

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Taloustieteiden tiedekunta

KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATION HALLINTA JA KÄYTTÖ

- Kunnanvaltuutetuille kohdistettu kyselytutkimus

Laskentatoimi, Pro gradu -tutkielma

Elokuu 2002

Laatija: Arto Pentti

Ohjaaja: Professori Salme Näsi

Tekijä	
Pentti, <u>Arto</u> Tapio	
Työn nimi	
Kunnan tilinpäätösinformaation hallinta ja käyttö - Kunnanvaltuutetuille kohdistettu kyselytutkimus	
Oppiaine	Työn laji
Laskentatoimi	Pro gradu -tutkielma
Aika	Sivumäärä
Elokuu 2002	73+liitteet
Tiivistelmä – Abstract	
<p>Tutkimuksen päätutkimusongelmana on selvittää, mikä on kunnan tilinpäätösinformaation ja niistä johdettujen tunnuslukujen rooli valtuustossa. Tutkimusongelma jaettiin viiteen alaongelmaan, jotka olivat: 1) Ymmärtääkö valtuutettu tilinpäätöstietojen tuottamaa informaatiota? 2) Onko tilinpäätösinformaatio valtuutetun mielestä kunnan todellista taloudellista tilannetta kuvaavaa? 3) Onko kunnan tilinpäätösinformaatiolla käyttöä päätöksenteossa ja millaisia päätöksiä sen pohjalta tehdään? 4) Vertaileeko valtuutettu oman kuntansa tilinpäätösinformaation tuottamia tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin? 5) Mikä on tilinpäätöksen merkitys seuraavien vuosien talousarvioon?</p> <p>Tutkimus toteutettiin ns. survey –tutkimuksena, jonka kohderyhmänä olivat Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Jämsän, Korpilahden ja Muuramen valtuutetut.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena saatiin, että tilinpäätösinformaatiolla on sangen paljon merkitystä päätöksenteossa ja valtuustossa tehtävät päätökset eivät ole ainoastaan poliittisia. Lähes puolet valtuutetuista käyttää kunnan tuottamaa tilinpäätösinformaatiota hyväkseen päätöksenteossa joko melko usein tai usein ja säännöllisesti ja silloin tällöinkin yli 40 % tutkimukseen osallistuneista valtuutetuista. Tilinpäätösasiakirjoista sekä tuloslaskelmalla että taseella on merkitystä päätöksiä tehtäessä. Molempien asiakirjojen tärkeys on joko melko suuri tai suuri yli seitsemälle kymmenestä valtuutetusta.</p> <p>Tilinpäätöksestä saatavia tunnuslukuja käytetään eniten päätettäessä uusista investoinneista ja lainanotosta. Tunnuslukuja käytetään myös säästämistä, menojen karsimista, palveluita ja verotusta koskevissa päätöksissä sekä budjetin laadinnassa ja henkilöstön määrästä ja kehittämisestä päätettäessä. Valtuutettujen eniten käyttämät tunnusluvut päätöksiä tehtäessä ovat vuosikate, toimintatuotot / toimintakulut, % sekä suhteellinen velkaantuneisuus.</p>	
Asiasanat	
Kunnan laskentatoimi, kunnan tilinpäätösinformaatio ja tunnusluvut, liikekirjanpito, talousarvio	
Säilytyspaikka	Jyväskylän yliopisto / Taloustieteiden tiedekunta

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	TUTKIMUKSEN TAUSTAA	1
1.1.1	<i>Kunnan laskentatoimen uudistus Ruotsissa</i>	2
1.1.2	<i>Uudistus Ranskassa</i>	2
1.1.3	<i>Uudistus Alankomaissa</i>	4
1.2	KUNTIEN SIIRTYMINEN LIIKELASKENTAAN JA SITÄ KOSKEVA TUTKIMUS.....	6
1.3	TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSONGELMA	7
1.4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	8
1.5	TUTKIMUKSEN RAKENNE.....	8
2	KUNTA JA SEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	9
2.1	KUNNAN TARKOITUS JA TEHTÄVÄT	9
2.2	KUNNAN ORGANISAATIO	10
2.3	KUNNAN LASKENTATOIMI JA SEN TEHTÄVÄT.....	10
2.3.1	<i>Talousarvion toteutumisen seuranta</i>	14
2.3.2	<i>Liikekirjanpito</i>	14
2.4	KUNTASEKTORIN SIIRTYMINEN LIIKEKIRJANPITOON SUOMESSA	15
2.5	LIIKEKIRJANPIDON SOVELTUVUUS KUNTASEKTORILLE.....	19
2.6	KRITIIKKIÄ UUDISTUSTA KOHTAAN	20
3	KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATIO JA SEN TÄRKEIMMÄT KÄYTTÄJÄT	22
3.1	TILINPÄÄTÖSRAPORTOINNIN TEHTÄVÄT JA TAVOITTEET	22
3.2	TILIVELVOLLISUUS (ACCOUNTABILITY).....	22
3.3	KUNNAN TILINPÄÄTÖS.....	23
3.3.1	<i>Tuloslaskelma</i>	24
3.3.2	<i>Tase</i>	24
3.3.3	<i>Rahoituslaskelma</i>	25
3.3.4	<i>Toimintakertomus</i>	25
3.4	KUNNAN TILINPÄÄTÖSANALYYSI	26
3.4.1	<i>Tuloslaskelman tunnusluvut</i>	27
3.4.2	<i>Taseen tunnusluvut</i>	28
3.4.3	<i>Rahoituslaskelman tunnusluvut</i>	30
3.5	TUNNUSLUVUT KERTOAVAT MENNEESTÄ	31
3.6	KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATION POTENTIAALISET KÄYTTÄJÄT.....	32
4	TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSUUDEN TOTEUTUS	35
4.1	AINEISTON HANKINTA	35
4.2	AINEISTON ESIKÄSITTELY JA ANALYSOINTI	36
4.2.1	<i>Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus</i>	37
4.3	TUTKIMUKSEN VALIDIUS, RELIAABELIUS JA ONGELMAT.....	37

4.3.1	<i>Validius (pätevyys)</i>	37
4.3.2	<i>Reliaabelius (luotettavuus)</i>	38
4.3.3	<i>Tutkimuksen ongelmat</i>	38
4.4	TUTKIMUKSEN KULKU	39
4.5	KYSELYLOMAKE	39
4.6	TUTKIMUKSEN KOHDEKUNNAT	40
4.6.1	<i>Jyväskylä</i>	40
4.6.2	<i>Jyväskylän maalaiskunta</i>	41
4.6.3	<i>Jämsä</i>	41
4.6.4	<i>Korpilahti</i>	41
4.6.5	<i>Muurame</i>	42
5	KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATION JA TUNNUSLUKUIEN ROOLI VALTUUSTOSSA	
	43	
5.1	KYSELYYN VASTANNEIDEN ESITTELY	43
5.1.1	<i>Lomakekyselyn tulokset</i>	45
5.2	KOULUTUS	46
5.3	KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATION YMMÄRRETTÄVYYS	47
5.4	TILINPÄÄTÖSINFORMAATION KÄYTTÖ VALTUUSTOTEHTÄVISSÄ	52
5.4.1	<i>Taseella ja tuloslaskelmalla on melko suuri merkitys päätöksiä tehtäessä</i>	53
5.4.2	<i>Käytetyimmät tunnusluvut</i>	55
5.5	MILLAISIA PÄÄTÖKSIÄ TUNNUSLUKUIEN PERUSTEELLA TEHDÄÄN?	56
5.6	KUVAAKO TILINPÄÄTÖSINFORMAATIO KUNNAN TODELLISTA TALOUDELLISTA TILANNETTA?	58
5.7	TYTYVÄISYYS KUNNAN TUOTTAMAAN TALOUDELLISEEN INFORMAATIOON	61
5.8	TILINPÄÄTÖKSEN VERTAILU	62
5.9	HYVÄKSYTYN TILINPÄÄTÖKSEN MERKITYS SEURAAVAA TALOUSARVIOTA LAADITTAESSA	64
5.9.1	<i>Talousarvio hyväksyttyä tilinpäätöstä merkittävämpi asiakirja</i>	65
5.10	AJATUKSIA TUTKIMUKSEN TULOISTA	66
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	67
	LÄHTEET	71
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Suomen kunnissa pantiin vuoden 1997 alussa toimeen merkittävä uudistus. Kunnat ryhtyivät toteuttamaan hallinnollisen kirjanpidon asemasta liikelaskenta-ajatteluun perustuvaa kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöä. Hallinnollisen eli kameraalisen kirjanpidon tehtävänä on tuottaa tietoa talousarvion toteutumisesta ja se on luotu palvelemaan verorahoitteisen ja budjettiohjatun julkisen hallinnon kirjanpitotarpeita. Liikekirjanpidon tärkein tehtävä on puolestaan tuloksen laskeminen ja se on luotu palvelemaan markkinarahoitteisen yritystoiminnan kirjanpitotarpeita.

Uudistuksen tarvetta perusteltiin mm. seuraavin argumentein:

1. Kirjanpitolaki antaisi kunnan kirjanpidolle ja tilinpäätökselle valmiin, yleisesti hyväksytyyn ja tunnetun säännösten, joka takaisi tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin kuntiin ja talousyksiköihin.
2. Kirjanpitolain mukainen kirjanpito on useimmille kunnan päättäjille ja kuntalaisille tunnetumpi kuin hallinnollinen kirjanpito.
3. Kirjanpitolaki parantaisi tilinpäätösinformaatiota. Kunta saisi tuloslaskelman ja taseen.

Lisäksi julkista sektoria aina vaivanneet tehottomuussytytökset lisääntyivät entisestään 1990-luvun vaikean taloudellisen laman myötä. Kansalaiset alkoivat verotaakan lisääntyessä vaatia poliitikoilta vastiketta rahoilleen, *value for money*. Poliitikot puolestaan käyttivät samaa sanontaa esittäessään tehostamisvaatimuksia hallinnolle. Ratkaisuksi tehottomuusongelmaan nähtiin siirtyminen perinteisesti tehokkaina pidettyjen yritysten käyttämään laskentatoimen malliin, vaikka kuntien ja yritysten toimintaympäristöt ovat erilaiset: kunnat toimivat verorahoitteisesti, yritykset markkinarahoitteisesti. Muutoksen myötä myös kunnissa tulivat käyttöön yrityselämästä tutut käsitteet: tuloslaskelma ja tase.

Vastaavanlaisia julkisen hallinnon uudistuksia tehtiin 1990-luvulla muissakin länsimaissa, kuten Ruotsissa, Ranskassa ja Alankomaissa. Suomen valtion hallinnossa uudistus toteutettiin vuoden 1998 alusta.

1.1.1 Kunnan laskentatoimen uudistus Ruotsissa

Ruotsissa kuntien kirjanpituudistus tehtiin 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Tällöin Ruotsissa otettiin käyttöön kolmevuotiset taloussuunnitelmat ja yhtä vuotta koskevat budjetit sekä talousarvio- ja tilinpäätöskaavat, jotka muistuttavat suuresti Suomessa käyttöön otettuja kaavoja. Ruotsin 1992 voimaan tulleessa kunnallislaissa konsernitilinpäätös tuli kunnille pakolliseksi. Suomen uudistus ei siis tässä mielessä ole ainutlaatuinen. Ruotsissa uudistuksen tavoitteet olivat samat kuin Suomessa. Hyvin ilmeistä on, että Ruotsin mallilla oli vaikutusta Suomen uudistukseen. Ruotsin Kuntaliiton ja Maakuntaliiton mukaan uudistuksen tavoitteena oli niin pitkälle kuin mahdollista sovittaa kuntien kirjanpito yleiseen kirjanpitolakiin. (Oulasvirta 1997, 347-348.)

