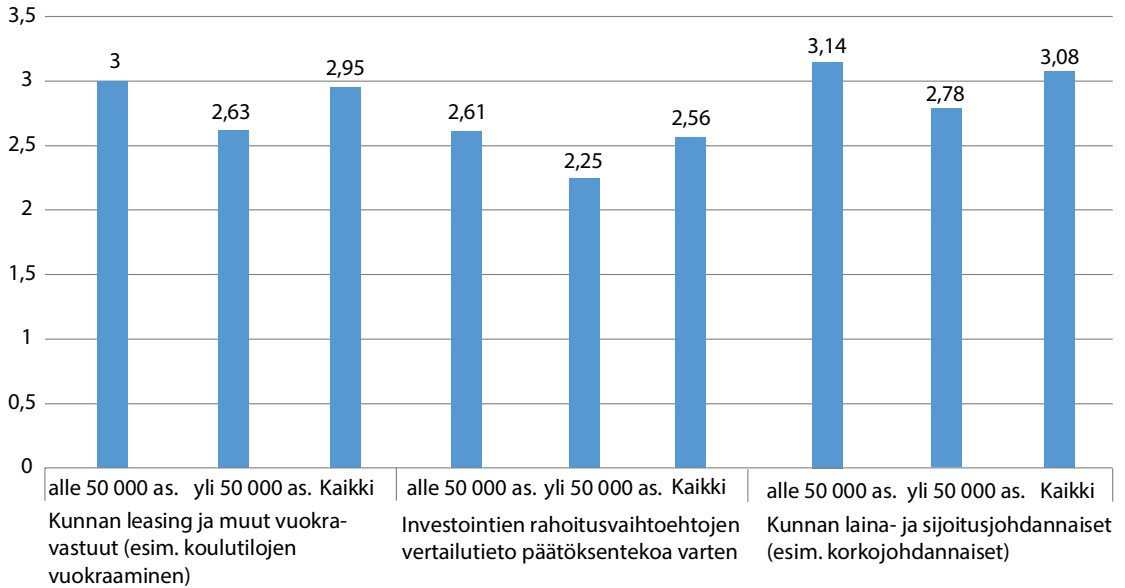


Kuvio 13. Tiedon riittävyyden summuuttuja valtuutettujen kuntien kokoluokissa

tarjonnan riittävyyden suhteen. Jos t-testillä verrataan yli 50 000 asukkaan kuntien vastaajien antamaa tiedon riittävyyden arviota (summuuttujan keskiarvo 27,1) kaikkien luokkaa pienempien kuntien vastaajien antamaan arvioon (keskiarvo 28,6), havaitaan, että keskiarvojen ero on tilastollisesti merkitsevä. Tämä tulos merkitsee sitä, että valtuutettujen käsityksen mukaan yli 50 000 asukkaan isoissa kaupungeissa tiedon riittävyydessä on hivenen enemmän puutteita kuin muissa kunnissa.

Kuvioon 14 on otettu ne kolme tiedon lajia, joissa oli suurin ero suurista (yli 50 000 asukasta) ja muista kunnista olevien valtuutettujen käsitysten välillä. Vastausasteikko oli seuraava: 1 = täysin riittämätöntä, 2 = vähäisessä määrin riittävää, 3 = melko riittävää ja 4 = riittävää. Numeroa kaksi lähestyvät arvot kertovat siitä, että asianomainen tiedon laji on vain vähäisessä määrin riittävää valtuutetun näkökulmasta. Isoissa kaupungeissa oltiin varsin yleisesti sitä mieltä, että rahoitusvaihtoehdoista ei valtuutetuilla ole riittävästi tietoa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö talousjohdolla mahdollisesti ole tätä tietoa. Kyse on silloin siitä, että valtuustoon viedään usein yksi vaihtoehto ilman vertailukelpoisia vaihtoehtoja koskevia tietoja.

Kunnat tekevät pitkäaikaisia investointeja maa-alueisiin, rakennuksiin ja toimitiloihin, kalustuksiin, koneisiin ja laitteisiin, kuljetusvälineisiin, ICT-järjestelmiin, vesi-, viemäri- ja katuverkostoihin, liikunta- ja urheilupaikkoihin jne. Kunnat investoivat tytäryhteisöihin ja osakkuusyhtiöihin, jotka tuottavat niille ydin- ja tukipalveluita. Näitä ovat muun muassa kiinteistö-



Kuvio 14. Eräiden tiedon lajien riittävyyden summamuuttuja valtuutettujen kuntien kokoluokissa

ja asunto-osakeyhtiöt, koulutusta antavat yhtiöt, työterveyshuollon yhtiöt, laboratorio- ja kuvantamisyhtiöt, ruoka-, siivous- ja tilapalveluyhtiöt, seudulliset ICT-yhtiöt, elinkeino-yhtiöt jne. Kunnat tekevät myös aineettomia investointeja ostamalla muun muassa lisenssejä ja kouluttamalla pitkävaikutteisesti henkilöstöään. Valtuutettujen tulisi pystyä tekemään päätöksensä siten, että viranhaltijavalmistelun pohjalta laaditut eri vaihtoehdot ovat selkeästi esitetty. Tämä koskee niin investointivaihtoehtoja (esimerkiksi investoidaanko omaan toimitilaan vai vuokrataanko se) kuin niiden rahoitusta (esimerkiksi pitkäaikainen kiinteä- tai vaihtuvakorkoinen rahoituslaina vai leasing-rahoitus).

Kunnan leasing ja muut vuokravastuut liittyvät paljolti toimitiloihin. Kunnat ja kuntayhtymät tekevät vuokrasopimuksia omistamiensa kiinteistöosakeyhtiöiden sekä kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden kanssa (HE 15/2017). Tavanomaisten vuokrasopimusten lisäksi käytössä on yhä enemmän rakennusten pitkäaikaisia kiinteistö-leasing-sopimuksia, joihin sisältyy oikeus tai velvollisuus lunastaa sopimuksen kohde sopimuskauden päätyttyä. Kunnat hyödyntävät näitä etenkin koulurakennuksissa. Leasing-sopimusvaihtoehtojen keskinäinen vertailu ja edelleen vertailu kunnan

itsensä suoraan ottamaan rahoituslainaan ei ole helppoa. Kunta voi esimerkiksi harkita koulurakennuksen rakentamista joko leasing-rahoituksella tai tavallisella tasalyhenteisellä taselainalla. Kiinteistö-leasingin ja tasalyhenteisen lainan kokonaiskustannukset ja riskit eroavat toisistaan.

Tiedonhankinta rahoitusvaihtoehtoista ja kyky arvioida niiden keskinäistä edullisuutta ja niihin liittyviä riskejä voi edellyttää monimutkaisissa hankkeissa ulkopuolisen asiantuntemuksen hankkimista. Näitä voivat olla muun muassa julkisen ja yksityisen kumppanuushankkeet rakentamisessa ja infrastruktuuripalveluissa, joihin sisältyy monimutkaisia sopimus- ja rahoitusjärjestelyjä.

Kyselyyn osallistuneista valtuutetuista 51 prosenttia oli sitä mieltä, että kunnan leasing-vuokria ja muita vuokravastuita koskeva tieto oli täysin riittämätöntä tai vähäisessä määrin riittävää. Kyselyyn osallistuneista valtuutetuista 42 prosenttia oli sitä mieltä, että investointien rahoitusvaihtoehtoja koskeva tieto oli täysin riittämätöntä tai vähäisessä määrin riittävää. Tämä antaa osviittaa siitä, että valtuutetuille jaettavaa valmistelutietoa tulisi monissa kunnissa kehittää nykyisestä. Sekä leasing-vuokrien että muiden vuokrien sekä investointien rahoitusvaihtoehtojen kohdalla suurissa kaupungeissa (yli 50 000 asukasta) oli jonkin verran (tilastollisesti merkitsevällä tavalla) enemmän koettua tietojen saannin riittämättömyyttä kuin muissa kunnissa.

Kunnat käyttävät nykyisin hyvin yleisesti korkojohdannaisia suojaamaan rahoituslainoja korkoriskiltä. Kunnat ottavat sekä vaihtuvakorkoisia että kiinteäkorkoisia pitkäaikaisia lainoja. Tavanomaista on ollut, että jos kunta ottaa vaihtuvakorkoisen lainan, se toisaalla solmii (usein eri rahoituslaitoksen kuin lainan myöntäneen kanssa) korkojohdannaisopimuksen, jolla se kiinnittää koron sopimuskaudella kiinteäksi. Kunnassa tulisi osata vertailla erilaisia johdannaisopimuksia ja laskea niiden aiheuttamat korkovirrat. Lisäksi johdannaisen nettovaikutusta tulisi vielä verrata johdannaisen kohteena olevan lainan kustannuksiin ilman johdannaisopimusta. Usein johdannaisien tarjoajilla on parempi tietämys ja korkonäkemykset kuin asiakkaalla.

Kunnan tulee osata korkojohdannaisien kirjanpitokäsittely ja pitäytyä ainoastaan suojaavissa johdannaisissa, koska kunnilta on kielletty spekulatiivinen riskinotto. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on sitovissa ohjeissaan ja lausunnoissaan tiukentanut johdannaisien kirjanpidollista käsittelyä

ja edellyttänyt tilinpäätöksessä niistä lisää liitetietoja läpinäkyvällä tavalla. Liitetiedoissa tulee ilmoittaa, missä tarkoituksessa erilaiset johdannaissopimukset on tehty, sekä arvioida niiden taloudellinen vaikutus kirjanpito-velvolliselle, jos sopimuksesta aiheutuvat riskit tai hyödyt ovat olennaisia ja tätä tietoa voidaan pitää kirjanpito-velvollisen taloudellisen aseman arvioinnin kannalta välttämättömänä. Tilinpäätöksen laatimista koskevissa liitetiedoissa ilmoitetaan, mikäli esimerkiksi koronvaihtosopimus on muuttunut suojaavasta ei-suojaavaksi. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista, annettu vuonna 2016.)