Ruotsissa ei kuitenkaan päädytty kritiikittömästi noudattamaan liike-elämän tarpeisiin luotuja ja määritettyjä kirjanpitonormeja, vaan kuntasektorille säädettiin kesäkuussa 1997 oma laskentatoimen lainsäädäntö, jonka mukaisesti kunnat veloitettiin toimimaan vuoden 1998 alusta. (Brorström 1998, 328)

1.1.2 Uudistus Ranskassa

Ranskassa kunnan laskentatoimen uudistamisprosessi aloitettiin vuonna 1994 ja toteutettiin vuosina 1995 - 1997. Uudistuksen päätavoitteena oli antaa parempaa taloudellista informaatiota kunnallishallinnosta valtuustonjäsenille, kansalaisille, veronmaksajille ja lainanantajille; parantaa johtamisen työkaluja ja tekniikoita sekä lujittaa kunnan talousarvioiden taloudellista valvontaa. (Gillet & Heiles 2001, 319.)

Perinteisesti Ranskan julkisen hallinnon rahoituksen laskentatoimi on perustunut yksinomaan vuosibudjetointiin. Kirjanpidon päämääränä oli talousarvion täytäntöönpanon valvonta ja raportointi. Budjetoinnissa ja kirjanpidossa keskityttiin kassaan sekä rahan käytön yhtäpitävyyden valvontaan suhteessa budjettimäärärahoihin. Tilinpäätökset raportoivat rahan lähteet ja käytön sekä erot kunnanvaltuustossa hyväksytyyn talousarvioon nähden. Tarkat säännöt ja menettelytavat oli tarkoitettu virheiden ja väärinkäytösten välttämiseksi. (Gillet & Heiles 2001, 315.)

Ranskan kunnallisen kirjanpidon uudistusta ei toteutettu maailmanlaajuisen mallin mukaan. Ranskassa kunnallisessa laskentatoimessa on nimittäin yksi varsin erikoislaatuinen piirre: siellä kunnanviranomaiset ja julkiset kirjanpitäjät pitävät kahta erillistä tiliryhmää samanaikaisesti.

Ensimmäinen tiliryhmä on puhtaasti talousarviota koskeva. Se kuvaa budjettiennusteita ja määrärahoja sisään virtausten ja ulosvirtausten muodossa. Talousarviossa keskitytään lyhyen aikavälin talouden tasapainon määrittämiseen, toisin sanoen viranomaisen kykyyn täsmätä vuosittaiset toiminta- ja pääomakustannuksensa vuosittaisten tulojensa kanssa. Talousarviokirjanpitoon kirjataan toimintojen täytäntöönpano. Tapahtumien kuvausta ei tehdä suoriteperusteen mukaan ja hallinnollisia tilejä pidetään yhdenkertaisen kirjanpidon perustein.

Julkiset kirjanpitäjät pitävät toista tiliryhmää suoriteperusteisen kirjanpitojärjestelmän mukaan. Se kuvastaa talousarvion toimeenpanoa ja sisältää pormestarin määräämän selvityksen toimintojen vaikutuksesta kassaan. Talousarvio ja rahatilit ovat kiinteästi kytketty: jokainen liikekirjanpidon kirjaus heijastuu vastaavana kirjauksena talousarviokirjanpidossa velka- ja saamistilien kautta, jotka vaikuttavat viranomaisen lyhyen aikavälin kassavaroihin. Sen tähden kirjanpidon säädökset vaikuttavat automaattisesti talousarvioonkin.

Johtuen yleisistä laskentatoimen periaatteista, toista tilijoukkoa ei pidetty ennen vuoden 1994 uudistusta suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteiden mukaisesti. Tämän lisäksi suurimmissa kunnissa talousarvio laadittiin toiminnallisin perustein (esim. asuminen, koulutus). Nämä kaksi erityistä piirrettä tekivät kirjanpidon uudistuksesta entistä monimutkaisemman. (Gillet & Heiles 2001, 316.)

Vaikka nykyaikaisen laskentajärjestelmän tarve Ranskan julkisella sektorilla on laajasti tunnustettu, esiintyi kunnissa ennen uudistusta ja vielä uudistuksen jälkeenkin joitain epäilyjä yksityissektorin laskentajärjestelmän sotkemisesta ja seurauksista julkiselle sektorille. Epäilyjä esitettiin mm. siitä, parantaako yksityissektorilta tuttu laskentatoimi tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä kunnan asukkaita ja veronmaksajia kohtaan sekä antaako virkamiesten suunnittelema uusi byrokratiamalli todella vastinetta rahalle, ”value for money”. Muut epäilyt koskivat julkisten palveluiden kustannus/suoritemittausjärjestelmää sekä tarvetta asettaa ylimääräistä rasiitusta pienten kuntien viranomaisille. Kuitenkin voidaan sanoa, että Ranskassa saavutettiin järkevä kompromissiratkaisu jossain määrin puhtaasti yksityissektoria ihannoivan

mallin ja enemmän perinteisen talousarviomallin, joka on suunniteltu vastaamaan veronmaksajan peruskysymykseen ”minne hänen verorahansa menevät”, välillä. (Gillet & Heiles 2001, 325.)

1.1.3 Uudistus Alankomaissa

Alankomaissa kunnan laskentatoimen uudistus toteutettiin kahdessa vaiheessa, ensimmäinen vaihe vuonna 1985 ja toinen vaihe vuonna 1995. Kahdella kriteerillä oli merkittävä vaikutus molempiin uudistuksiin. Ensiksi kunnilla oli taipumus toimia kasvavassa määrin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Tämän seurauksena kriteeri, jonka mukaan kuntien tulisi myös toimia liikelaskennan suuntaviivojen mukaisesti tuli aiempaa merkittävämmäksi. Toinen kriteeri, joka täytyi huomioida uudistuksessa oli kuntien ainutlaatuinen luonne. Kuntien on esimerkiksi huomioitava sosiaaliset näkökohdat päätettäessä resurssien kohdentamisesta ja näin ollen liiketaloudellisilla ja rahoituksellisilla seikoilla ei ole niin suurta merkitystä kuin yrityssectorilla. (Schouten 2001, 28.)

Vuoden 1985 uudistukselle esitettiin kaksi pääargumenttia. Ensimmäinen oli kuntien tarve reagoida tehtäväänsä, rooliansa ja asemaansa koskevaan kehitykseen. Alankomaissa, kuten muissakin Länsi-Euroopan maissa julkiset menot kasvoivat huomattavasti ja lisäksi yksityistäminen ja kasvava itsehallinto vahvistivat asemaansa kunnissa. Uudistuksessa merkittävää oli se, että kirjanpidon menetöt ja tekniikat johdettiin yksityiseltä sektorilta. Toinen esitetty pääargumentti oli kuntien tarve saada enemmän ja erilaista informaatiota makrotaloudellisia tarkoituksiaan varten. (Schouten 2001, 28.)

Vuoden 1985 muutos oli merkittävä, sillä se määräsi kunnat siirtymään kassaperusteisesta kirjanpidosta suoriteperusteiseen kirjanpitoon. Käyttöön otetussa järjestelmässä vuosittaiset tilinpäätösmenetelmät eivät kuitenkaan olleet aivan identtisiä yksityissektorilla noudatettujen menetelmien kanssa. Suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtyminen aiheutti myös muita muutoksia, joita suunniteltiin parantamaan informaatiota varallisuusasemasta. Esimerkkeinä voidaan mainita monivuotiset talousarviot ja talousarvion liitetiedot. Näiden avulla kuntia kannustettiin ottamaan huomioon pitkän tähtäimen näkökohdat päätöksiä tehtäessä. (Schouten 2001, 28-29.)

Toinen uudistus toteutettiin vuonna 1995. Olennaisin syy uudistuksen jatkamiselle oli uuden Kunnallis- ja Lääninhallituslain voimaantulo 1.tammikuuta 1994. Uuden lain myötä oli tehtävä monia teknisiä muutoksia kirjanpidon säädöksiin. Vuoden 1995 uudistus merkitsi tulo- ja menolaskelman sekä taseen käyttöönottoa myös kuntasektorilla. Myös muita uudistuksia tehtiin parantamaan tietoa kunnan taloudellisesta asemasta. Esimerkiksi uusi asiakirja – riskiselvitys - tuli pakolliseksi. Riskiselvitys on tarkoitettu antamaan laajasti tietoa sisäisistä ja ulkoisista riskeistä, joita ei voida ilmaista määrällisenä. (Schouten 2001, 29-30.)

Vuoteen 1995 saakka voitto- ja tappiotiliä täydennettiin varallisuuslaskelmalla. Varallisuuslaskelma oli olennaisesti jäänös vanhoista kassaperusteisista kirjanpitosäännöistä. Kun kirjanpitosäännöksiä muutettiin vuonna 1995 varallisuuslaskelma poistettiin ja tase tuli käyttöön. Siirtyminen varallisuuslaskelmasta taseen käyttöön esitettiin menettelytapauudistuksena, ei perustavaa laatua olevana muutoksena. Taseen käyttöönottoa perusteltiin sillä, että erot kahden perättäisen vuoden taseissa vastaavat varallisuuslaskelmaa. Taseen lisäksi myös rahoitus- ja investointilaskelmat tehtiin kunnille pakollisiksi. (Schouten 2001, 29-30.)

Kaikki eivät suhtautuneet positiivisesti taseen käyttöönottoon ja varallisuuslaskelman poistamiseen. Varallisuuslaskelmaa pidettiin selvänä ja informatiivisena asiakirjana. Taseen etuna on kuitenkin se, että se vastaa yksityissektorin käytäntöä. Yleisen terminologian käyttö on selkeää niin kunnallisille kirjanpitäjille ja tarkastajille kuin paikallishallinnosta vastaaville. Toinen argumentti taseen käyttöönottoa vastaan oli huoli siitä, saavatko kunnanvaltuutetut riittävää informaatiota yksittäisiä investointipäätöksiänsä varten. Tämä ongelma ratkaistiin säätämällä kunnille pakolliseksi rahoitus ja investointilaskelman laatiminen. Viimeinen ja kaikkein tärkein argumentti tasetta vastaan oli, että vaikka se on käyttökelpoinen tulorahoitteiselle organisaatiolle, sillä on vähän merkitystä kunnan kaltaisille organisaatioille, joiden päätehtävä on tulojen käyttäminen. Tase ja liitetiedot on tärkeä tulorahoitteisille organisaatioille, koska ne tarjoavat selvän ja systemaattisen kuvan varojen ja velkojen laajuudesta ja niiden koostumuksesta. Tämä informaatio on vähemmän tärkeää kunnille, koska niiden tavoitteena ei ole voiton kerääminen. Siitä huolimatta kunta voi saada kiinnostavaa informaatiota taseen avulla, esimerkiksi tuloista, joita ei ole vielä kulutettu, toisin sanoen organisaation taloudellisesta tilanteesta. (Schouten 2001, 30.)

1.2 Kuntien siirtyminen liikelaskentaan ja sitä koskeva tutkimus

Kunnan laskentatoimen uudistusta on tutkittu monelta eri näkökannalta. Lappeenrannan teknillisessä korkeakoulussa Ulla Kotonen on tehnyt väitöskirjan ”Rahavirta-analyysit, erityisesti kassavirtalaskelma, kunnan talouden ohjauksen apuvälineenä” vuonna 2000. Väitöskirjassa tarkasteltiin kunnallistaloutta, kuntien talousprosessia ja keskeisiä taloustavoitteita, kuntien talouden ohjausjärjestelmiä ja ohjausvälineitä sekä tutkittiin erilaisia rahavirta-analyyskejä ja niiden soveltuvuutta kuntataloutta kuvaaviksi ja mittaaviksi analysointimenetelmiksi. Salme Näsi ja Juha Keurulainen ovat tutkineet kuntien kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin uudistusta sekä teoreettisena että käytännön kysymyksenä.

Uudistus on ollut aiheena myös lukuisissa Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunnassa tehdyissä Pro gradu-tutkielmissa. Sailamarja Kähkönen on tutkielmassaan käsitellyt kuntien siirtymistä liikekirjanpitoon, liikekirjanpitoa kunnan taloudellisen tasapainon kuvaajana ja informaation tuottajana. Mika Lohi on tutkinut kunnallisen kirjanpitu uudistuksen vaikutuksia taseeseen ja kuntien taseiden keskinäiseen vertailtavuuteen sekä Katja Tanskasen tutkimuksen aiheena on ollut kunnan kirjanpitu uudistuksen vaikutukset taseeseen 1.1.1997 ja taseinformaation käyttöön, esimerkkinä Kontiolahden kunta.

Julkisen sektorin uudistaminen on jakanut mielipiteitä sekä puolesta että vastaan. Esimerkiksi Näsi on kritisoinut liikelaskentaa siirtymistä turhaksi uudistukseksi kuntasektorilla. Näsin mukaan liikelaskenta oli hätiköity ratkaisu kuntien laskentatoimessa. ”Näyttää siltä, että nyt vain päätettiin varsin yksioikoisesti kopioida yrityssektorin laskentatoimen malli julkisellekin puolelle. Tuloslaskenta-ajattelun lanseeraaminen julkiselle sektorille on mielestäni edelleenkin kyseenalainen asia.” (Näsi 1999, 9.)

Robinsonin mielestä liikekirjanpidon informaatiosta on paljon luultua vähemmän hyötyä. Hänen mukaansa joissakin tapauksissa saatava hyöty ei osoita oikeutetuksi niitä huomattavia vaivoja ja kustannuksia, joita aiheutuu liikekirjanpidon toteuttamisesta. (Robinson 1998, 35.)

Lumion mukaan (1994, 93) kunnan laskentatoimen muuttaminen kirjanpitolain mukaiseksi kuuluu samaan sarjaan kuin useimmat muutkin kehittämiskonseptit: Ne ovat todellisen uudistuksen työkaluja vain mikäli niitä halutaan sellaisenaan käyttää. Muutos voi yhtä hyvin jäädä

kosmeettiseksi, ellei kunnan toimintatapaan ole todellista halua puuttua. Lumio väittääkin, että yrityslaskenta sinänsä ei välttämättä tuo kunnalliseen toimintamalliin merkitsevää uutta, vaikka se teknisesti, laskentatoimen kannalta onkin iso uudistus.

Uudistusta ovat sen sijaan puolustaneet mm. Chan, Jones ja Lüder (1996, 13-14). He pitävät liikekirjanpitoon siirtymistä muutoksena parempaan eli innovaationa. Heidän mukaansa liikekirjanpitojärjestelmä tuottaa enemmän ja parempaa taloudellista informaatiota kuin yhdenkertainen kirjanpitojärjestelmä.

1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelma

Tutkimuksessa käsitellään kolmea Kunnalliskomitean uudistamistarpeen keskeistä perustelua liikekirjanpitoon siirtymiselle: tilinpäätöksen vertailtavuus, tilinpäätösinformaation paraneminen sekä kirjanpitolain mukaisen kirjanpidon tunnettavuus verrattuna hallinnolliseen kirjanpitoon. Tutkimuksen kohteena on kunnan rahoituksen laskentatoimi, sen tuottamat kirjanpito- ja tilinpäätöslaskelmat sekä niistä johdetut tunnusluvut. Edellä mainitut käsitteet määritellään tutkimuksessa jäljempänä.

Tutkimuksen päätutkimusongelma on selvittää, mikä on kunnan tilinpäätösinformaation ja niistä johdettujen tunnuslukujen rooli valtuustossa.

Tutkimusongelma voidaan jakaa seuraaviin alaongelmiin:

1. Ymmärtääkö valtuutettu tilinpäätöstietojen tuottamaa informaatiota?
2. Onko tilinpäätösinformaatio valtuutetun mielestä kunnan todellista taloudellista tilannetta kuvaavaa?
3. Onko kunnan tilinpäätösinformaatiolla käyttöä päätöksenteossa ja millaisia päätöksiä sen pohjalta tehdään?
4. Vertaileeko valtuutettu oman kuntansa tilinpäätösinformaation tuottamia tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin?
5. Mikä on tilinpäätöksen merkitys seuraavien vuosien talousarvioon?

1.4 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen menetelminä ovat lähdekirjallisuuteen perehtyminen sekä kyselytutkimuksen tekeminen. Keskeisiä kirjallisuuslähteitä ovat hallinnollisen- ja liikekirjanpidon kirjallisuus, tutkimusmenetelmistä kertova kirjallisuus, kunta- ja kirjanpitolainsäädäntö, hallituksen esitys uudeksi kuntalaiksi, kunnalliskomiteanmietintö, kunnallis- ja kuntaliiton suositukset sekä tutkimuksessa mukana olevien kuntien tilinpäätösaineistot.

Tutkimuksen empiirinen aineisto rakentuu lomakekyselyn ja osallistuvan havainnoinnin avulla. Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Jämsän, Korpilahden sekä Muuramen valtuutetuille jaettiin helmi-maaliskuussa 2002 kyselylomake ennen valtuustokokousta, esityslistan yhteydessä. Aineiston kvantitatiivinen data on analysoitu tilastollisin menetelmin ja kvalitatiivinen aineisto laadullista luokittelua ja analysointia käyttämällä. Lisäinformaatiota on hankittu osallistumalla kohdekuntien tilinpäätöksen hyväksyviin valtuustokokouksiin.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Johdantokappaleessa käsitellään tutkimuksen tausta, tavoitteet, tutkimusongelma ja tutkimuksen toteutus. Toisessa pääkappaleessa käsitellään kuntaa ja sen toimintaympäristöä ja kunnan laskentatoimea. Kolmas kappale käsittelee kunnan tilinpäätösinformaatiota ja sen tärkeimpiä käyttäjiä. Kaksi pääkappaletta on varattu tutkimuksen empiiriselle osuudelle. Niissä mm. esitellään kyselylomake ja kerrotaan aineiston kokoamis- ja analysointivaiheista tuloksineen. Tutkimuksen lopussa on yhteenveto- ja johtopäätös-kappale, jossa kootaan saadut tulokset yhteen ja analysoidaan tuloksia tarkemmin.

2 KUNTA JA SEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kunta on valtioon kuuluva, tietyn alueen ja tämän asukkaat käsittävä itsehallinnollinen yhteisö. Se on tavoitteellinen organisaatio, joka harjoittaa sille kuuluvien hyödykkeiden tuotanto-toimintaa ja muodostaa rahoituksellisen kokonaisuuden.

Jokaisella kunnalla on oma nimensä ja historiansa, jotka erottavat sen muista kunnista. Kunnat eroavat toisistaan myös kooltaan, väestörakenteeltaan ja luonnonolosuhteiltaan. Siksi hallinto ja toiminta eivät voi olla kaikissa kunnissa samanlaista.

Kunnilla on oma jäsenistö, jota varten kunnallishallintoa ylläpidetään. Kunnan perusjäsenistön muodostavat ne luonnolliset henkilöt, joilla on väestökirjalain mukaan kunnan alueella varsinainen asuntonsa ja kotinsa. Jokaisen on kuuluttava jäsenenä johonkin kuntaan eli tässä mielessä kunta on pakkoyhdyskunta.

Jäsenyys tuo mukanaan oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeuksista keskeisin on äänioikeus ja sen myötä oikeus kunnallisiin luottamustoimiin. Kunnan jäsenellä on myös julkisuusperiaatteen mukaan oikeus seurata valtuuston kokouksia. Kunnan jäsenen kannalta tärkeä tekijä on oikeus saada tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta. Jäsenellä on myös oikeus kunnan tuottamiin palveluihin. Oikeuksien ohella kunnan jäsenellä on myös velvollisuuksia. Jäsenten on osallistuttava kunnan toiminnasta aiheutuvien menojen kattamiseen maksamalla veroja kunnalle. (Hallipelto 1995, 11-13.)

2.1 Kunnan tarkoitus ja tehtävät

Kunnallisen toiminnan ja yleensäkin kaiken yhteiskunnallisen toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on asukkaiden hyvinvointi. Uuden kuntalain 1 § ilmaisee periaatteen seuraavasti: ”kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”.

Kunnan tärkeimpiä tehtäviä ovat palvelujen järjestäminen sekä kuntalaisten turvallisuuden, hyvinvoinnin ja viihtyvyyden edistäminen. Kunnan palvelutuotanto käsittää monien erilaisten palvelujen tuotannon. Näitä ovat esim. terveys-, sosiaali-, opetus- ja kulttuuripalvelut, asuntojen, katujen ja teiden rakentaminen ja kunnossapito, pelastuspalvelut, veden, sähkön ja liikennepalvelujen tarjonta sekä hallinnolliset palvelut. (Hallipelto 1995, 13.)

2.2 Kunnan organisaatio

Ylintä päätösvaltaa kunnissa käyttää kunnanvaltuusto. Kunnan asukkaat valitsevat keskuudesta valtuutetut vaaleilla joka neljäs vuosi. Näin ollen valtuuston jäsenet edustavat monia erilaisia sosiaaliluokkia ja ammattiryhmiä. Valtuuston tehtävät ovat kuntalain 13 §:n mukaan:

1. päättää hallinnon järjestämisen perusteista
2. päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio
3. päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista
4. päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista
5. päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta
6. valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä
7. päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuisuuksien perusteista
8. valita tilintarkastajat
9. hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta
10. päättää muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

Valtuuston päätösten valmistelua sekä muuta toimeenpanoa ja hallintoa varten kussakin kunnassa on valtuuston valitsema kunnanhallitus. Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanjohtajan tehtävänä taas on johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Apunaan kunnanjohtajalla ovat tässä tehtävässä kunnan muut johtavat viranhaltijat, kuten esimerkiksi talousjohtaja ja toimialajohtajat.

2.3 Kunnan laskentatoimi ja sen tehtävät

Laskentatoimi on (Riistamaa & Jyrkkiötä 1994, 35 mukaillen) kaikkea suunnitelmanmukaista toimintaa, jonka tehtävänä on kerätä ja rekisteröidä kunnan toimintaa kuvastavia arvo- ja määrälukuja sekä tuottaa niiden perusteella raportteja ja laskelmia, joiden tarkoituksena on auttaa kunnan johtoa, rahoittajia ja muita sidosryhmiä kunnan toimintaa koskevissa päätöksissä.

Laskentatoimi jakaantuu kahteen osaan: rahoituksen laskentatoimeen sekä johdon laskentatoimeen. Rahoituksen laskentatoimi käsittelee pääasiassa tuloksen laskemista ja jakamista eri rahoituslähteiden näkökulmista. Johdon laskentatoimi taas kattaa laajasti kaiken sen laskentatoimen, jonka tarkoituksena on palvella yrityksen johtamista. Yhdessä nämä kattavat koko laskentatoimen kentän. (Vehmanen & Koskinen 1997, 30.)