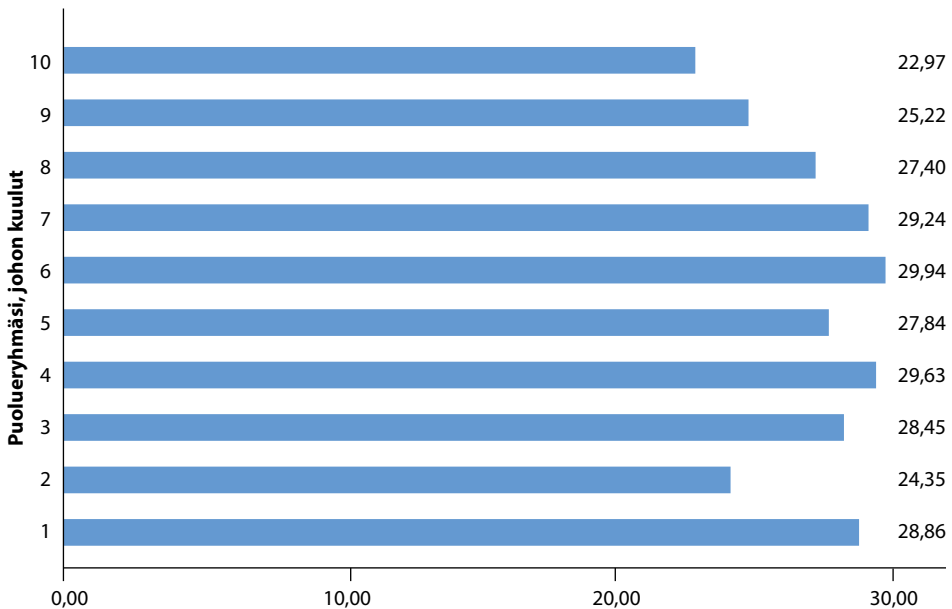
Jos johdannainen täyttää suojaavuuden ehdot, se voidaan esittää tilinpäätöksen liitetiedoissa eikä siitä tarvitse kirjata mahdollisia laskennallisia tappioita tuloslaskelmaan. Muussa tapauksessa tulosvaikutus pitää kirjata. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston johdannaisten käsittelyä koskevan lausunnon 116/2017 mukaan, mikäli sopimusta ei ole tehty suojaustarkoituksessa tai alun perin suojaustarkoituksessa tehty koronvaihtosopimus tai osa siitä muuttuu ei-suojaavaksi tai koronvaihtosopimus puretaan ennen eräpäivää ilman tehtävää vastakauppaa, noudatetaan erillisarvostusta ja bruttoperiaatetta. Edellä mainitun lausunnon mukaan tällöin voimassa olevat sopimukset arvostetaan sopimuskohtaisesti tilinpäätöspäivän arvoon. Koronvaihtosopimuksen tekohetken arvon ja tilinpäätöspäivän arvon välinen negatiivinen erotus kirjataan rahoituskuluksi ja pakolliseksi varaukseksi KPL 3:2.1 §:ssä tarkoitetun oikean ja riittävän kuvan antamiseksi. Varauksen määrää tarkistetaan myöhemmin tilikausina ja muutokset kirjataan kulu-kirjauksen oikaisuna. Tämä taas merkitsee pahimmillaan sitä, että tappiollinen korkojohdannainen voi johtaa kunnan tuloslaskelmassa huomattavaan alijäämäisyyteen. Kunnanvaltuutettujen on siis äärimmäisen tärkeitä tietää ja heillä on myös oikeus tietää johdannaissopimuksiin liittyvät riskit.

Kyselyyn osallistuneista valtuutetuista 40,2 prosenttia oli sitä mieltä, että kunnan laina- ja sijoitusjohdannaisten (esim. korkojohdannaiset) tieto oli täysin riittämätöntä tai vähäisessä määrin riittävää. Pienemmissä kunnissa valtuutetut arvioivat, että heillä oli keskimäärin (3,14) hivenen yli järjestysasteikon kohdan melko riittävästi tietoa kunnan johdannaisista, kun taas isoissa kaupungeissa (yli 50 000 asukasta) tulos (2,78) oli järjestysasteikon

tämän edellä mainitun kohdan alapuolella. Isoissa kaupungeissa johdannaissalkut sisältävät enemmän johdannaisia kuin pienissä kunnissa, ja ne voivat olla hyvinkin monimutkaisia. Kyselyn tähän kohtaan liittyvän tuloksen valossa johdannaisten sisällön ja taloudellisten vaikutusten informatiivisempi avaaminen tilinpäätöksessä on tarpeellista. Tulokset viittaavat siihen, että monessa kunnassa on parannettavaa näissä tiedon lajeissa, kuten monessa muussakin tiedon lajissa.

Tiedon riittävyys valtuutetun puolueyhmittymän mukaan

Eri puolueita edustavien välillä ei ole kovin suuria eroja summamuuttujan keskiarvotarkastelun perusteella, mutta huomio kiinnittyy siihen, että vihreät ja perussuomalaiset ovat hivenen muita vähemmän tyytyväisiä tiedon riittävyyteen. (Ks. Kuvio 15.)



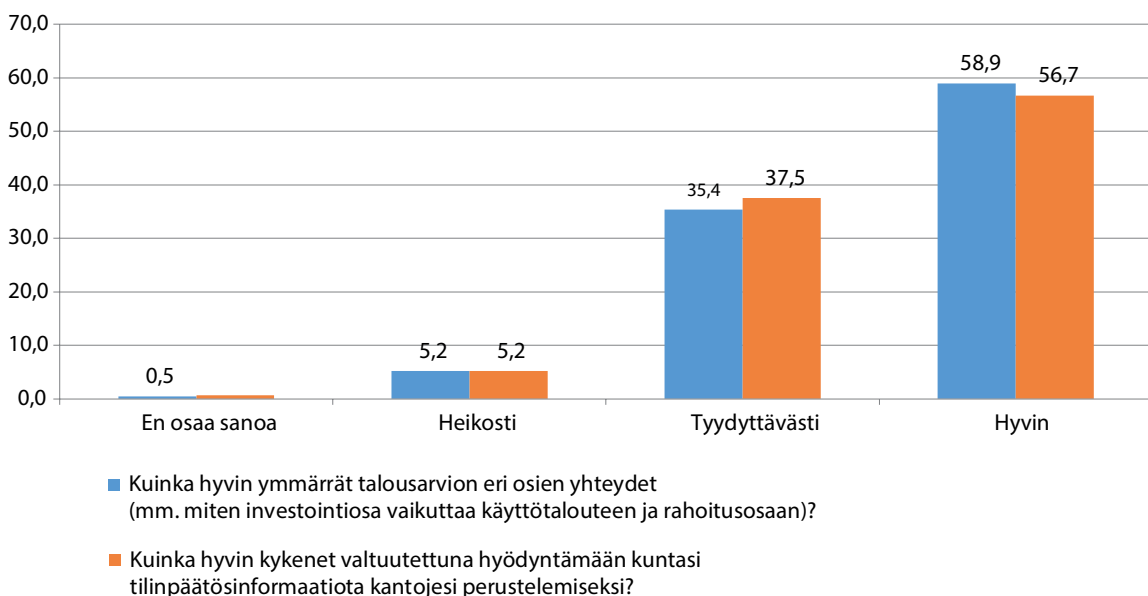
Mean-tiedon riittävyys, muuttujassa mukana vain vastaajat, jotka eivät ole valinneet EOS (9)

1 = Kansallinen Kokoomus, 2 = Perussuomalaiset, 3 = Sininen tulevaisuus, 4 = Suomen Keskusta, 5 = Suomen Kristillisdemokraatit, 6 = Ruotsalainen kansanpuolue, 7 = Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, 8 = Vasemmistoliitto, 9 = Vihreä liitto, 10 = muu puolue tai valitsijayhdistys

Kuvio 15. Tiedon riittävyyden summamuuttuja valtuutettujen puolueen mukaan

5.4 Tiedon ymmärrys ja hyödyntäminen

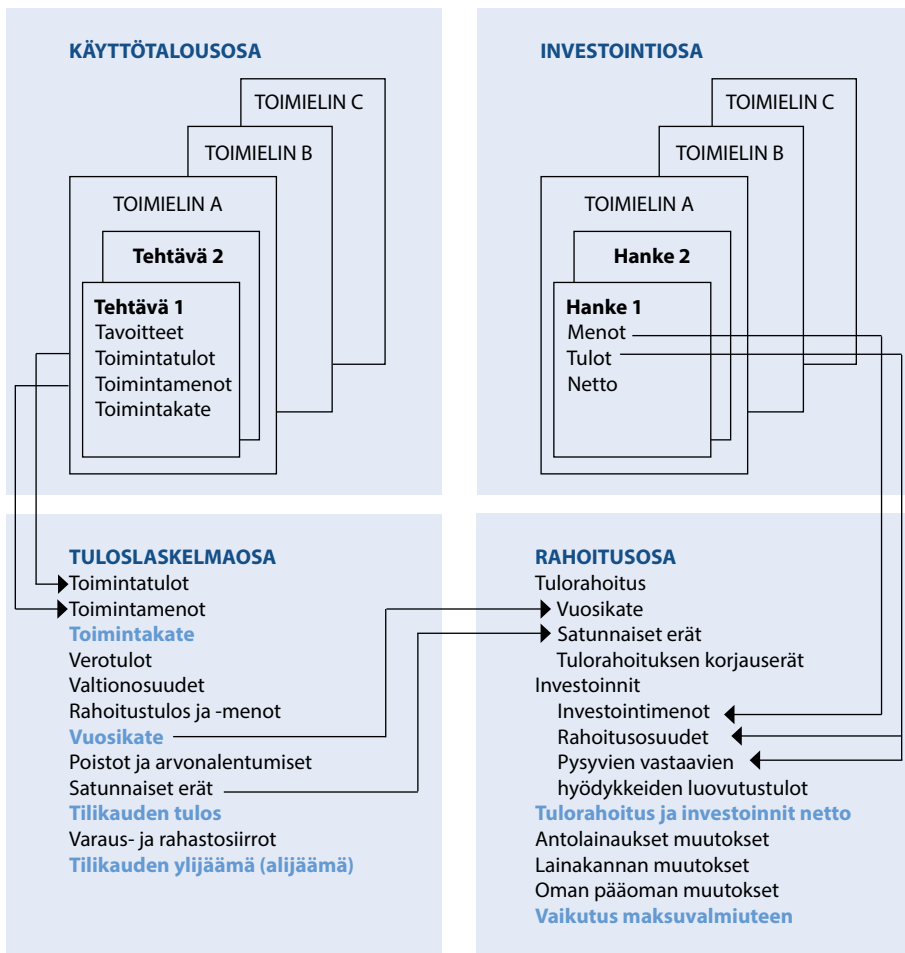
Tilinpäätöslaskelmiin sisältyvän tiedon ymmärtäminen parantaa valtuutetun edellytyksiä tehdä taloussuunnitteluun liittyviä valistuneita päätöksiä. Tilinpäätöksen paljastaman kunnan taloustilanteen tunnuslukujen ja niiden keskinäisten yhteyksien ymmärtäminen luo edellytyksiä päättää kunnan talouteen sopivasta finanssipolitiikasta. Tilinpäätösasetelman ymmärtäminen edistää myös talousarvioasetelman ja sen eri osien ymmärtämistä, koska kunnan talousarvion rakenne noudattaa ulkoisen kirjanpidon tilinpäätösrakennetta sillä erotuksella, että kunnat eivät tee tasearviota. Kunnanvaltuutettuja pyydettiin arvioimaan heidän kykyään ymmärtää talousarvion eri osien yhteydet sekä sitä, miten hyvin valtuutettu kykenee hyödyntämään tilinpäätösinformaatiota kantojensa perustelemiseksi (ks. Kuvio 16). Kyseilyssä kysyttiin myös luottamusta talousjohtoon ja valtuutetun kykyä arvioida tilivelvollisen organisaation suoriutumista talousarvion toimeenpanossa.