Laskentatoimelle ollaan annettu eri näkökulmista katsottuna hieman erilaisia sisältöjä. Hongon (1989, 201) mukaan laskentatoimi on se toiminto organisaatiossa, jonka tehtävänä on kerätä, muokata ja esittää johdolle laskelmia sekä muuta kvantitatiivista aineistoa johtamistehtävän avustamiseksi. Laskentatoimeen kuuluu näin ollen tietojen kerääminen, ryhmitteleminen ja rekisteröiminen eri tavoin.

Laskentatoimen tehtäviin voidaan siten katsoa kuuluvan suunnittelu-, valvonta- ja informointitehtävät. Tämä laskentatoimen tehtäväkentän määrittely sopii hyvin myös kuntiin.

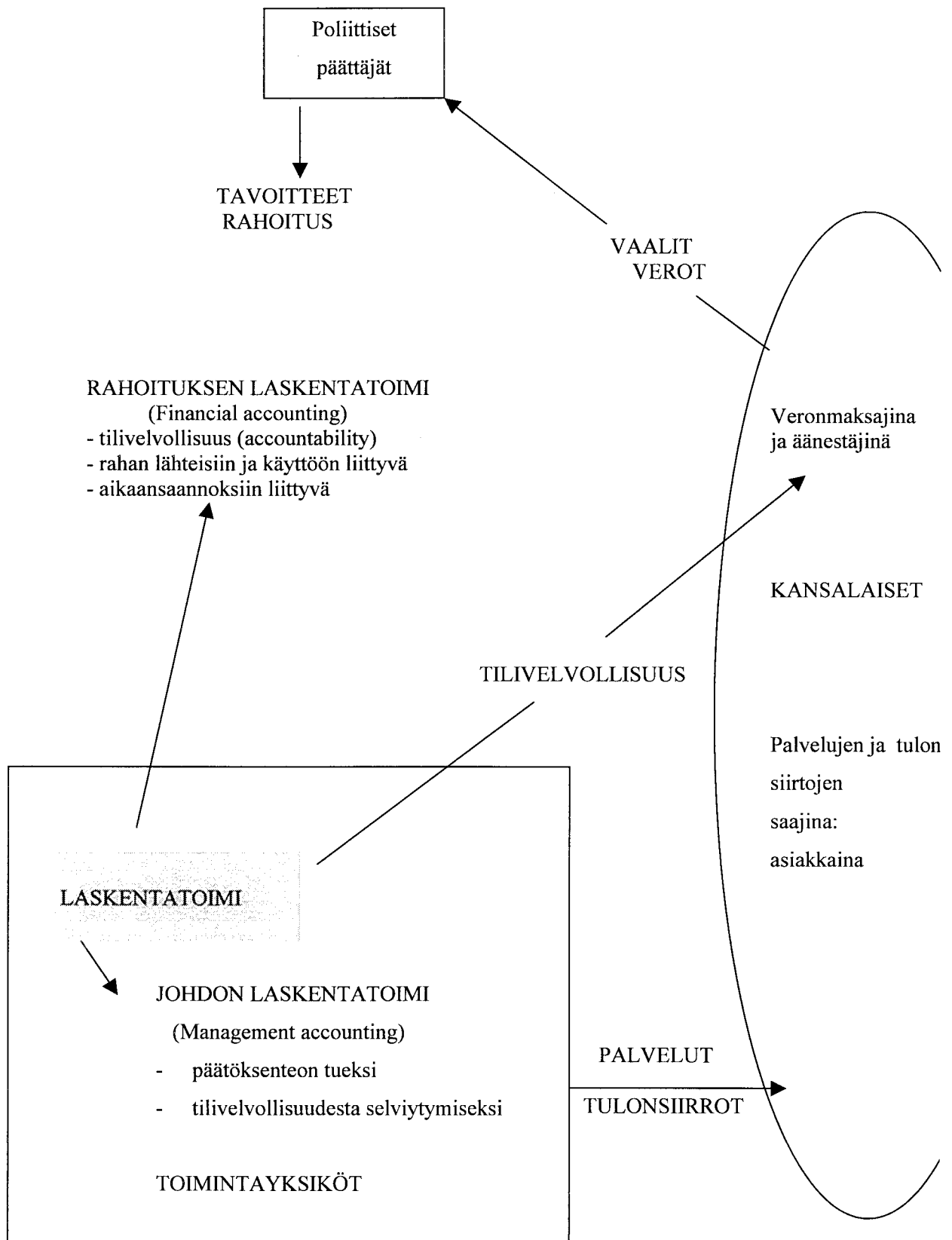
Myös Mäkisen ja Helinin esittämät laskentatoimen tehtävämäärittelyt sopivat hyvin kunnan laskentatoimen tehtävän määrittelyyn. Mäkisen (1994, 4) mukaan laskentatoimen tehtävänä on tuottaa informaatiota seuraavanlaisiin tarkoituksiin:

- rajallisten resurssien käytöstä tehtäviin päätöksiin, mukaan lukien tärkeiden päätösalueiden löytäminen ja tavoitteiden määrittäminen
- organisaation henkisten ja materiaalistien resurssien tehokas suuntaaminen ja valvonta
- resurssien käyttökelpoisuuden ylläpitäminen ja raportoiminen
- yhteiskunnallisen toiminnan ja sen valvonnan helpottaminen.

Helinin (1989, 77-78) tehtävien määrittelyssä laskentatoimen tulee pystyä kehittämään kunnan talouden tilan ja kehityksen kuvauksen välineistöä, tuottaa parempaa perustietoa päätöksenteon perustaksi, pyrkiä yksinkertaistamaan ja kansantajuistamaan kunnallistalouden kuvaamiseen käytettyjä välineitä.

Meklin ja Näsi ovat kuvanneet julkisyhteisöjen, joihin siis myös kunnat kuuluvat, laskentatoimen osa-alueita ja tehtäviä seuraavan kuvion mukaisesti. Rahoittajan laskentatoimi toteuttaa toimintayksiköiden tilivelvollisuutta poliittisille päättäjille ja se muodostuu sekä rahan

lähteitä ja käyttöä koskevasta tilivelvollisuudesta että toiminnan tuloksia ja tuloksellisuutta koskevasta tilivelvollisuudesta. Johdon laskentatoimi- kustannus- ym. laskelmineen auttaa toimintayksikön johdon jokapäiväistä päätöksentekoa – tilivelvollisuudesta selviytymisen ollessa kuitenkin kaiken päätöksenteonkin taustalla. Toimintayksiköt ja niiden tehtävät samoin kuin niihin sovelletut tulosohjausmallit ovat erilaisia. Laskentatoimen merkitys päätöksenteon tukena muodostuu eri yksiköissä myös erilaiseksi. (Meklin & Näsi 1994, 241.)



KUVIO 1 Julkisyhteisön laskentatoimen osa-alueet ja tehtävät (mukaillen Meklin ja Näsi 1994, 242)

2.3.1 Talousarvion toteutumisen seuranta

Ennen vuoden 1997 alusta tapahtunutta muutosta kuntien kirjanpito perustui ns. hallinnolliseen eli kameraaliseen kirjanpitoon. Kameraalinen kirjanpito on luotu käytännössä julkisten organisaatioiden tarpeisiin ja sen tehtävänä on rekisteröidä ja raportoida liiketapahtumat yhdenmukaisesti talousarvion kanssa sekä toteutuneet luvut talousarviolukujen rinnalla (Jones & Pendlebury 1996, 141).

Toiminnan rahoituksen näkökulmasta kirjanpidon ensisijaisena tehtävänä oli selvittää talousarvion toteutumisen lopputulos eli yli- ja alijäämä sekä yksittäisten tuloerien ja määrärahojen toteutuminen. Toissijaisena tehtävänä oli omaisuuden laskenta. Tärkeintä olivat tulot ja menot, joiden käsitteet saatiin talousarviosta. Varat ja velat olivat vain rajallisesti mukana. (Hallipelto 1995, 73.)

Hallinnollisen kirjanpidon kolme keskeisintä piirrettä ovat Monsenin ja Näsin (1996, 263) mukaan rahakeskeisyys, kirjanpidon tiukka kytkentä vuotuisen talousarvioon sekä kokonaisvaltaisen taseen puuttuminen.

2.3.2 Liikekirjanpito

Liikekirjanpito voidaan määritellä keskeisten olettamustensa ja periaatteittensa avulla. Näitä ovat (Most 1977, 56; ks. myös Hendriksen & Van Breda 1992, 107):

- Kirjanpitoa pitävä laskentatoimen yksikkö muodostaa itsenäisen, erillisen kokonaisuuden (entiteettiperiaate)
- Yksikön toiminta on jatkuvaa (going concern- periaate)
- Liiketapahtumat perustuvat eri osapuolten vapaaehtoiseen kaupankäyntiin
- Liiketapahtumien mittaamisessa ja rekisteröimisessä käytetään hankintahintoja
- Liiketapahtumien tulee olla rahassa mitattavia
- Tasetasapaino ylläpidetään kahdenkertaisen kirjanpidon avulla
- Tilinpäätösraportointi tapahtuu säännöllisesti
- Realisointi- ja meno-tulon kohdalle -periaate: tulo kirjataan silloin, kun se suoriteperusteisesti syntyy ja meno silloin, kun tuotannontekijä vastaanotetaan riippumatta maksujen ajankohdas-

ta. Tilinpäätöksessä menot asetetaan vastakkain niiden tulojen kanssa, joiden syntymiseksi tulot on uhrattu.

2.4 Kuntasektorin siirtyminen liikekirjanpitoon Suomessa

Muutosprosessin alkuvaiheessa vaihtoehtoja kirjanpitojärjestelmän kehittämisessä oli kaksi. Ensimmäinen oli erityisesti kuntia varten rakennettava kirjanpitomalli, jonka säännökset otettaisiin joko kuntalakiin tai erilliseen kuntien kirjanpitolakiin. Toinen vaihtoehto oli soveltaa voimassa ollutta kirjanpitolakia myös kuntiin ja kuntayhtymiin eli perinteisesti tehokkaampana pidetyn yrityssektorin liikekirjanpitomallin käyttöönotto. Ensimmäinen vaihtoehto, oman kirjanpitojärjestelmän luominen kuntien käyttöön tuntuu hylätyn jo suunnittelun alkuvaiheessa. Syitä tämän vaihtoehdon hylkäämiseen ei missään vaiheessa perusteltu riittävästi. Hallituksen esityksessä ja kunnalliskomitean mietinnössä esitettiin ainoastaan kysymys: *Onko rinnakkainen ja sisällöltään pitkälti voimassa olevaa kirjanpitolainsäädäntöä vastaava kuntien kirjanpidon erillissäätely välttämätön?* Muutosprosessin vaiheista jääkin sellainen mielikuva, että tehokkaana pidetyn yrityssektorin valmis laskentajärjestelmä haluttiin saada väkisin myös julkiselle sektorille, pohtimatta lainkaan sitä, millaiseen toimintaympäristöön liikelaskenta alun perin on luotu ja millaisen toiminnan kuvaamiseen se parhaiten soveltuu.

Tämä tulee esiin mm. esitetyistä parannusehdotuksista, jotka ovat suoraan yhteydessä liikelaskentamalliin: meno-tulo-teoria, oman pääoman jakaminen sidottuun ja omaan pääomaan sekä tuloslaskelman käyttöönottoaminen. Ajateltaessa esimerkiksi liikekirjanpidon päätehtävän eli jakokelpoisen voiton osoittamisen sovittamista kuntasektorille, herää kysymys, mihin tarkoitukseen kunnassa tarvitaan tuloslaskelmaa ja voiton laskemista, jos kunnan päämääränä ei edes ole voiton tavoittelu. Liikekirjanpitojärjestelmä havaittiin helpoksi ja tunnetuksi säännöstöksi. Uutta järjestelmää ei haluttu edes kehittää.

Muutosprosessiin ryhdyttiin, koska hallinnollisen kirjanpidon järjestelmää pidettiin vanhanaikaisena ja puutteellisena, historiallisen kehityksen tuloksena. Kirjanpitolain uskottiin tuovan parannusta puutteelliseksi havaittuun järjestelmään. Hallituksen esityksessä (1994 vp – HE 192) sekä kunnalliskomitean mietinnössä (1993:33) yksityiskohtaisemmin esitettyjä puutteita olivat mm.:

Kameraalisen järjestelmän mukaan laaditun tilinpäätöksen heikko informaatioarvo

Vanhan kameraalisen järjestelmän mukainen talousarvio ja tilinpäätös eivät antaneet riittävää informaatiota kunnan talouden analysointiin, koska kuntien omaa pääomaa ei muodollisesti jaettu sidottuun ja vapaaseen omaan pääomaan (1994 vp – HE 192, 48; Komiteanmietintö 1993:33, 278).

Myös kunnan omaisuusarvojen sekä poistotarpeiden ja –mahdollisuuksien arviointiin oli kunnan tilinpäätösinformaatio toisaalta liian vaikeaselkoinen ja toisaalta puutteellinen (1994 vp – HE 192, 52).

Meno- ja tulokäsitteiden epämääräisyys

Hallinnollisen kirjanpidon erityistehtävänä oli talousarvion seuranta. Menon ja tulon käsitteet olivat kirjanpidon talousarviosidonnaisuudesta johtuen oleellisesti laajemmat kuin esimerkiksi liikekirjanpidossa. Esimerkiksi laina ymmärrettiin usein väärin talousarviovuoden tuloksi ja investoinnit menoksi. Tästä syystä myös kunnan tilinpäätös poikkesi liikekirjanpidon mukaisesta tilinpäätöksestä. (1994 vp – HE 192, 48-49.)

Heikko ohjausvaikutus

Hallinnollisessa tilinpäätöskäytännössä ei laadittu tuloslaskelmaa, joka olisi osoittanut kunnan oman pääoman muutoksen (1994 vp – HE 192, 48; Komiteanmietintö 1993:33, 277). Edellisen vuoden ja tilivuoden ylijäämiä ei liitetty muihin oman pääoman eriin vaan ne tuloutettiin seuraavien vuosien talousarvioissa. Vastaavasti edellisen vuoden alijäämää tai tilivuoden alijäämää ei katettu muilla oman pääoman erillä vaan seuraavien vuosien talousarvioissa. (1994 vp – HE 192, 48; Komiteanmietintö 1993:33, 278.) Hallituksen esityksen ja komiteanmietinnön mukaan 1980- luvulla tehtyjä käyttöomaisuuden yli-investointeja ja velkarahoitusta olisi todennäköisesti voitu paremmin hillitä, jos kunnan taloussuunnittelussa olisi tuloslaskelman avulla osoitettu kuinka tulorahoitus riittää poistojen ja korkojen kattamiseen (1994 vp – HE 192, 52; Komiteanmietintö 1993:33, 280).

Hallituksen esityksessä (1994 vp – HE 192, 48-49) kuntien 1980- luvun talouden tasapainottomuus laitettiin osittain hallinnollisen kirjanpidon tuottaman riittämättömän tilinpäätös-

formaation syyksi. Sen mukaan hallinnollisen kirjanpidon mukainen talousarvio ja tilinpäätös eivät antaneet riittävän selkeää informaatiota kunnan talouden analysointiin. Kunnat noudattivat 1980-luvulla yleisesti toimintamallia, jossa ensin määriteltiin menot ja sen jälkeen osoitettiin tulot niiden kattamiseen. Sidosryhmien tarpeet ja niiden pohjalta lähtevä toiminta määrittivät kunnallistalouden kehityksen suunnan. Tarvelähtöisellä toimintapolitiikalla oli kuitenkin taipumus johtaa talouden tasapainottomuuteen. Kun menotalouden kasvuun vastattiin veroäyrin hintaa korottamalla ja lainan ottoa lisäämällä, talouden liikkumavara kaventui. Useimmissa kunnissa vuosikate kääntyi negatiiviseksi. Kunta söi omaa pääomaansa ja sen kyky selviytyä maksuvelvoitteista heikentyi nopeasti.

Yllä mainittujen puutteiden poistamiseksi esitettiin lukuisia parannusehdotuksia entiseen käytäntöön. Hallituksen esityksessä ja kunnalliskomitean mietinnössä heikko tilinpäätösinformaatio, ohjausvaikutus sekä vertailukelpoisuus ja tunnettuus parantuisivat mm. seuraavista syistä:

Tilinpäätösinformaatio

Kirjanpitolaki parantaisi kunnan tilinpäätösinformaatiota. Kunta saisi tuloslaskelman, joka osoittaisi, riittääkö kunnan tulorahoitus käyttöomaisuuden kulumista vastaavien poistojen kattamiseen. Tuloslaskelman mukainen tilikauden tulos poistojen jälkeen osoittaisi kunnan oman pääoman muutoksen. (1994 vp – HE 192, 53; Komiteanmietintö 1993:33,282-283.)

Kunnan tuloslaskelma osoittaisi myös kunnan oman pääoman muutoksen. Kirjanpitoasetukseen otettaisiin kunnan tuloslaskelmakaava, jossa tuotot ja kulut ryhmiteltäisiin varsinaiseen toimintaan, tulonsiirtoihin, rahoituseriin, poistoihin ja varausten muutoksiin. Tilinpäätökseen sisältyisi liitetietona rahoituslaskelma, joka osoittaisi kunnan rahan käytön ja rahan lähteet tilikaudella. (Komiteanmietintö 1993:33, 285.)

Kirjanpitolain mukainen tase tekisi mahdolliseksi arvioida kunnan omavaraisuutta ja velkaisuutta samoilla tunnusluvuilla kuin muut kirjanpitovelvolliset (1994 vp – HE 192, 54; Komiteanmietintö 1993:33, 285). Kunnan taseinformaatiota parantaisi myös kunnan oman pääoman jakaminen sidottuun ja vapaaseen omaan pääomaan. Sidotun pääoman tulisi olla sellainen, ettei sitä voitaisi vähentää. (1994 vp – HE 192, 52; Komiteanmietintö 1993:33, 280.)

Ohjausvaikutus

Määriteltäessä kunnalle erikseen sidottu ja vapaa oma pääoma voidaan tilivuoden alijäämää kattaa vain vapaasta omasta pääomasta eli uuteen kirjanpitojärjestelmään siirryttäessä valtuusto määrittäisi osan omasta pääomasta peruspääomaksi, jota ei saisi vähentää ja osan vararahastoksi, jota tulisi kartuttaa määrättyin ehdoin käyttörahaston tapaan. Vararahastoa ei saisi käyttää tuloksen tasaamiseen. Tilikauden alijäämä katettaisiin ensisijaisesti muulla vapaalla omalla pääomalla.

Kunnan talouden tasapainoa turvaavat vaatimukset voitaisiin määritellä kunnan hallintosäännössä. Talousarvio- ja toimintakertomussäännöksiin sisältyvä vaatimus talouden tasapainottamisesta ohjaisi kunnan päätöksentekijöitä seuraamaan kunnan toimintaa ja taloutta kuvaavia tunnuslukuja ja ryhtymään riittävän ajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin. (Komiteamietintö 1993:33, 286.)

Vertailukelpoisuus ja tunnettuus

Kirjanpitolaki olisi valmis ja yleisesti hyväksytty ja tunnettu säännöstö, joka takaisi kunnan tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin talousyksiköihin (1994 vp – HE 192, 54; Komiteamietintö 1993:33, 285).

Kirjanpitolaki antaisi kunnan kirjanpidolle ja tilinpäätökselle valmiin, yleisesti hyväksytyt ja tunnetun säännöstön, joka takaisi tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin kuntiin ja talousyksiköihin. Kirjanpitolain mukainen kirjanpito lienee myös useimmille kunnan päättäjille ja kuntalaisille tunnetumpi kuin hallinnollinen kirjanpito. (1994 vp – HE 192, 53; Komiteamietintö 1993:33, 282.)

Meno-tulo-teorian käyttöönotto

Lisäksi kirjanpitolain perustana oleva Martti Saarion luoma kirjanpidon meno-tulo-teoria ja hyvän kirjanpitotavan puiteolettamukset muodostaisivat kunnan kirjanpidon ja tilinpäätöksen selitysmallin. Mallin avulla voitaisiin ratkaista uudet tilanteet johdonmukaisella tavalla turvautumatta poikkeussäännöksiin. (Komiteamietintö 1993:33, 54.)

2.5 Liikekirjanpidon soveltuvuus kuntasektorille

Liikekirjanpidon soveltuvuutta kuntasektorille voidaan pohtia vertailemalla yrityksen ja kunnan toimintatapoja ja luonnetta. Hallipelto ja Kataja (1980, 29-31) ovat tarkastelleet yrityksen ja kunnan talousprosessien yhtymäkohtia ja eroja. Nämä erot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: toiminnan tavoitteisiin liittyviin, itse toimintaan liittyviin sekä toimintaympäristöön liittyviin yhtymäkohtiin ja eroihin. Toiminnan tavoitteisiin liittyvät erot johtuvat reaali- ja rahaprosessien vastaavuudesta. Kunnilta tämä vastaavuus puuttuu suurelta osin, sillä kunnat eivät kykene kattamaan toiminnastaan aiheutuneita menoja palvelutuotannosta saamallaan tuloilla. Yrityksille sen sijaan vastaavuus on välttämätöntä, se on kannattavan liiketoiminnan edellytys.

Arvioitaessa kuntien toimintaa kiinnittyy huomio sosiaaliseen kannattavuuteen eli pyrkimykseen kuntalaisten kokonaisyhyvinvoinnin edistämiseen. Kunnat eivät siis palveluja tuottaessaan pyri liiketaloudelliseen voittoon, vaan ne saattavat markkinatalouden näkökulmasta tuottaa kannattamattomia palveluja, joilla kuitenkin yhteiskunnallisesti ajateltuna on suurempi merkitys. Yhteisenä tavoitteena sekä kunnalla että yrityksellä on pyrkimys tuotannon järjestämiseen siten, että se on taloudellista ja tehokasta. Taloudellisuudella tarkoitetaan sitä, että taloudellisten uhrausten (kustannusten) ja aikaansaannosten (suoritteiden) välinen suhde pyritään saamaan mahdollisimman edulliseksi, joko pyrkimällä tietyillä kustannuksilla mahdollisimman suureen suoritelmäärään tai mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla tiettyyn suoritelmäärään.

Itse toimintaan liittyvät erot koskevat lähinnä rahoitusta. Kunta saa vain pienen osan tuloistaan reaali prosesseista, kun taas yrityksen tulonmuodostuksessa suoritteiden myyntituloilla on suuri merkitys. Kunta rahoittaa palvelutuotantonsa kuntalaisilta keräämillään verorahoilla, valtionosuuksilla sekä maksullisilla palveluilla, joiden hinta yleensä on omakustannushinta tai jopa sitä alempi hinta. Myös jatkuvuudessa ja päätöksenteossa on eroja kunnan ja yrityksen välillä. Jatkuvuuden periaate korostuu erityisesti kunnan toiminnassa, kunta on tarkoitettu toimimaan jatkuvasti. Kunnan olemassa olo ei lopu varojen puutteeseen eikä sitä voida asettaa konkurssiin. Kuntien ja yritysten välinen toimintaympäristökin on erilainen. Erot koskevat mm. sijaintia ja suhdetta yhteiskuntaan. Kunta on paikallisesti sidottu omaan alueeseensa, eikä toimintaa voida tämän vuoksi siirtää ainakaan merkittävästi toiselle paikkakunnalle. Yritys

on sidoksissa yhteiskuntaan pääasiassa markkinoiden välityksellä, kun taas kunta toimii lähinnä vain tuotannontekijä- ja rahoitusmarkkinoilla eli suoritemarkkinat puuttuvat siltä lähes kokonaan.