Kuvio 16. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen

Kuviossa 17 on vielä kertauksena lukijalle kunnan talousarvioasetelma, joka sisältyy Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan toimesta

(JUHTA) julkaistavaan suositukseen kuntien ja kuntayhtymien talousarviosta ja -suunnitelmasta (JHS 199). Talousarvion toteutumaraportointi koostuu käyttötalousosan, investointiosan, tuloslaskelmaosan ja rahoitusosan toteutumisen esittämisestä. Käyttötalousosassa asetetaan palvelutavoitteet ja budjetoidaan niiden järjestämisen vaatimat menot ja tulot. Investointiosassa budjetoidaan pitkävaikutteisten tuotantovälineiden, kuten rakennusten, kiinteiden rakenteiden ja kaluston, hankinta, rahoitusosuudet ja omaisuuden myynti. Tuloslaskelmaosassa osoitetaan tulorahoituksen



Kuvio 17. Kunnan talousarvio- ja -suunnitelmarakenne (Lähde: JUHTA, JHS 199)

riittävyys käyttömenoihin ja poistoihin. Rahoitusosassa osoitetaan yhteen-
vetona rahan lähteet ja käyttö. Näiden varsinaisten osien lisäksi kunnat
tekevät suositusten mukaan tilinpäätöksessä myös laskelman kokonais-
menoista ja kokonaistuloista, joissa ovat mukana vain ulkoiset menot ja
tulot ja joka täsmäytetään rahoitusosan laskelman vaikutukseen maksu-
valmiuteen.

Kunnan investointi vaatii rahoituksen, ja siksi sen vaikutus esitetään
myös rahoitusosan laskelmassa. Kiinteillä investoinneilla on vaikutus kun-
nan käyttötalouteen ja sitä kautta myös tuloslaskelmaosaan, vaikka sitä ku-
vaavaa nuolta ei ole kuviossa. Esimerkiksi koulu- tai päiväkotii-investointi
saa aikaan ylläpito- ja vuosikorjausmenoja. Myöhemmin rakennus voi vaa-
tia investointibudjettiin sisällytettäviä perusparannusmenoja ja elinkaaren-
sa päässä purkukustannuksia. Jos kyseessä on finanssisi joitus, esimerkiksi
osakkeiden hankinta, sillä ei ole samanlaisia vaikutuksia operatiiviseen toi-
mintaan käyttötalouden puolella.

Kunnan talouden ohjauksessa on huomioitava talousarvion kaikkien eri
osien väliset vaikutusyhteydet. Tilinpäätösasetelma mukaan lisäten on hu-
omattava myös talousarviopäätösten tasevaikutukset, joissa keskeistä on ot-
taa huomioon muun muassa kunnan velkakannan kehitys ja omavaraisuus.

Ulkoisen tilinpäätöksen tuloslaskelman ja talousarvion toteutumalaskel-
miin kuuluvasta tuloslaskelmaosasta on tunnistettava niiden laatimiserot.
Kunnan talousarvion toteutumavertailussa ovat sisäiset erät mukana ja liike-
laitoksen vaikutus nettona tuloslaskelmassa ja rahoituslaskelmassa. Sen si-
jaan liikekirjanpidon ulkoisessa tilinpäätöksessä sisäiset erät on eliminoitu
ja liikelaitosten tilinpäätös yhdistelty rivi riviltä kunnan tuloslaskelmaan ja
rahoituslaskelmaan. Näistä syistä kunta tekee kaksi tuloslaskelmaversiota,
joiden rivit eivät ole rahamääriltään täysin yhteneviä, mutta siitä huolimatta
kummankin tuloslaskelman viimeisen yli-/alijäämävinkin tulee päättyä samaan
lopputulokseen. Mikäli talousarvion toteutumalaskelmasta on esitetty
myös versio, jossa ei ole mukana kunnan liikelaitoksia, myös tilikauden ali-
tai ylijäämävinkin päättyvät eri tuloksiin. Jotkut kunnat saattavat tehdä myös
kunnan tuloslaskelmasta kertaluonteisista eristä, kuten käyttöomaisuuden
myyntivoitoista tai -tappioista, puhdistetun (oikaistun) toiminnallista tu-
lostta kuvaavan laskelman.

Huomionarvoista on myös se, että kunnan rahoituslaskelman toiminnallinen rahavirtatulos eroaa tuloslaskelman tuloksesta, koska tuloslaskelma tehdään suoriteperusteisesti ja rahoituslaskelma oikaistaan kassaperusteiseksi. Rahoituslaskelmassa toiminnan rahavirta kuvaa tuloslaskelmassa esitettyjen tuottojen ja kulujen vaikutusta rahavaroihin. Se kuvaa myös sitä, kuinka paljon varsinainen toiminta on tuottanut tilikauden aikana rahallista ylijäämää käytettäväksi investointeihin. Rahoituslaskelman viimeinen rivi taas kertoo vaikutuksen kassavaroihin. Huomaamme, että erilaisiin tilinpäätöslaskelmiin liittyy rahaprosessin tuloksen suhteen erilaisia lopputulemia, joiden erojen syyt on hyvä tunnistaa.

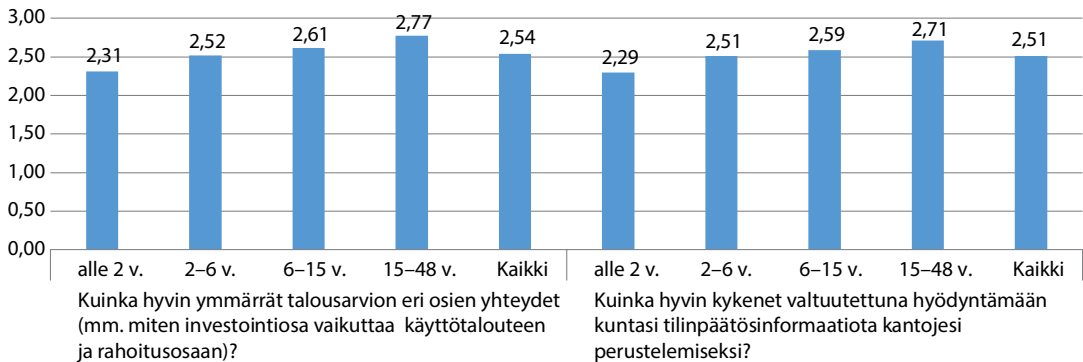
Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösinformaation sisältöä on viime vuosina pyritty parantamaan tavalla, joka antaa myös taloussuunnittelulle entistä paremmat lähtökohdat. Tilinpäätösinformaation kehittämistä merkitsi kuntalain muutos vuonna 2012 (kuntalaki 325/2012), ja sen mukaan toimintakertomukseen on sisällytettävä arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä. Nykyisen kuntalain 115 §:n mukaan toimintakertomuksessa on annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Tilinpäätösinformaation ja ennakoitavissa olevien tulevaisuudennäkymien perusteella voidaan arvioida muun muassa kunnan talouden tasapainoa, tulo-rahoituksen kehitystä, tulevia investointitarpeita ja niiden rahoitusta, kunnan talouden liikkumavaraa ja velan kantokykyä. Nämä seikat antavat tietopohjaa taloussuunnittelulle.

Tämän tutkimuskyselyn mukaan sekä talousarviokokonaisuuden eri osien ymmärtäminen että tilinpäätösinformaation hyödyntäminen olivat valtuutettujen mielestä heillä vähintään tyydyttävällä tasolla. Yli puolet vastasi ymmärtävänsä hyvin talousarvion eri osien yhteydet ja kykenevänsä hyvin valtuutettuna tilinpäätöstiedon hyödyntämiseen kantojensa perustelemiseksi. Valtuutetuista vain noin 5 prosenttia vastasi talousarvion ymmärtämisen ja tilinpäätöksen hyödyntämisen olevan heikkoa tasoa. Tämä tulos merkitsee sitä, että yleisesti ottaen suomalaiset valtuutetut kokevat pystyvänsä

kohtuullisen hyvin lukemaan sekä talousarviota että tilinpäätösraportteja. Todennäköisesti tätä lukutaitoa edesauttaa valtuutetun taustakoulutus ja kokemus valtuutettuna ja luottamushenkilönä.²

Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen taustamuuttujien valossa

Tiedon ymmärtämisessä ja hyödyntämisessä valtuutetun ikä ilmeni vastauksissa jonkin verran mutta ei kovin johdonmukaisesti. Sen sijaan valtuustokokemuksella oli selvempi vaikutus. Kuvion 18 X-akselilla on valtuustokokemus luokiteltuna neljään luokkaan vuosien mukaan. Kuviossa ei ole otettu mukaan niitä vastauksia, joissa on valittu vaihtoehto en osaa sanoa (EOS).

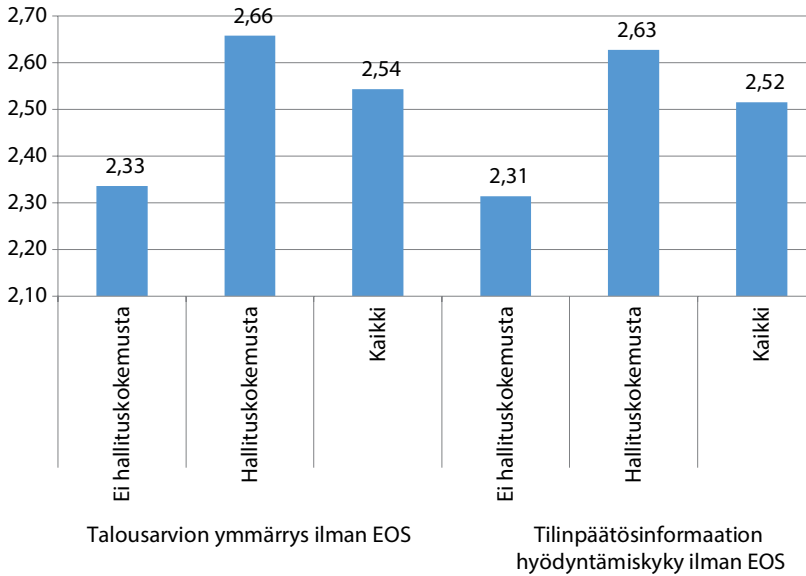


Kuvio 18. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen valtuutettujen valtuuskokemuksen mukaan

Valtuustokokemus tuo tullessaan paremman kyvyn lukea niin talousarviota kuin tilinpäätöskokonaisuutta tunnuslukuineen. Erot eri luokkien keskiarvoissa ovat varianssianalyysin (SPSS:n Anova-analyysi) mukaan tilastollisesti merkitseviä.