Vastaavanlaisia eroja löytyy myös Von Martensin teoksesta *Bokföringslag i kommuner och samkommuner*. Von Martensin mukaan (1996, 16) professori Lars-Johan Lindqvist on vuonna 1994 kuvannut yritys sektorin ja kuntasektorin periaatteellisia toimintaeroja seuraavasti:

Principiella skillnader mellan privat och kommunal verksamhet

Privat		Kommunal
Vinstdrivande	Mål	Icke vinstdrivande
Marknadskopplad	Resursströmmar	Budgetkopplad
Affärsmässig	Styrning	Demokratisk
Icke reglerade	Uppgifter	(Special)lagstiftning

KUVIO 2 Yritys sektorin ja kunnallissektorin periaatteelliset toimintaerot

Eroja toiminnoissa on kuviossa tarkasteltu päämäärän (mål), voimavaravirtojen (resursströmmar), ohjauksen (styrning) ja tehtävien (uppgifter) mukaan. Yritys sektorilla toiminnan päämääränä on voitontavoittelu, kun taas kuntasektorilla päämääränä on voitontavoittelun asemasta palveluiden tuottaminen kuntalaisille. Voimavarat ovat yritys sektorilla peräisin ympäröiviltä markkinoilta, kuntasektorilla voimavarat määräytyvät budjetin avulla. Ohjaus on yrityksissä määrätty tehtävien ja vastuun perusteella, kunnissa puolestaan päätöksenteko perustuu demokratiaan eli kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa kuntaa koskeviin päätöksiin äänestämällä vaaleissa ehdokkaita päättäviin elimiin. Yritys sektorilla ei tehtäviä ole määritelty erityisesti laissa tai asetuksissa, kuntien tehtävät puolestaan sisältyvät kuntalakiin.

2.6 Kritiikkiä uudistusta kohtaan

Erilaiset ympäristöt - verorahoitteinen kuntaympäristö ja markkinarahoitteinen yritys ympäristö – tarvitsevat erilaiset kirjanpitomallit. Kirjanpidon päätehtäväkin on erilainen: kunnissa talousarvion toteutumisen valvonta, yrityksissä tuloksen laskenta. Samanlaisen kirjanpitomallin noudattaminen molemmilla sektoreilla on epä johdonmukaista. Myös tulo- ja menokäsit-

teen epämääräisyys – lainanotto katsottiin tuloksi ja lainan takaisinmaksu menoksi – kuulostaa tekaistulta väitteeltä. Kunnat kyllä tiesivät lainanmäärän ja sen kehityksen hallinnollisen kirjanpidonkin aikana. Myös tilinpäätöksen parantuva informaatioarvo on keinotekoinen väite. Verrattaessa kuntien nykyisiä liikekirjanpidon pohjalta laadittua tuloslaskelmia yritysten vastaaviin, on sanottava, että kuntien tuloslaskelmaa useine välituloksineen on erittäin vaikea ymmärtää. Myös vertailuhalukkuus herättää kysymyksiä: Miksi kunnat halutaan vertailukelpoisiksi keskenään sekä kunnat ja yritykset toistensa kanssa? Mihin yrityselämän yksikköön esimerkiksi Jyväskylän kaupunkia voidaan verrata?

Myös hallituksen esityksessä väitetty kuntien 1980-luvun tasapainottomuuden johtuminen hallinnollisen kirjanpidon riittämättömästä tilinpäätösinformaatiosta on vailla perusteita. 2000-luvun alun Suomessa kuntien taloudellinen tilanne on kirjanpitojärjestelmän muutoksesta huolimatta edelleen heikko. Kunnat kamppailevat taloudellisten ongelmien kanssa. Vuoden 2002 alussa 108 kuntaa oli nostamassa veroprosenttiansa. Tutkimuksessa mukana olevista kunnista mm. Jyväskylä nosti vuoden 2002 alusta kunnallisveroprosenttiaan 18 prosentista 18,5 prosenttiin. Kuntien liikelaitoksia on jouduttu myymään, jotta saataisiin rahaa velanmaksun kattamiseen ja uusiin investointeihin. Esimerkiksi Jyväskylän Energian myymisestä on käyty julkista keskustelua. Näin ollen kuntien huonoa taloudellista tilaa 1980-luvulla ei ainakaan kokonaan voida laittaa kameraalisen kirjanpidon tuottaman puutteellisen tilinpäätösinformaation syyksi.

3 KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATIO JA SEN TÄRKEIMMÄT KÄYTTÄJÄT

3.1 Tilinpäätösraportoinnin tehtävät ja tavoitteet

Tilinpäätösraporteilla on useita tehtäviä ja tavoitteita julkisessa hallinnossa. Henleyn, Likiermanin, Perrinin, Evansin, Lapsleyn ja Whiteoakin mukaan (1992, 11) tehtävät ja tavoitteet ovat

1. Osoittaa päätöksentekijöille ja muille sidosryhmille budjetin toteutuminen ja säädösten ja muiden ohjeiden mukainen varojen käyttö ja hoito
2. Toteuttaa tilivelvollisuutta ja muuta jälkikäteisraportointia
 - a) suorituksen ja johdon arviointi, kehityssuuntien tarkastelu, asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä vertailu muihin vastaaviin yksiköihin
 - b) informaatio tavaroiden ja palvelusten tuottamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä resurssien käytön tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointi
3. Tuottaa informaatiota tulevaisuuden toimintalinjojen ja toimintojen suunnittelua sekä määrärahojen allokointia varten
4. Osoittaa organisaation elinkelpoisuus
 - a) auttaa lukijaa arvioimaan organisaation olemassaolon jatkuvuus
5. Suhdetoiminta, vaikuttaminen
 - a) tarjoaa organisaatiolle mahdollisuuden saavutustensa esittämiseen vaikutusvaltaisille käyttäjille, henkilöstölle ja suurelle yleisölle
6. Tuottaa numeroita ja tunnuslukuja
 - a) tuottaa informaatiota eri sidosryhmille, jotka ovat kiinnostuneita organisaation toiminnasta.

3.2 Tilivelvollisuus (accountability)

Henleyn ym. luettelossa toisena mainittu tilinvelvollisuuden käsite tarkoittaa Grayn, Owenin ja Adamsin (1996, 38) mukaan velvollisuutta tehdä selkoa siitä, mitä ollaan aiemmin tehty, mitä parhaillaan ollaan tekemässä ja mitä on tarkoitus tehdä tulevaisuudessa.

Julkisessa hallinnossa vaaleilla valitut poliittiset päättäjät ovat kansalaisten, kuntalaisten, veronmaksajien eli toiminnan rahoittajien edustajia, ja heille poliittiset päättäjät myös ovat vastuussa tekemistään päätöksistä.

Julkisyhteisöjen laskentatoimen ja tilivelvollisuuden näkökulmasta poliittiset päättäjät (kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat) ovat kuitenkin myös niitä, joille ollaan tilivelvollisia (accountees) ja jotka ovat oikeutettuja saamaan kaiken relevantin ja luotettavan informaation julkisten yksiköiden toiminnasta, rahoituksesta, tuloksesta ja tuloksellisuudesta. (Meklin & Näsi 1994, 239-240). Tällöin tilivelvollisia päättäjille ovat esimerkiksi kunnan toimintayksiköiden, virastojen ja laitosten johtajat. Tätä näkemystä tukee myös Hautamäen (1995, 52) määritelmä tilivelvollisuudesta:

”...tilivelvollisuus merkitsee jokaisen hallintokunnan, viraston ja yksikön, jokaisen johtajan ja jokaisen työntekijän vastuuta kaupunkilaisille siitä, että he saavat parasta mahdollista palvelua käytettävissä olevilla voimavaroilla ja että kaupungin verorahoja käytetään muutenkin tarkoituksenmukaisesti.”

Meklin ja Näsi (1994, 231-243) jakavat aiemmin esitettyssä kuviossa kunnan laskentatoimen kaksiulotteiseen tilivelvollisuuden käsitteeseen perustuen rahoituksen laskentatoimeen ja johdon laskentatoimeen, jolloin erityisesti rahoittajan laskentatoimi perustuu edellä esitettyyn tilivelvollisuuskäsitteeseen. Johdon laskentatoimea tarvitaan ensisijaisesti johdon oman päätöksenteon tueksi. Toisaalta johdon laskentatoimi avustaa myös tilivelvollisuudesta selviämässä.

3.3 Kunnan tilinpäätös

Kunnan tilinpäätös on todella monipuolinen ja kerroksinen kokonaisuus. Kuntalain 67§:n 2 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot ja talousarvion toteutusvertailu ja toimintakertomus. Vastuu tilinpäätöksen laadinnasta ja tilinpäätöksen sisällöstä on kunnan ja kuntayhtymän hallituksella. Valtuusto hyväksyy kunnan/kaupungin hallituksen esityksestä kunnan tilinpäätöksen.

Salmea mukailleen (2000, 27) tilinpäätöksen tarkoitus on antaa oikea ja riittävä kuva ("true and fair view") kunnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tilinpäätös johdetaan juoksevasta kirjanpidosta.

3.3.1 Tuloslaskelma

Tuloslaskelma osoittaa kunnan laskentaperiodin eli tilikauden tuloksen. Kunnan tuloslaskelman tehtävänä on siten osoittaa, riittääkö tuottoina kertynyt tulorahoitus palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseen. (Kotonen 2000, 105.)

Periaatteessa kunnan tuloslaskelma on laskentakaava, jossa tilikauden tuotoista vähennetään vastaavat kulut määrättyssä järjestyksessä. Tuloslaskelmakaavassa tilikaudelle jaksotetut tulot ja menot ryhmitellään varsinaiseen toimintaan, tulonsiirtoihin, rahoituseriin, poistoihin ja varusten muutoksiin. Tuloslaskelma sisältää tilikauden ylijäämän ja alijäämän lisäksi välituloksina toimintakatteen, kunnan tulorahoitusta kuvaavan vuosikatteen sekä tilikauden tuloksen poistojen jälkeen. Näiden välitulosten avulla voidaan arvioida tulorahoituksen riittävyttä.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on laatinut vuonna 1996 (1996c) yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Yleisohje sisältää ohjeet tuloslaskelmakaavasta, tuotto- ja kuluerien sisällöstä sekä tuloslaskelman liitetiedoista ja erittelyistä. Yleisohjetta uusittiin vuonna 1999. (1999b) Myös Suomen Kuntaliitto on antanut oman tilinpäätösmallisuosituksensa vuonna (1998), joita uudistettiin vuonna 2001. Suomen Kuntaliiton (2001, 46) suosittelema tuloslaskelmakaava kunnille ja kuntayhtymille on esitetty liitteessä numero 1.

3.3.2 Tase

Tase kuvaa kunnan tilinpäätöshetken taloudellista tilannetta, rahoituksellista asemaa. Tase voidaan nähdä rahoituslaskelmana, jolloin vastaavaa puoli osoittaa rahan käytön ja vastattavaa puoli rahan lähteet. (Kotonen 2000, 106.)