² Mielipidekyselyissä on aina huomattava se, että vastaaja saattaa antaa tiedoistaan optimistisemmän kuvan verrattuna siihen, että tulos saataisiin "tenttaamalla" vastaajia.

Hallituskokemus tuo myös mukanaan paremman kyvyn lukea niin talousarvio- kuin tilinpäätösinformaatiota. Kuviossa 19 ei ole otettu mukaan niitä vastauksia, joissa on valittu vaihtoehto en osaa sanoa (EOS).

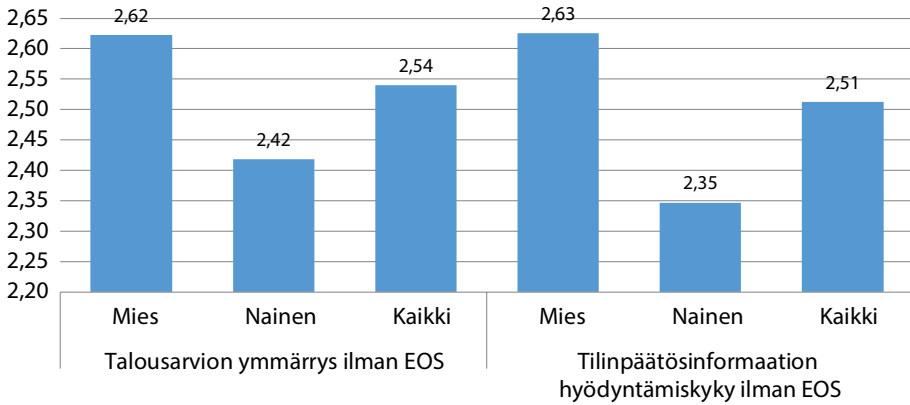


Kuvio 19. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen valtuutettujen hallituskokemuksen mukaan

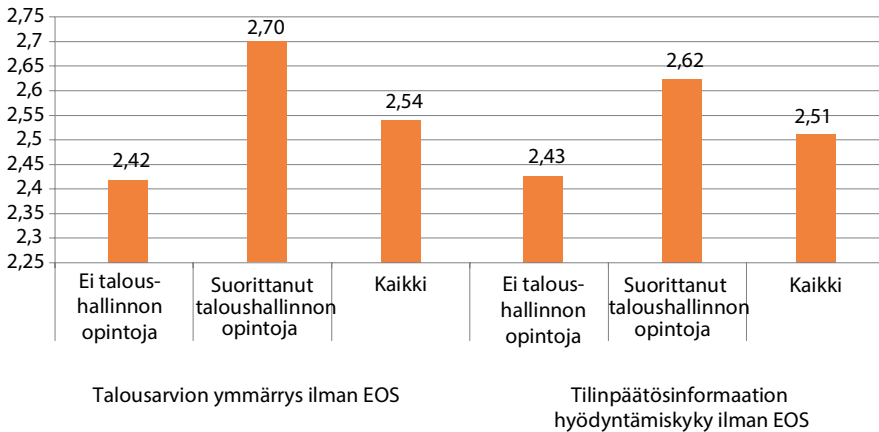
Myös sukupuolella oli vaikutusta siten, että miehet väittivät keskimäärin naisia paremmin ymmärtävänsä talousarvion ja tilinpäätöskokonaisuuden. Kuviossa 20 ei ole otettu mukaan niitä vastauksia, joissa on valittu vaihtoehto en osaa sanoa (EOS).

Odotettu tulos oli myös se, että taloushallinnon opintojen suorittaminen paransi väitettyä ao. lukutaitoa (kyky lukea talousarviota ja kyky hyödyntää kunnan tilinpäätösinformaatiota omien kantojen perustelemisessä asteikolla heikosti 1, tyydyttävästi 2 ja hyvin 3) (ks. Kuvio 21).

Kuvioista 22 ja 23 ilmenee, että tarkasteltaessa kykyä lukea talousarviota ja kykyä hyödyntää kunnan tilinpäätösinformaatiota omien kantojen perustelemisessä pääasiallisen toiminnan luokissa havaitaan tiettyjä eroja luokkien

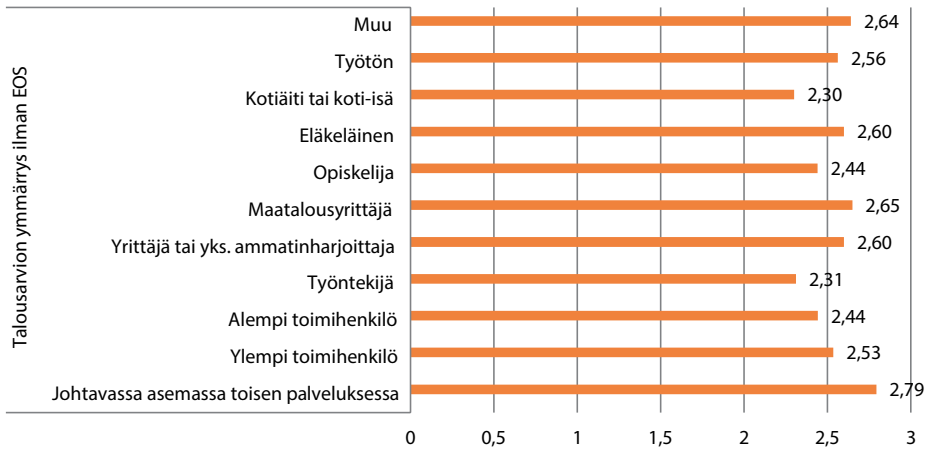


Kuvio 20. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen sukupuolen mukaan

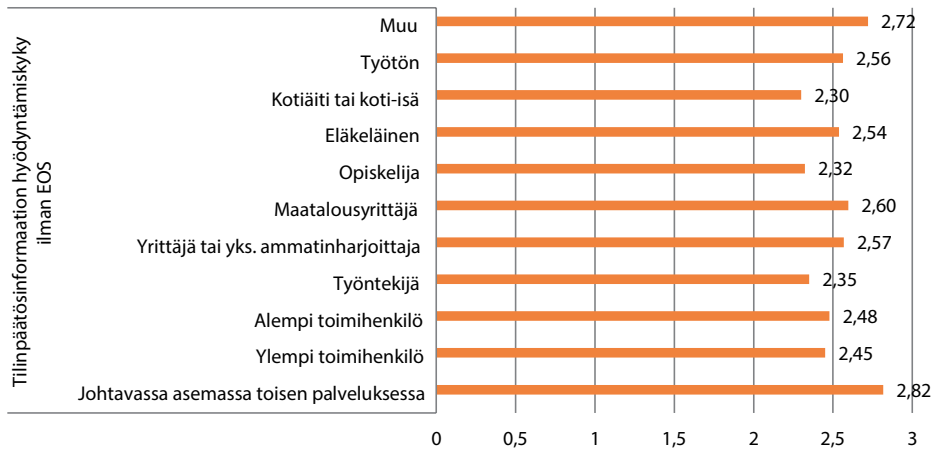


Kuvio 21. Tiedon ymmärtäminen ja hyödyntäminen sekä taloushallinnon opinnot

välillä. Monet erot ovat tilastollisesti merkitseviä. Toisaalta on merkittävää, että valtaosin suomalaiset valtuutetut ovat (omasta mielestään) vähintään tyydyttävästi tai usein hyvin kykeneviä lukemaan talousarviota ja hyödyntämään tilinpäätöstä kantojensa perustelemiseksi. Kokonaisuudessaan tulokset eivät ole tässä mielessä huolestuttavia.



Kuvio 22. Tiedon ymmärtäminen valtuutetun pääasiallisen toiminnan mukaan



Kuvio 23. Tiedon hyödyntäminen valtuutetun pääasiallisen toiminnan mukaan

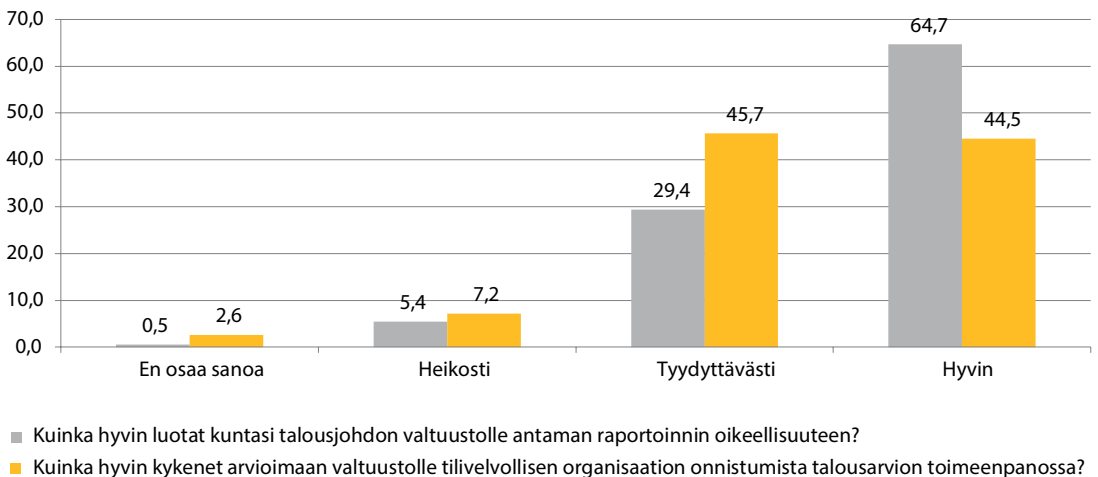
Vaikka johtavassa asemassa olevat näyttävät vastanneen hieman muita "paremmin" järjestysasteikolla yhdestä kolmeen, sijainti ammattihierarkian portailla tai sen ulkopuolella ei tuo läpikäyvän johdonmukaisesti "huonommuutta" tai "paremmuutta" kuvioissa 22 ja 23 kysytyjen seikkojen suhteen.

Luottamus talousjohtoon ja kyky arvioida tilivelvollisuuden toteutumista

Kyselyn tulosten mukaan valtuutetut luottavat pääosin hyvin talousjohdon raportointiin. Tämä on sinänsä erittäin merkittävä tulos valtuutettujen työskennellessä kunnan ylimpinä päättäjinä. (Ks. Kuvio 24.)

Ainoastaan noin 5 prosenttia oli sitä mieltä, että saattoi heikosti luottaa talousjohdon valtuustolle antaman raportoinnin oikeellisuuteen. Tulos kuvastaa hyvää kunnallista johtamis- ja hallintokulttuuria. Tämä antaa hyvät lähtökohdat ajatellen alussa tärkeäksi havaittua talousjohdon roolia taloustiedon välittäjänä ja tarkentajana valtuutetuille.

Lisäksi ainoastaan noin 7 prosenttia oli sitä mieltä, että kykeni vain heikosti arvioimaan valtuustolle tilivelvollisen kunnan organisaation suoriutumista talousarvion toimeenpanossa. Tämä taas antaa edelleen hyvät lähtökohdat ajatellen valtuutettujen roolia hallinnon ja toimeenpanon päämiehinä, jolle tilivelvolliset raportoivat valtuuston talousarvion muodossa olevan tahdonilmaisun noudattamisestaan.

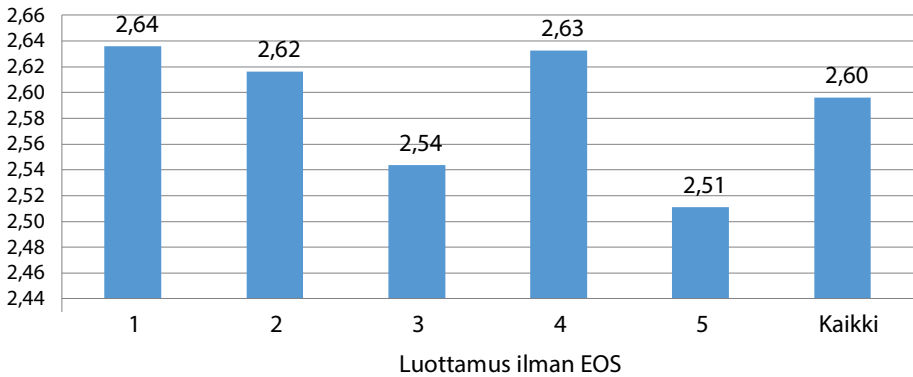


Kuvio 24. Luottamus talousjohtoon ja tilivelvollisuuden arviointi

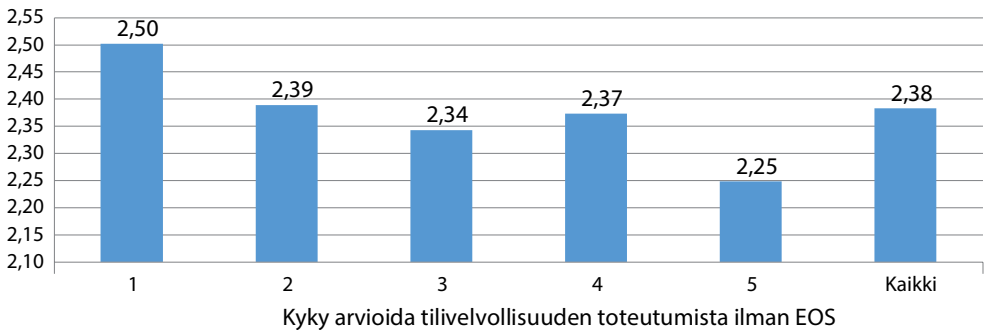
Luottamus ja tilivelvollisuuden arviointi eri kuntakokoluokissa on koottu yhteen alla kuvioihin 25 ja 26 kuntien eri kokoluokissa (1 = alle 5 001 asukasta, 2 = 5 001–10 000 asukasta, 3 = 10 001–20 000 asukasta, 4 = 20 001–50 000 asukasta, 5 = yli 50 000 asukasta).

Kuviossa 25 on suuntaus, jonka mukaan isoimmissa kunnissa luottamus talousjohtoon raportoinnissa on jonkin verran keskimääräistä heikompi.

Kuviosta 26 ilmenee, että lisäksi isoimmissa kunnissa myös valtuutettujen kyky arvioida tilivelvollisen hallinnon suoriutumista on hivenen heikompi kuin muissa pienemmissä kunnissa.



Kuvio 25. Luottamus vastaajien kuntien eri kokoluokissa



Kuvio 26. Tilivelvollisuuden arviointi vastaajien kuntien eri luokissa

5.5 Vastaajien arvio kuntansa talouden tilasta ja kehitysnäkymistä

Kunnan talouden tila

Vastaajilta kysyttiin arviota oman kunnan talouden tilasta nyt (syksy 2018) ja viiden vuoden kuluttua asteikolla 1 erittäin huono, 2 melko huono, 3 keskinkertainen, 4 melko hyvä ja 5 erittäin hyvä. Kunnan talouden nykytilanteesta valtuutettujen vastaukset tuottivat seuraavan taulukossa 16 esitetyn jakauman.

Syksyllä 2018 noin viidesosa arvioi kuntansa tilan huonoksi, keskinertaiseksi runsas kolmasosa ja hyväksi lähes puolet vastaajista. Tilanne ei merkittävästi muuttuisi valtuutettujen mukaan myöskään keskipitkällä tähtäimellä, vaikkakin kuntansa talouden tilaa erittäin hyvänä pitävien osuus laskee selvästi. Kunnan talouden keskipitkällä tähtäimellä valtuutetut antoivat seuraavan, taulukossa 17 esitetyn arvion.

Taulukko 16.

Vastaajan arvio kunnan talouden tilasta

Oma arviosi kuntasi talouden tilasta: Nyt	1 Erittäin huono	2 Melko huono	3 Keskin-kertainen	4 Melko hyvä	5 Erittäin hyvä	Yhteensä
N	56	193	418	427	120	1214
%	4,6	15,9	34,4	35,2	9,9	100,0

Taulukko 17.

Vastaajan arvio kunnan talouden tilan kehityksestä tulevaisuudessa

Oma arviosi kuntasi talouden tilasta: 5 vuoden kuluttua	1 Erittäin huono	2 Melko huono	3 Keskin-kertainen	4 Melko hyvä	5 Erittäin hyvä	En osaa sanoa	Yhteensä
N	57	240	491	342	53	31	1214
%	4,7	19,8	40,4	28,2	4,4	2,6	100,0

Valtuutettujen näkemys oman kunnan tilan kehityksestä viiden vuoden päähän ei ollut yleisesti ottaen synkkä vaan suhteellisen neutraali. Keskin-kertaisina tai melko hyvinä näkymiä piti 60,2 prosenttia, ja erittäin huonoksi tai erittäin hyväksi arvioi kuntansa talouden tilan viiden vuoden kuluttua 4–5 prosenttia vastaajista.

Kunnan tilan arviointi kuntakokoluokittain (1 = alle 5 001 asukasta, 2 = 5 001–10 000 asukasta, 3 = 10 001–20 000 asukasta, 4 = 20 001–50 000 asukasta, 5 = yli 50 000 asukasta) on selvitetty taulukossa 18.

Eröt eri kokoluokkien välillä eivät ole suuria, mutta huomio kiinnittyy siihen, että yli 50 000 asukkaan kuntien tilaa arvioidaan nyt hivenen muita heikommaksi, mutta sen arvioidaan toisaalta kohenevan muihin verrattuna viiden vuoden tähtäimellä. Tulos voi liittyä siihen, että monet yli 50 000 asukkaan kunnat ovat kasvavia ja niillä on väestökehityksen perusteella edellytyksiä kehittyä myös taloudellisilla mittareilla mitattuna suotuisan työpaikka- ja väestökehityksen ansiosta, vaikkakin ”kasvukivut” aiheuttavat kasvaville kunnille toisaalta lisää menoja.

Taulukko 18.

Vastaajan arvio kunnan talouden tilasta kuntakokoluokittain

Kunnan tilan arviointi kuntakokoluokittain		N	Keskiarvo
Oma arviointi kuntasi talouden tilasta: nyt	1 (alle 5 001 asukasta)	284	3,28
	2 (5 001–10 000 asukasta)	280	3,37
	3 (10 001–20 000 asukasta)	208	3,33
	4 (20 001–50 000 asukasta)	259	3,37
	5 (yli 50 000 asukasta)	183	3,08
	kaikki	1 214	3,30
Oma arviointi kuntasi talouden tilasta: 5 vuoden kuluttua	1 (alle 5 001 asukasta)	284	3,18
	2 (5 001–10 000 asukasta)	280	3,18
	3 (10 001–20 000 asukasta)	208	3,18
	4 (20 001–50 000 asukasta)	259	3,24
	5 (yli 50 000 asukasta)	183	3,44
	kaikki	1 214	3,23

Meno- ja tulotekijöiden painotus suunnitelmakaudella

Tässä osiossa kysyttiin myös vastaajan mielipidettä eri meno- ja tulotekijöistä kunnan seuraavalla taloussuunnittelukaudella (talousarviovuosi plus suunnitelmavuodet) (ks. Taulukko 19). Nämä meno- ja tulotekijät ovat keskeisiä muun muassa siinä valtuuston päätöksenteossa, jossa tulee ottaa huomioon kunnan talouden tasapaino.

Tulopuolen tekijöistä suurimman suosion sai kunnan omaisuuden myynti. Tämä tulos saattaa osaltaan olla yhteydessä kyselytilanteessa ajankohtaiseen sote- ja maakuntauudistukseen, jonka lähestyminen sai monet kunnat myymään tai suunnittelemaan kunnan omistuksessa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen myyntiä. Sote- ja maakuntauudistuksesta voi tulla kunnalle taloudellinen riski, mikäli sosiaali- ja terveystalouden kunnan omistamassa kiinteistössä loppuu uudistuksen myötä ja tyhjät kiinteistöt jäävät ylläpito- ja purkukustannuksineen kunnalle.

Kunnan tulo- ja kiinteistöveroprosenteista ollaan vastaajien parissa pidettyväisempiä. Suurin osa valtuutetuista haluaa pitää veroprosentit ennallaan. Mikäli maakuntauudistus olisi toteutunut suunnitellusti, kunnille olisi tullut määräraikainen tuloveroprosenttien korotuskielto, samalla kun kuntien veroprosentteja olisi laskettu kauttaaltaan yhtä paljon kompensoimaan maakunnille siirtyviä kunnallisten tehtävien menoja.

Taulukko 19.