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on vuonna 1996 (1996b) antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän taseen laadinnasta. Yleisohje sisältää tarkemmat ohjeet kunnissa ja kuntayhtymissä sovellettavasta tasekaavasta ja tase-erien sisällöstä sekä taseen liitetiedoista ja tase-erittelyistä. Yleisohjetta uusittiin vuonna 1999. (1999a) Myös Suomen kuntaliiton (2001, 49)

kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa on esitys tasekaavasta, joka on esitetty liitteessä numero 2.

3.3.3 Rahoituslaskelma

Rahoituslaskelma on keskeinen osa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöstä. Sen avulla kootaan tulorahoitus, investoinnit ja muut pääomamenot sekä pääomarahoitus yhteen ns. liikepääomavirtalaskelmaan. Rahoituslaskelma osoittaa tulorahoituksen, investoinnit, pitkäaikaisten saamisten muutokset sekä pitkäaikaisten lainojen lyhennykset. Tämän lisäksi rahoituslaskelmasta käy ilmi, miten mahdollinen rahoitustarve on katettu tai mihin tase-erään syntynyt rahoitusjäämä on sitoutunut. (Kotonen 2000, 106.)

Kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimista koskevat ohjeet on annettu kirjanpitolautakunnan kuntajaoston erillisessä rahoituslaskelman laatimista koskevassa yleisohjeessa (Kirjanpitolautakunnan Kuntajaosto 1996a). Myös Suomen kuntaliiton laatimassa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa (2001, 48) on esitys rahoituslaskelmakaavasta. Se on esitetty liitteessä numero 3.

3.3.4 Toimintakertomus

Toimintakertomuksen tehtävänä on antaa tietoja toiminnan kehittymisestä ja tulevaisuuden näkymistä (Salmi 2000, 27).

Kuntalain 68 § 1 momentin mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomus toimisi näin ollen kunnan johtamisen ja seurannan välineenä. Sen tulisi myös tyydyttää valtion viranomaisten kunnan tilinpäätösvuotta koskevat tietotarpeet sekä antaa kuntalaisille ja muille sidosryhmille selkeä kuva toiminnan ja talouden kehityksestä. Toimintakertomus tulisi keskeisten tunnuslukujen osalta laatia sillä tavoin standardoituun muotoon, että vertailut kuntien välillä voidaan toteuttaa.

Kuntalain 68 § 2 momentin mukaan kunnan hallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelyä sekä talouden tasapainottamista koskeviksi toimenpiteiksi. Tilikauden tuloksella tarkoitetaan kunnan tuloslaskelman tulosta ennen varauksia ja rahas-

tosiirtoja. Kunnanhallituksen tulisi tehdä esitys toimenpiteistä kunnan talouden tasapainottamisesta, mikäli kunnan tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase sekä niistä laskettavat tunnusluvut osoittaisivat tuloskehityksen tai rahoitusaseman heikentymistä.

3.4 Kunnan tilinpäätösanalyysi

Tilinpäätösanalyysi on tiedonmuokkausjärjestelmä, jolla käytettävissä olevasta tiivistetystä rahamittaisesta ja sitä mahdollisesti täydentävästä muusta tietoaineistosta voidaan muokata informaatiota muidenkin ryhmien kuin johdon käyttöön. Tilinpäätösanalyysiprosessiin kuuluu aina kolme kiinteästi toisiinsa liittyvää osaa:

1. Lähtötiedot ja niiden laatimisen perusteet
2. Analyysimenetelmät eli tiedonmuokkausmenetelmät
3. Informaation käyttäjät, heidän tavoitteensa ja päätösmenetelmänsä.

Analyysi on siis tietojen muokkausta ja analysointia sekä niiden muuttamista tietyn päätöslanteen ja tutkimustilanteen vaatimaksi informaatioksi. (Kettunen, Mäkinen & Neilimo 1980, 27-28.)

Kunnan tilinpäätösanalyysi on osa kunnan talousanalyysia. Tilinpäätösanalyysia tehdään pääasiassa kunnan kirjanpito-, tilinpäätös- ja talousarvioaineiston perusteella. Kunnan tilinpäätösanalyysia varten on Suomen Kuntaliitto useassa vaiheessa esittänyt suosituksia tilinpäätöksessä laskettavista tunnusluvuista (Kunnan tilinpäätöskertomusmalli 1994 sekä Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätös malli 1998 ja 2001). Näissä suosituksissa ei niinkään jäsennetä talouden analyysikohteita, vaan esitetään tilinpäätöslaskelmapohjaisesti, mitä tunnuslukuja kunkin tilinpäätöslaskelman perusteella tulisi laskea. Esimerkiksi vuonna 1998 julkaistu malli sisältää ison joukon sinänsä hyödyllisiä mittareita. Ongelmana niissä on kuitenkin se, että niitä ei kytketä mihinkään erityiseen talouden analysoinnin kohteeseen. (Meklin 1999, 11-12.)

Seuraavaksi esitellään ne Suomen kuntaliiton vuonna 2001 laatimassa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätös mallissa suositellut tunnusluvut, joita käytetään myöhemmin tutkielman empiirisessä osuudessa.

3.4.1 Tuloslaskelman tunnusluvut

Tuloslaskelman tiedoista on mahdollista laskea useita erilaisia tunnuslukuja, joita ovat mm. Toimintatuotot/Toimintakulut, %; Vuosikate; Vuosikate, mk/asukas sekä Vuosikate/Poistot, %. Laskettavia tunnuslukuja on siis useita ja suurelta osin ne kuvaavat samaa asiaa: toiminnasta aiheutuvien tulojen ja menojen keskinäistä suhdetta.

Toimintatuotot prosenttia toimintakuluista

$$=100 * \text{Toimintatuotot} / (\text{Toimintakulut} - \text{Valmistus omaan käyttöön})$$

kuvaa maksurahoituksen osuutta toimintamenoista. Kunnan koko, toimintojen yhtiöittäminen, liikelaitostaminen ja oppilaitosten ylläpitäminen vaikuttavat tunnusluvun arvoon ja selittävät kuntakohtaisia eroja. (Suomen kuntaliitto 2001, 17.)

Vuosikate

Toimeksiantotaloutena kunnan on tavoiteltava pitkällä aikavälillä tulojen ja menojen tasapainoa. Toisin sanoen ilmaistuna tasapainossa on kyse tulorahoituksen riittävydestä, jolloin on kysyttävä, minkälaisiin menoihin tulorahoituksen on riitettävä. Pitkällä aikavälillä sen on riitettävä vuotuisen juoksevan toiminnan rahoituksen lisäksi myös investointien rahoittamiseen. Tulorahoituksen riittävyyden mittari on vuosikate. (Meklin 2001, 143.)

Vuosikate siis osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen kateluku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä. Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien käyttöomaisuuden poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. (Suomen kuntaliitto 2001, 17.)

Kunnan talouden katsotaan olevan siis tasapainossa, kun vuosikate vastaa suunnitelmapoistoja. Poistojen tulisi vastata keskimääräistä vuotuista korvausinvestointitarvetta. Korvausinvestoinnit kattava vuosikate tarkoittaa, ettei kunnan tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuutta tai pitkäaikaisia sijoituksia eikä vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. (Helin 2001, 4.)

Meklinin mukaan vuosikate on mittarina varsin validi ja käyttökelpoinen, mutta ongelmia on kuitenkin tunnusluvun tulkinnassa. Meklinin mielestä toimeksiantotaloudessa vuosikatteen maksimointi ei ole perusteltua. Julkisuudessa kuitenkin vuosikatteen suuruus näyttää olevan hyvin keskeinen kunnan talouden tilan mittari. Meklinin mukaan aluksi olisi pohdittava, mikä on oikean suuruinen vuosikate. Kunta-alan suosituksissa on esitetty, että vuosikatteen pitäisi vastata kirjanpidon poistoja ja edelleen korvausinvestointeja. Kuitenkin vuosikatteiden, poistojen ja korvausinvestointien suuruuden samaistamisessa on kohtia, joiden seurauksena yhtälö ei toteudu. Poistot eivät riitä korvausinvestointien suorittamiseen siitä syystä, että poistot tehdään käyttöomaisuuden hankintamenosta, kun taas korvausinvestoinnit maksavat usein alkuperäistä hankintamenoa enemmän. Lisäksi poistot lasketaan käyttöomaisuuden omahankintamenosta eli avustuksilla vähennetystä hankinta-arvosta. Korvausinvestointeihin kunta tuskin saa avustuksia. (Meklin 2001, 143-144.)

Meklinin mukaan toimeksiantotaloudessa teoreettisesti oikea tapa määrittää vuosikatteen suuruus on esittää kysymys, mihin kunta tarvitsee vuosikatetta. Kun rahaa tarvitaan investointeihin, niin on tehtävä kaksi kysymystä: paljonko kunta tarvitsee investointeja varten rahaa ja rahoittaako kunta investoinnit lainalla vai omilla säästöillä ja omaisuuden realisoinnilla? Toisin kysyttynä: onko kunnan investointien omarahoitus etupainotteinen vai takapainotteinen? Vuosikatteen määrä on lopulta kuntakohtainen asia. Muuttovoitto- ja tappiokunnat ovat erilaisessa tilanteessa. Yhteistä kaikille kunnille on se, että vuosikatteen on oltava pitkällä aikavälillä positiivinen. (Meklin 2001, 144.)

3.4.2 Taseen tunnusluvut

Taseesta laskettavat tunnusluvut kuvaavat kunnan omavaraisuutta, rahoitusvarallisuutta ja velkaisuutta. Taseen tunnuslukuja ovat mm. omavaraisuusaste, %; Rahoitusvarallisuus mk/asukas sekä suhteellinen velkaantuneisuus, %.

Omavaraisuusaste, %

$= 100 * (Oma\ pääoma + Poistoero\ ja\ vapaaehtoiset\ varaukset) / (Koko\ pääoma - Saadut\ ennakot)$

Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntatalouden keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. 50 %:n tai sitä alempi omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. (Suomen kuntaliitto 2001, 24.)

Rahoitusvarallisuus mk/asukas

= ((Saamiset + Rahoitusarvopaperit + Rahat ja pankkisaamiset) – (Vieras pääoma – Saadut ennakot)) / Asukasmäärä

Tunnusluku osoittaa likvidien varojen riittävyyden vieraan pääoman takaisinmaksuun. Rahoitusomaisuuden ja vieraan pääoman positiivinen erotus osoittaa määrän, mikä rahoitusomaisuudesta jää jäljelle, kun vieras pääoma on maksettu. Negatiivinen erotus osoittaa määrän, joka vieraasta pääomasta jää rahoitusomaisuudella kattamatta. Kuntatalouden rahoitusvarallisuus on ollut viime vuosina 2.500 mk/asukas negatiivinen.

Saamiset, rahoitusarvopaperit sekä rahat ja pankkisaamiset otetaan tunnuslukuun taseen vaihtuvista vastaavista. Vieras pääoma otetaan taseen mukaisessa arvossa vähennettynä saaduilla ennakoilla. Tunnuslukua laskettaessa käytetään kunnan asukasmäärää tilinpäätösvuoden lopussa. (Suomen kuntaliitto 2001, 24.)

Suhteellinen velkaantuneisuus, %

= $100 * (Vieras\ pääoma - Saadut\ ennakot) / Käyttötulot$

Tunnusluku kertoo kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tunnusluvun osoittajaan merkitään tarkasteluvuoden tilinpäätöksen koko vieras pääoma vähennettynä saaduilla ennakkomaksuilla. Käyttötulot muodostuvat tilikauden toimintatuotoista, verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista. (Suomen kuntaliitto 2001, 24.)