Kyselyyn vastanneiden mielipide meno- ja tulotekijöiden painotuksesta suunnitelmakaudella

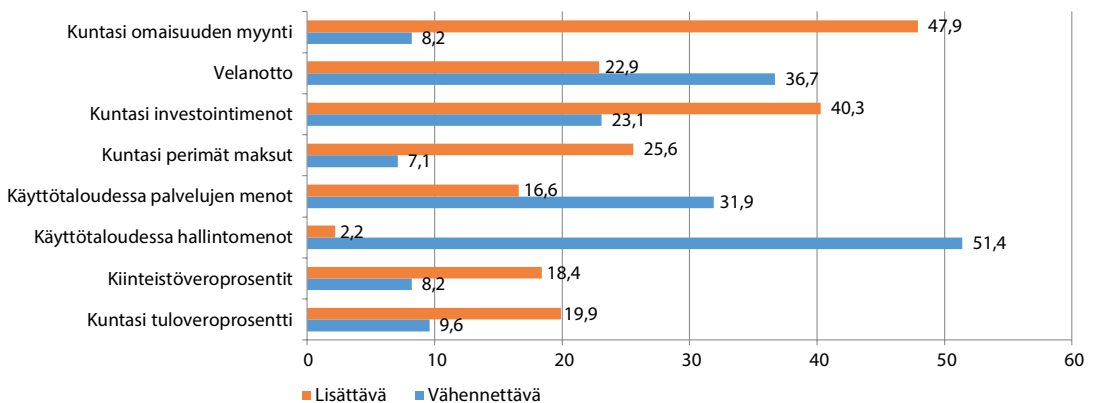
Mikä on mielipiteesi alla olevista meno- ja tulotekijöistä kuntasi seuraavalla taloussuunnittelukaudella (talousarviovuosi plus suunnitelmavuodet)?	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	Yhteensä
Kuntasi tuloveroprosentti	9,6	69,9	19,9	0,6	100
Kiinteistöveroprosentit	8,2	72,9	18,4	0,6	100
Käyttötaloudessa hallintomenot	51,4	44,2	2,2	2,1	100
Käyttötaloudessa palvelujen menot	31,9	49,8	16,6	1,8	100
Kuntasi perimät maksut	7,1	65,9	25,6	1,4	100
Kuntasi investointimenot	23,1	35,6	40,3	1	100
Velanotto	36,7	39,1	22,9	1,2	100
Kuntasi omaisuuden myynti	8,2	40	47,9	4	100

Velanoton suhteen valtuutetut jakautuvat melko tasaisesti kolmeen ryhmään: Osa haluaa vähentää sitä, osa haluaa pitää sen ennallaan ja osa katsoo velanoton lisäämiselle olevan tilaa. Myös investointimenojen suhteen valtuutetut jakautuvat melko tasasuuruisiin ryhmiin kuitenkin niin, että investointimenojen lisääminen saa enemmän kannatusta kuin niiden vähentäminen. Menotekijöiden osalta valmiimpia ollaan leikkaamaan hallintomenoja kuin palvelumenoja. Palvelumenojen leikkaukset käytännössä tietäisivät usein palveluiden heikennyksiä. (Ks. Kuvio 27.)

Valtuutettujen talouden keinovalikoimassa käyttötalouden hallintomenojen vähentäminen, eri tulonlähteiden maltillinen lisäkäyttö sekä investointien lisääminen olivat suosituimpia. Näihin tuloksiin voivat vaikuttaa monet tekijät, jotka liittyvät muun muassa vastaajien kuntien erilaisiin taustamuuttujiin. Esimerkiksi kunnan väestömuutoksen suunta ja nykyinen taloudellinen tilanne todennäköisesti vaikuttavat valtuutettujen vastauksiin.

Vastaajista suurin osa haluaa pitää tuloveroprosentin ennallaan (ks. Taulukko 20). Puoluekentässä vasemmisto, vihreät ja siniset ovat myönteisempiä kuin muut tuloveroprosentin nostamiseen tulojen hankinnassa. Ainaakin vasemmiston ja vihreiden osalta tulos on enemmän odotettu kuin päinvastoin. Eniten kiinteistöverojen korottamista kannattivat vihreät ja vasemmistoliittolaiset.

Mikä on mielipiteesi alla olevista meno- ja tulotekijöistä kuntasi seuraavalla taloussuunnittelukaudella (talousarviovuosi plus suunnitelmavuodet), vastaajien %-osuudet



Kuvio 27. Valtuutettujen mielipide meno- ja tulotekijöiden lisäämisestä ja vähentämisestä suunnitelmakaudella

Taulukko 20.

Kyselyyn vastanneiden mielipide tuloveroprosentista

Puolueryhmäsi, johon kuulut:	Kuntasi tuloveroprosentti				Yhteensä
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	
Kansallinen Kokoomus	21,2 %	70,1 %	8,2 %	0,4 %	100,0 %
Perussuomalaiset	19,0 %	63,8 %	15,5 %	1,7 %	100,0 %
Sininen tulevaisuus		72,7 %	27,3 %		100,0 %
Suomen Keskusta	8,9 %	73,6 %	17,5 %		100,0 %
Suomen Kristillisdemokraatit	2,2 %	80,4 %	17,4 %		100,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue	14,7 %	76,5 %	2,9 %	5,9 %	100,0 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	4,4 %	69,6 %	25,6 %	0,4 %	100,0 %
Vasemmistoliitto	1,7 %	61,9 %	35,6 %	0,8 %	100,0 %
Vihreä liitto	3,0 %	63,4 %	33,7 %		100,0 %
Muu puolue tai valitsijayhdistys	15,4 %	71,8 %	10,3 %	2,6 %	100,0 %
Yhteensä	9,6 %	69,9 %	19,9 %	0,6 %	100,0 %

Käyttötalouden hallintomenot haluttiin pääasiassa pitää ennallaan tai niitä oltiin vähentämässä. (ks. Taulukko 21). Sen sijaan palvelumenoissa ilmeni enemmän eroja (ks. Taulukko 22).

Taulukko 21.

Kyselyyn vastanneiden mielipide hallintomenoista

Puolueryhmäsi, johon kuulut:	Käyttötaloudessa hallintomenot				Yhteensä
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	
Kansallinen Kokoomus	64,9 %	30,7 %	1,7 %	2,6 %	100,0 %
Perussuomalaiset	69,0 %	29,3 %		1,7 %	100,0 %
Sininen tulevaisuus	63,6 %	27,3 %	9,1 %		100,0 %
Suomen Keskusta	52,8 %	43,6 %	2,1 %	1,5 %	100,0 %
Suomen Kristillisdemokraatit	63,0 %	37,0 %			100,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue	32,4 %	52,9 %	8,8 %	5,9 %	100,0 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	41,6 %	54,0 %	3,2 %	1,2 %	100,0 %
Vasemmistoliitto	46,6 %	50,0 %	1,7 %	1,7 %	100,0 %
Vihreä liitto	34,7 %	58,4 %	2,0 %	5,0 %	100,0 %
Muu puolue tai valitsijayhdistys	53,8 %	41,0 %		5,1 %	100,0 %
Yhteensä	51,4 %	44,2 %	2,2 %	2,1 %	100,0 %

Taulukko 22.

Kyselyyn vastanneiden mielipide käyttötalouden palvelujen menoista

Puolueyhmäsi, johon kuulut:	Käyttötaloudessa palvelujen menot				
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	Yhteensä
Kansallinen Kokoomus	50,6 %	38,1 %	10,4 %	0,9 %	100,0 %
Perussuomalaiset	41,4 %	43,1 %	13,8 %	1,7 %	100,0 %
Sininen tulevaisuus	45,5 %	45,5 %	9,1 %		100,0 %
Suomen Keskusta	35,3 %	53,4 %	9,8 %	1,5 %	100,0 %
Suomen Kristillisdemokraatit	13,0 %	63,0 %	19,6 %	4,3 %	100,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue	23,5 %	50,0 %	17,6 %	8,8 %	100,0 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	24,4 %	55,6 %	18,4 %	1,6 %	100,0 %
Vasemmistoliitto	17,8 %	49,2 %	33,1 %		100,0 %
Vihreä liitto	12,9 %	52,5 %	30,7 %	4,0 %	100,0 %
Muu puolue tai valitsijayhdistys	43,6 %	41,0 %	12,8 %	2,6 %	100,0 %
Yhteensä	31,9 %	49,8 %	16,6 %	1,8 %	100,0 %

Vasemmistoliittolaiset ja vihreät ovat muita valmiimpia lisäämään palvelujen menoja, kun taas siniset, vasemmistoliittolaiset ja RKP:n kannattajat ovat vähiten halukkaita korottamaan maksuja. Sinisen tulevaisuuden kannattajat ovat tässä kaikkia muita pidättyväisempiä. (Ks. Taulukko 23.)

Taulukko 23.

Kyselyyn vastanneiden mielipide maksuista

Puolueyhmäsi, johon kuulut:	Kuntasi perimät maksut				
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	Yhteensä
Kansallinen Kokoomus	5,2 %	65,4 %	28,1 %	1,3 %	100,0 %
Perussuomalaiset	17,2 %	65,5 %	17,2 %		100,0 %
Sininen tulevaisuus		90,9 %	9,1 %		100,0 %
Suomen Keskusta	2,1 %	61,3 %	35,6 %	0,9 %	100,0 %
Suomen Kristillisdemokraatit	4,3 %	69,6 %	26,1 %		100,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue	5,9 %	73,5 %	14,7 %	5,9 %	100,0 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	4,8 %	72,0 %	22,0 %	1,2 %	100,0 %
Vasemmistoliitto	24,6 %	62,7 %	11,9 %	0,8 %	100,0 %
Vihreä liitto	6,9 %	65,3 %	24,8 %	3,0 %	100,0 %
Muu puolue tai valitsijayhdistys	12,8 %	61,5 %	20,5 %	5,1 %	100,0 %
Yhteensä	7,1 %	65,9 %	25,6 %	1,4 %	100,0 %

Investointimenoista kysyttäessä kaikkien mielipiteet kääntyvät enemmän positiiviseen eli niiden lisäämisen suuntaan (ks. Taulukko 24). Tämä viittaa siihen, että valtuutettujen mielestä monissa kunnissa on yleisesti

Taulukko 24.

Kyselyyn vastanneiden mielipide kunnan investointimenoista

Puolueryhmäsi, johon kuulut:	Kuntasi investointimenot				Yhteensä
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	
Kansallinen Kokoomus	26,8 %	33,8 %	39,0 %	0,4 %	100,0 %
Perussuomalaiset	29,3 %	37,9 %	32,8 %		100,0 %
Sininen tulevaisuus	36,4 %	27,3 %	36,4 %		100,0 %
Suomen Keskusta	26,7 %	34,4 %	37,7 %	1,2 %	100,0 %
Suomen Kristillisdemokraatit	23,9 %	39,1 %	37,0 %		100,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue	8,8 %	29,4 %	58,8 %	2,9 %	100,0 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	20,0 %	39,6 %	39,2 %	1,2 %	100,0 %
Vasemmistoliitto	17,8 %	40,7 %	41,5 %		100,0 %
Vihreä liitto	17,8 %	26,7 %	52,5 %	3,0 %	100,0 %
Muu puolue tai valitsijajhdistys	20,5 %	38,5 %	41,0 %		100,0 %
Yhteensä	23,1 %	35,6 %	40,3 %	1,0 %	100,0 %

Taulukko 25.

Kyselyyn vastanneiden mielipide velanotosta

Puolueryhmäsi, johon kuulut:	Velanotto				Yhteensä
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	
Kansallinen Kokoomus	44,2 %	29,0 %	26,8 %		100,0 %
Perussuomalaiset	48,3 %	31,0 %	19,0 %	1,7 %	100,0 %
Sininen tulevaisuus	63,6 %	18,2 %	18,2 %		100,0 %
Suomen Keskusta	39,3 %	39,9 %	19,3 %	1,5 %	100,0 %
Suomen Kristillisdemokraatit	47,8 %	32,6 %	19,6 %		100,0 %
Ruotsalainen kansanpuolue	32,4 %	35,3 %	29,4 %	2,9 %	100,0 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	32,8 %	44,0 %	21,2 %	2,0 %	100,0 %
Vasemmistoliitto	17,8 %	58,5 %	23,7 %		100,0 %
Vihreä liitto	27,7 %	38,6 %	31,7 %	2,0 %	100,0 %
Muu puolue tai valitsijajhdistys	43,6 %	33,3 %	20,5 %	2,6 %	100,0 %
Yhteensä	36,7 %	39,1 %	22,9 %	1,2 %	100,0 %

patoutumaa investointien tekemiseen. RKP:n ja vihreiden kannattajat ovat kaikkein ”investointiystävällisimpiä”.

Sinisten kannattajat ovat useimmin sitä mieltä, että velkaa on vähennettävä, kun taas vasemmistoliittolaiset ovat useimmiten sitä mieltä, että velka pidetään ennallaan tai sitä voi kasvattaa (ks. Taulukko 25).

Huomattavan usein kaikkien puolueiden valtuutetut olivat sitä mieltä, että kunnan omaisuuden myyntiä voidaan lisätä (ks. Taulukko 26). Kuten jo edellä on oletettu, tähän on todennäköisesti vaikuttanut lähestyvä sote- ja maakuntauudistus, joka on aiheuttanut monissa kunnissa aktiivisia pyrkimyksiä myydä kiinteistöjä yksityisille toimijoille. Vasemmistoliittoa edustaneet olivat selvästi muita useammin haluttomia lisäämään kunnan omaisuuden myyntiä, vaan pikemminkin halusivat joko pitää sen ennallaan tai vähentää myyntiä.

Oikeisto on muita vähemmän halukas lisäämään velanottoa, mutta investointimenojen määrään ei näytä liittyvän suuria ideologisia eroja. Vasemmisto ja vihreät ovat taas muita vähemmän halukkaita vähentämään kunnan menoja, ja he ovat myös melko usein valmiita nostamaan tuloveroprosenttia, mikä on sinänsä johdonmukaista. Tässä tulivat selvästi näkyviin odotettavat ideologiset erot suhtautumisessa finanssipolitiikkaan.

Taulukko 26.

Kyselyyn vastanneiden mielipide omaisuuden myynnistä

Puolueryhmäsi, johon kuulut:	Kuntasi omaisuuden myynti				Yhteensä
	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa	
Kansallinen Kokoomus	5,60 %	32,90 %	59,30 %	2,20 %	100,00 %
Perussuomalaiset	13,80 %	32,80 %	46,60 %	6,90 %	100,00 %
Sininen tulevaisuus		27,30 %	72,70 %		100,00 %
Suomen Keskusta	4,00 %	41,70 %	50,90 %	3,40 %	100,00 %
Suomen Kristillisdemokraatit	2,20 %	32,60 %	56,50 %	8,70 %	100,00 %
Ruotsalainen kansanpuolue	2,90 %	32,40 %	52,90 %	11,80 %	100,00 %
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	7,20 %	42,40 %	46,40 %	4,00 %	100,00 %
Vasemmistoliitto	22,90 %	46,60 %	27,10 %	3,40 %	100,00 %
Vihreä liitto	11,90 %	45,50 %	37,60 %	5,00 %	100,00 %
Muu puolue tai valitsijayhdistys	15,40 %	46,20 %	35,90 %	2,60 %	100,00 %
Yhteensä	8,20 %	40,00 %	47,90 %	4,00 %	100,00 %

Yksikään Sinisen tulevaisuuden kannattajista ei halunnut laskea tuloveroprosenttia, mutta he usein kannattivat sekä menojen että velanoton vähentämistä (Sinisen tulevaisuuden kannattajia oli vastaajissa vain 11).

5.6 Valtuutettujen arvio omasta taloustiedon lisäkoulutustarpeestaan

Talousraportoinnin hyötykäytön lisäämistä voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin tiedon käyttäjien näkökulmasta tiedon käytettävyyttä voidaan lisätä parantamalla raportoinnin luettavuutta ja selkeyttä. Toiseksi voidaan opettaa tiedon käyttäjiä ymmärtämään kirjanpito- ja talousraportointisystematiikkaa tavalla, joka valmentaa heitä lukemaan ja tulkitsemaan talousraportoinnin vaikeimpiakin sisältöjä. Kyselytutkimuksen lopuksi vastaajilta kysyttiin tarvetta saada lisäkoulutusta kunnan tilinpäätös- ja talousarviolaskelmista.

Taulukko 27.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen mielipide taloustiedon koulutustarpeistaan

Tarvitsetko lisäkoulutusta ymmärtääksesi kuntasi tilinpäätös- ja talousarviolaskelmia tunnusluokineen?	N	%
En tarvitse	377	31,1
Tarvitsen jonkin verran	722	59,5
Tarvitsen paljon	115	9,5
Kaikki	1 214	100

Tulos on odotettu, kun sitä verrataan kyselyn aiempien osioiden vastauksiin. Vaikka valtuutetut kokevat pystyvänsä lukemaan melko hyvin talousraportoinnin sisältöjä, heistä yli puolet haluaisi lisää koulutusta. Tämä on tärkeä viesti luottamushenkilöiden koulutusta antaville kunnan talousjohdolle sekä ulkoa tarjolla oleville alan kouluttajille. Taulukosta 27 nähdään, että vastanneista 115 tarvitse paljon lisäkoulutusta. Jos saman paljon lisäkoulutusta tarvitsevien suhteellisen osuuden projisoi koko perusjoukkoon, joka koostuu 8 999 valtuutetusta, saadaan paljon lisäkoulutusta tarvitsevien määräksi 855 valtuutettua ja jonkin verran lisäkoulutusta tarvitsevien

Taulukko 28.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen mielipide taloustiedon koulutustarpeista taustamuuttujien luokissa

	En tarvitse	Tarvitsen jonkin verran	Tarvitsen paljon	Kaikki
Mies	36,7 %	56,7 %	6,5 %	100,0 %
Nainen	22,8 %	63,4 %	13,7 %	100,0 %
Ei taloushallinto-opintoja	22,8 %	65,7 %	11,5 %	100,0 %
Kyllä taloushallinto-opintoja	41,8 %	51,3 %	6,8 %	100,0 %
alle 30 v.	29,4 %	52,9 %	17,6 %	100,0 %
31–45 v.	25,1 %	62,0 %	12,9 %	100,0 %
46–60 v.	30,7 %	59,5 %	9,8 %	100,0 %
yli 60 v.	34,7 %	58,9 %	6,4 %	100,0 %
Valtuustokokemusluokittelu				
alle 2 v.	18,40 %	63,10 %	18,40 %	100,00 %
2–6 v.	28,60 %	62,80 %	8,70 %	100,00 %
6–15 v.	35,10 %	58,90 %	6,00 %	100,00 %
15–48 v.	44,70 %	53,10 %	2,30 %	100,00 %

määräksi peräti 5 355 valtuutettua! Toisaalta, koska suhteellisen moni valtuutettu koki hallitsevansa hyvän lukutaidon, vajaa kolmannes ei kokenut henkilökohtaista lisäkoulutustarvetta lainkaan. Tämän kysymyksen tulosten tarkastelu tehdään taulukossa 28 valtuutettujen sukupuolen, ikäluokan, koulutuksen ja kokemuksen luokissa.

Eniten katsoivat lisäkoulutusta tarvitsevan naiset, taloushallinnon opintosuoritusta vailla olevat, nuoremmat ikäluokat ja uudet valtuutetut. Alle kaksi vuotta valtuustossa istuneet ovat tulleet todennäköisesti valtuustoihin vuoden 2017 kunnallisvaalien jälkeen kesällä 2017. Heidän vastausluokassa yli 18 prosenttia eli hieman vajaa viidennes tarvitsi oman arvion mukaan paljon lisäkoulutusta. Valtuustotyöskentelyn ja päätöksenteon kannalta olisi luonnollisesti hyvä, että koulutusta tarvitsevat uudet valtuutetut saisivat heti kauden alussa tehokasta koulutusta.

Lähteet

- Ahonen, P., Oulasvirta, L. & Tienhaara P. (2009). Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi, FILA, opetus- ja tutkimusala. Teoksessa: Karppi I. & Sinervo L-M (toim.) 2009 Governance – Uuden Hallintatavan Jäsentyminen, 3. painos Tampere University Press Hallintotieteen keskus Tampere, 80–126.
- Askim, J. (2007). How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience. *International Review of Administrative Sciences* 73(3): 453–472.
- Askim, J. (2009). The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councillors' Utilization of Performance Information in Policymaking. *International Public Management Journal*, 12(1): 24–47.
- Behn, R. (2003). "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review* 635: 586–606.
- ter Bogt, H.J. (2004). Politicians in Search of Performance Information – Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information. *Financial Accountability and Management*, Vol. 20, No. 3, 221–252.
- Brusca, I., Manes Rossi, F. & Aversano, N. (2015). Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 13, No. 2, 161–184, April 2015.
- Buylen, B. & Christiaens, J. (2016). "Talking Numbers? Analyzing the Presence of Financial Information in Councilors' Speech During the Budget Debate in Flemish Municipal Councils." *International Public Management Journal* 19(4): 453–475.
- Cohen, S., Doumpos, M., Neofytou, E. & Zopounidis, C. (2012). Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: An alternative approach for local municipalities, *European Journal of Operational Research*, 218(1), 270–279.
- Curristine T. (2005). Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting* 5 (1), 127–151.
- Demaj, L. & Summermatter, L. (2012). "What should we know about politicians' performance information need and use?" *International Public Management Review*, 13, 2, 85–105.
- Hallipelto, A., Helin, H., Oulasvirta, L. & Ruuska, P. (1992). *Kunnallistalouden perusteet*. VapK-Kustannus, Helsinki.
- van Helden, G.J., Johnsen, Å. & Vakkuri, J. (2012). The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation, *Evaluation* 18 (2), 159–175.
- van Helden, J. (2016). Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money and Management*. 36, 7, 531–538.
- Ho, A.T.K. (2006). Accounting for the value of performance measurement from the perspective of midwestern mayors. *JPART* 16(2): 217–237.
- Hosiainluoma, A. (1969). *Kunnallistalous, I osa, Taloussuunnittelu ja -hallinto*. Suomen Kunnallisliitto, Helsinki.

- JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma. Suositus, Versio: 1.0
Julkaistu: 26.10.2016. JUHTA, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.
- Jansen, E.P. (2008). "New Public Management: Perspectives on Performance and the use of Performance Information." *Financial Accountability & Management* 24(2): 169–191.
- Johansson, T. & Siverbo, S. (2009). Explaining the Utilization of Relative Performance Evaluation in Local Government: A Multi Theoretical Study Using Data from Sweden. *Financial Accountability & Management* 25(2): 197–224.
- Kamarck, A. M. (1983). *Economics and the Real World*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kallio, O., Manninen, J., Meklin, P. & Oulasvirta, L. (2000). Kuntalaki muuttui – entä käytännön talusjohtaminen? Acta sarja nro 122. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. (2005). Talusjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talusjohtamisesta 1996–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 53. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2017). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 4. tarkistettu painos, 2.5.2017. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2018). Yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä, 28.8.2018, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration* 92 (3), 565–581.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos. Henkilöstövoimavarojen arviointi. Suositus henkilöstöraportoinnin kehittämiseen. Helsinki, 2013.
- Kunnalliskomitean mietintö 1993:33. Helsinki 1993. Km.
- de Lancer Julnes, P. (2011). Performance Measurement Beyond Instrumental Use. Teoksessa: Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (toim.) 2011 Performance Information in the Public Sector: How it is Used. Palgrave Macmillan: Basingstoke. 62–75.
- Luomanen, T., Hanski, J. & Oulasvirta, L. (2013). Saneerausvelan määrittäminen kunnallista päätöksentekoa varten. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* (2013): 3, 212–225.
- Meklin, P. (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). Paras mahdollinen julkishallinto? Gaudeamus, Helsinki, 31–50.
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.) Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Hallintotieteiden keskus, Tampere, 237–277.
- Melkers, J. & Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 03/2005, 65(2), 180–190.

- Monsen, N. (1993). Regnskap i politikken? Om årsrapportens funksjoner for en kommune og dens toppledning. Bergen: Fagbokforlaget.
- Myllyntaus, O. (2002). Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Näsi, S. & Keurulainen, J. (1999). Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallisan alan kehittämmissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 20. Helsinki.
- Olson, O., Falkman, P. & Pauli, S. (1995). Betalningsflödesrapportering – om konsten att rapportera fakta i redovisningen. Nerenius & Santerus Förlag, Stockholm.
- Oulasvirta, L. (1996). Kunnan talousjohtamisen ihanne ja käytäntö. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia NRO 4. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Oulasvirta, L. (2005). Budjetoinnin muutostuulia. Teoksessa Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P. & Oulasvirta, L. (2005) Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 53. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Oulasvirta, L. & Aronen, K. (2012). Kannustus ja budjetoinnin kehittäminen kunnissa. Suomen Kuntaliiton julkaisu, Helsinki.
- Sinervo, L.-M. & Meklin, P. (2017). Riittävätkö tulevaisuuden kunnan rahat? Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, 69–84.
- Sinervo, L.-M. (2011). Kunnan taloudellinen tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Acta Universitatis Tamperensis, Tampere.
- Sinervo, L.-M. (2014). Interpreting Financial Balance in Local Government: A Case Study from Finland. Public Money and Management. 34, 2, 123–130.
- SOU Sveriges Offentliga Utredningar (SOU 2001:76). God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.
- Suomen Kuntaliitto (2017). Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Kuntaliiton julkaisusarja NRO 1/2018. Kirjoittajat: Marianne Pekola-Sjöblom ja Sirkka-Liisa Piipponen.
- Taylor, J. (2011). Factor Influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies. Public Administration 89 (4), 1316–1334.
- Williams, D. (2003). Measuring Government in Early Twentieth Century. Public Administration Review 63 (6), 643–659.

Liite

Kyselylomake

Valtuutettujen talousinformaatiokysely (2018)

Tutkimusraportoinnissa vastaajien henkilöllisyys ei tule ilmi. Tulokset esitetään esimerkiksi maakuntakohtaisesti tai kuntien kokoluokkien mukaisesti, ei koskaan niin, että yksittäinen kunta olisi tunnistettavissa.

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

Syntymävuosi

Sukupuoli Mies Nainen

Puolueyhmäsi, johon kuulut

- Kansallinen Kokoomus
- Perussuomalaiset
- Sininen tulevaisuus
- Suomen Keskusta
- Suomen Kristillisdemokraatit
- Ruotsalainen kansanpuolue
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
- Vasemmistoliitto
- Vihreä liitto
- Muu puolue tai valitsijayhdistys

Missä määrin työhösi sisältyy taloustehtäviä

Ei lainkaan Vähän Jonkin verran Melko paljon Erittäin paljon

Mikä on koulutuksesi? Valitse seuraavista korkein koulutusaste, jonka olet suorittanut

Olet suorittanut taloushallinnon opintoja Kyllä Ei

Pääasiallinen toimintasi tällä hetkellä

- Johtavassa asemassa toisen palveluksessa
- Ylempi toimihenkilö
- Alempi toimihenkilö
- Työntekijä
- Yrittäjä tai yksityinen ammatinharjoittaja
- Maatalousyrittäjä

- Opiskelija
- Eläkeläinen
- Kotiäiti tai koti-isä
- Työtön
- Muu

Kokemus valtuutettuna, vuosien lukumäärä yhteensä

Kokemus kunnanhallituksessa, vuosien lukumäärä yhteensä

Olet tällä hetkellä jonkun lautakunnan jäsen Kyllä

Ei

TALOUSTIEDON KÄYTTÖ

Kuntasi talouteen liittyvien tiedonlähteiden käyttö:

Kuinka usein käytät seuraavia tiedonlähteitä keskimäärin vuoden aikana?

Kuntasi talousarvio ja suunnitelma

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tilinpäätöksenusteeet yms. seurantaraportit

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kuntasi toimintakertomus

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kuntasi tilinpäätöslaskelmat (tuloslaskelma, rahoituslaskelma, tase, liitetiedot) tunnuslukuineen

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kuntakonsernin tilinpäätöslaskelmat tunnuslukuineen

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kunnanjohtajan tai talousjohtajan antamat suulliset esitykset (valtuuston, hallituksen, lautakuntien kokoukset, iltakoulut jne.)

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Oman puolueyhmäsi sisäiset keskustelut

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Lehdistön ja muun median välittämät uutiset ja jutut kunnan taloudesta

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vapaamuotoiset keskustelusi kunnan yleis- tai talousjohtoon kuuluvien kanssa

En lainkaan	Muutaman kerran vuodessa	Keskimäärin kerran kuukaudessa	Useammin kuin kerran kuukaudessa, mutta ei viikoittain	Kerran tai useammin viikossa	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TALOUSTIEDON RIITTÄVYYS

Arvioi kustakin kohdasta nykyisin kunnastasi saatavilla olevan taloustiedon riittävyys omasta näkökulmastasi.

Palvelujen kustannukset suoritetta kohden (esim. €/hoitopäivä)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Palvelujen tuottavuus (esim. asiakaskäyntejä/työntekijä)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Palvelujen laatu ja vaikuttavuus (asiakastyytyväisyys, oppimistulokset, hoidon vaikuttavuus jne.)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Palvelujen edullisuus verrattuna ulkoa tuotettuihin palveluihin
(esim. kunnan päiväkotit ja yksityinen päiväkotit)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Investointien rahoitusvaihtoehtojen vertailutieto päätöksentekoa varten

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Infrastruktuurin kunto ja korjausvelka siihen liittyen
(vesi- ja viemärilaitos, koulut, tiet, kadut jne.)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ympäristövastuut (ympäristövahingot, jätevesilaitosten muutostarpeet yms.)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Henkilöstöä kuvaava tieto (poissaolot, sairastavuus, vaihtuvuus, työtyytyväisyys jne.)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kunnan leasing ja muut vuokravastuut (esim. koulutilojen vuokraaminen)

Täysin riittämätöntä	Vähäisessä määrin riittävää	Melko riittävää	Riittävää	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kunnan takausvastuut

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kunnan laina- ja sijoitusjohdannaiset (esim. korkojohdannaiset)

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

KYSYMYKSIÄ

Vastaa seuraaviin kysymyksiin	Heikosti	Tyydyttävästi	Hyvin	En osaa sanoa
-------------------------------	----------	---------------	-------	---------------

Kuinka hyvin ymmärrät talousarvion eri osien yhteydet (mm. miten investointiosa vaikuttaa käyttötalouteen ja rahoitusosaan)?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kuinka hyvin kykenet valtuutettuna hyödyntämään kuntasi tilinpäätösinformaatiota kantojesi perustelemiseksi?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kuinka hyvin luostat kuntasi talousjohdon valtuustolle antaman raportoinnin oikeellisuuteen?

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kuinka hyvin kykenet arvioimaan
valtuustolle tilivelvollisen
organisaation onnistumista
talousarvion toimeenpanossa?

Tarvitsetko lisäkoulutusta ymmärtääksesi kuntasi tilinpäätös- ja talousarviolaskelmia
tunnuslukuineen?

En tarvitse

Tarvitsen jonkin verran

Tarvitsen paljon

Kunnat maakunnittain, valitse ensin maakunta ja maakunnan sisältä ao. kuntasi

Vastaajan maakunta

KUNTASI TALOUDEN TILA

Oma arviosi kuntasi talouden tilasta

	Erittäin huono	Melko huono	Keskin-kertainen	Melko hyvä	Erittäin hyvä	En osaa sanoa
Nyt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 vuoden kuluttua	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mikä on mielipiteesi alla olevista meno- ja tulotekijöistä kuntasi seuraavalla
taloussuunnittelukaudella (talousarviovuosi plus suunnitelmavuodet)?

	Vähennettävä	Pidettävä ennallaan	Lisättävä	En osaa sanoa
Kuntasi tuloveroprosentti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kiinteistöveroprosentit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Käyttötaloudessa hallintomenot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Käyttötaloudessa palvelujen menot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kuntasi perimät maksut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kuntasi investointimenot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Velanotto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kuntasi omaisuuden myynti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Muistathan lopuksi tallentaa vastauksesi.

Paljon kiitoksia!

Kunnallisan kehittämissäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryytänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOLLISUUS (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Rynnänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystalouden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen-James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henrj, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pylkkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinie, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila
SYRJÄKYLIEKSI NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)

- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen
KOULUVERKKO MUUTTUU,
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja
Matti Muukkonen
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA
(2018)
- 108 Sami Borg
KUNTAVAALITUTKIMUS 2017 (2018)
- 109 Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Haapala
VALTUUTETUT TALOUSINFORMAATION KÄYTTÄJINÄ (2019)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo
ja Petra Haapala

Valtuutetut talousinformaation käyttäjinä

Millaista talousinformaatiota valtuutetut käyttävät ja mitä tietoa heiltä puuttuu? Tässä tutkimuksessa tehtiin kaikille kunnanvaltuutetuille kysely ja viidessä kunnassa haastatteluja.

Talousraportteja osataan tulkita kohtuullisen hyvin, mutta enemmistö valtuutetuista kaipaisi lisäoppia.

Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää muun muassa taloussuunnittelutiedon sekä tilinpäätös- ja toiminta-kertomustiedon parantamiseen.

Valtuutettujen arviointi- ja päätöskyky paranevat, kun heillä itsellään on ymmärrystä taloustiedoista eivätkä he jää pelkästään muiden informaation varaan.



Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2019
ISBN 978-952-349-028-4 (nid)
ISBN 978-952-349-029-1 (pdf)