Suhteellinen velkaantuneisuus on omavaraisuusastetta käyttökelpoisempi tunnusluku kuntien välisessä vertailussa, koska käyttöomaisuuden ikä, käyttöomaisuuden arvostus tai poistomenetelmä eivät vaikuta tunnusluvun arvoon.

Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. Suhteellinen velkaantuneisuus on koko kuntasektorilla keskimäärin noin 30 %. (Helin 2001, 22.)

3.4.3 Rahoituslaskelman tunnusluvut

Rahoituslaskelman ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla tarkastellaan toiminnan rahoitusta tilikauden aikana. Investoinneille, lainanhoidolle ja maksuvalmiudelle on omat tunnuslukunsa.

Investointien tunnusluvut

Investointien tunnuslukuja ovat mm. investointien tulorahoitus, % sekä pääomamenojen tulorahoitus, %.

Investointien tulorahoitus, %

$$= 100 * \text{Vuosikate} / \text{Investointien omahankintameno}$$

Investointien tulorahoitus-tunnusluku kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenosta on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta osoittaa prosenttiosuuden, mikä on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli käyttöomaisuuden myynnillä, lainalla tai kassavarojen määrää vähentämällä.

Investointien omahankintamenolla tarkoitetaan rahoituslaskelman käyttöomaisuusinvestointeja, joista on vähennetty rahoituslaskelmaan merkityt rahoitusosuudet. (Suomen kuntaliitto 2001, 21.)

Pääomamenojen tulorahoitus, %

$$= 100 * \text{Vuosikate} / (\text{Investointien omahankintameno} + \text{Antolainojen nettolisäys} + \text{Lainanlyhennykset})$$

Pääomamenojen tulorahoitus on tunnusluku, joka osoittaa vuosikatteen prosenttiosuuden investointien omahankintamenojen, antolainojen nettolisäyksen ja lainanlyhennysten yhteismäärästä.

Antolainojen nettolisäys voi kaavassa olla myös negatiivinen, mikäli lyhennykset ovat lainantoa suuremmat. Lainanlyhennyksillä tarkoitetaan kaavassa rahoituslaskelman mukaisia pitkäaikaisten lainojen lyhennyksiä. (Suomen kuntaliitto 2001, 21.)

Lainanhoidon tunnusluku

Lainanhoidon tunnusluku on lainanhoitokate. Se lasketaan seuraavan kaavan mukaan:

Lainanhoitokate

$$= (\text{Vuosikate} + \text{Korkokulut}) / (\text{Korkokulut} + \text{Lainanlyhennykset})$$

Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Jos kunnan lainakannasta enemmän kuin 20 % on kertalyhenteisiä lainoja, otetaan lyhennyksen määräksi tunnuslukua laskettaessa laskennallinen vuosilyhennys, joka saadaan jakamalla edellä mainittu lainakanta 31.12. kahdeksalla.

Tulorahoitus riittää lainojen hoitoon, jos tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi. Kun tunnusluvun arvo on alle 1, joudutaan vieraan pääoman hoitoon ottamaan lisälainaa, realisoimaan kunnan omaisuutta tai vähentämään kassavaroja.

Luetettavan kuvan kunnan lainanhoitokyvystä saa tarkastelemalla tunnuslukua useamman vuoden jaksolla. Kunnan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä kun 1-2 ja heikko kun tunnusluvun arvo jää alle yhden. (Suomen kuntaliitto 2001, 21.)

3.5 Tunnusluvut kertovat menneestä

Kunnan taloudesta julkisuudessa esitettävät tunnusluvut kertovat menneestä ajasta. Tästä seuraa se, että reaali maailman tilanne voi olla jo hyvin toisenlainen kuin talouden tunnusluvun kertoma tila. Tunnuslukujen perusteella korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen saattaa olla jo auttamattomasti myöhäistä. Markkinasektorilla on tutkittu runsaastikin yritysten epäonnistumisen ja onnistumisen näkymistä tunnusluvuista. Tutkimusten mukaan ”varhaisia varoittajia”

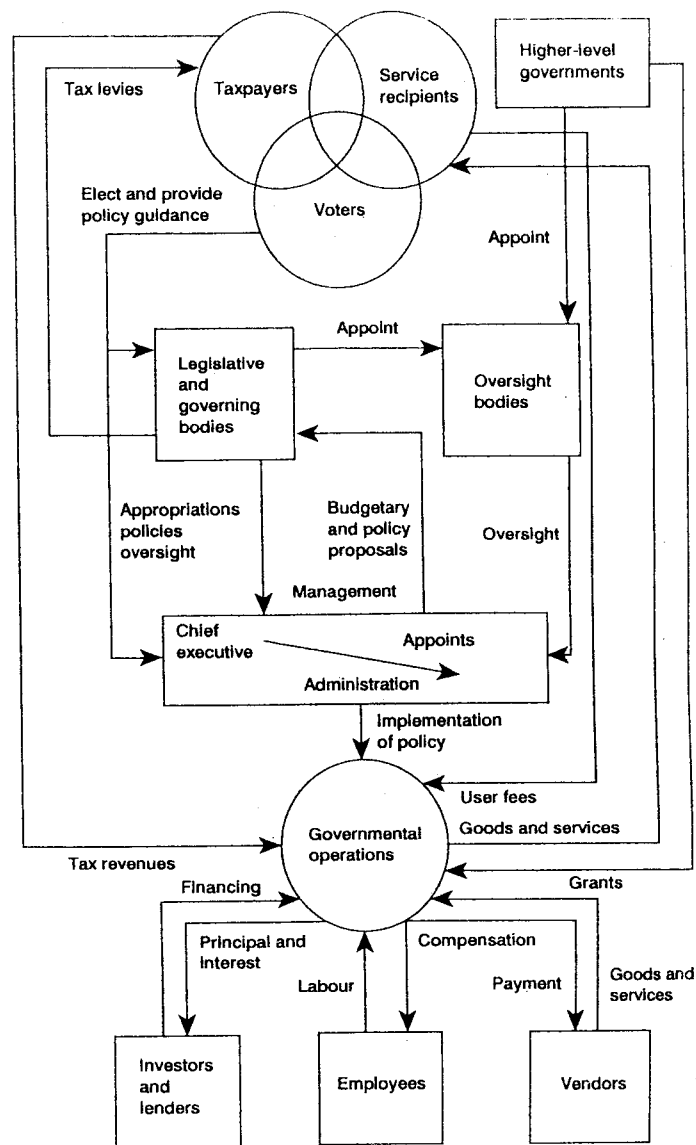
esiintyy ennen kuin tilanne alkaa näkyä tunnusluvuissa. Epäonnistumisen merkit ovat siis olemassa huomattavasti aikaisemmin kun talouden tunnusluvut niistä kertovat.

Kuntataloudessa reaali maailman ja tunnuslukujen välisestä viiveestä löytyy lukuisia esimerkkejä. Yhden sellaisen tarjoaa muuttoliike. Muuttoliikkeen vaikutukset näkyvät talouden tunnusluvuissa pitkällä viiveellä. Kun asukas muuttaa tänään kunnasta toiseen, muuttavat verotulot ja valtionosuudet seuraavana ja sitä seuraavana vuonna. Tilinpäätöksissä ne näkyvät vielä myöhemmin. Muuttajan mukana muuttuvat vain rajakustannukset ja ne on muuttotappio- ja muuttovoittokunnissa erilaiset. Arvioitaessa kunnan tileistä laskettavien tunnuslukujen osoittamaa tilannetta, pitäisi lukuja aina ajatella reaali maailman tilannetta vastaavina. (Meklin 2001, 145; ks. myös Meklin 1998, 62-63.)

3.6 Kunnan tilinpäätösinformaation potentiaaliset käyttäjät

Likierman on teoksessa Public Sector Accounting and Financial Control luetellut kuntien tilinpäätösinformaation potentiaaliset käyttäjät. Kuntien sidosryhmistä tilinpäätösinformaatiota tarvitsevat Likiermanin (1992, 15-18) mukaan vaaleilla valitut päätöksentekijät, asukkaat äänestäjinä ja veronmaksajina, työntekijät, tavaran toimittajat, valtio, kilpailijat, säädöksiä ja ohjeita antavat organisaatiot, rahoittajat, sijoittajat ja yhteistyökumppanit.

Drebin, Chan ja Ferguson ovat seuraavassa kuviossa (ks. Jones & Pendlebury 1996, 119) luetelleet taloudellisen informaation potentiaaliset käyttäjät ja heidän vuorovaikutussuhteensa:



KUVIO 3 Taloudellisen informaation potentiaaliset käyttäjät ja heidän vuorovaikutussuhteensa

Kuviossa käyttäjät on jaoteltu kymmeneen ryhmään:

1. veronmaksajat (taxpayers)
2. luotonantajat (grantors)
3. sijoittajat (investors)
4. palvelusten saajat (service recipients)
5. työntekijät (employees)
6. tavarantoimittajat (vendors)
7. lainsäädäntöelimet (legislative bodies)
8. hallintoviranomaiset (management)

9. äänestäjät (voters)
10. valvontaelimet (oversight bodies)

Ryhmittelyn perustana on, että veronmaksajat, luotonantajat, sijoittajat ja palvelusten saajat antavat käyttöön taloudellisia resursseja, työntekijät ja tavarantoimittajat tarjoavat työvoimaa ja aineellisia resursseja, lainsäädäntöelimet ja johtajat tekevät resurssien allokoitipäätöksiä ja he kaikki ovat äänestäjien ja valvontaelimien valvonnan alaisia.

Tässä tutkimuksessa kohteeksi rajataan päätöksiä tekevät hallintoviranomaiset ja päätöksentekijöistä kaupungin ja kunnan valtuutetut. Valtuusto on asukkaiden joka neljäs vuosi vaaleilla valittu elin, joka edustaa kunnan asukkaita ja on tilivelvollinen kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan asukkaille.

Valtuuston jäsenet siis päättävät suurien rahasummien käytöstä kuntalaisten puolesta. Tällöin vaaditaan, että kunnan tilinpäätösinformaation täytyy olla helposti, ”maalaisjärjellä” ymmärrettävää. Muutenhan valtuustoon täytyisi valita ainoastaan kaupallisen ja hallinnollisen koulutuksen saaneita ihmisiä.

4 TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSUUDEN TOTEUTUS

4.1 Aineiston hankinta

Empiirisen aineiston hankinta toteutettiin ns. survey-tutkimuksena helmi-maaliskuussa 2002. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Jämsän, Korpilahden ja Muuramen valtuutetut.

Survey-tutkimus on suunnitelmallinen kysely- tai haastattelulomakkeella toteutettava tutkimus. Se on tehokas ja taloudellinen tapa kerätä tietoa silloin, kun tutkittavia on paljon. Se myös mahdollistaa arkaluontoisten kysymysten esittämisen. (Heikkilä 1998, 18.)

Lomakehaastattelussa asetetaan hyvin täsmällisesti kysymyksiä, joihin odotetaan tietynlaisia vastauksia. Kysymysten yksikäsitteisyys on suuri ongelma. Se tarkoittaa, että kysymyksen tulisi olla ymmärrettävissä vain yhdellä tavalla, ja vastausvaihtoehtojen tulisi olla yhdellä tavalla ymmärrettäviä, tyhjentäviä ja sulkea toisensa pois. (Tamminen 1993, 101-102.)

Survey on oivallinen menetelmä täsmällisiä tosiasiatietoja kerätessä. Sentyypiset tiedot kuin vastaajan ikä, sukupuoli, koulutus, asuinpaikka, ammatti, perhesuhteet ovat helpoimmin hankittavissa yksinkertaisesti kysymällä niitä vastaajalta. Survey-tutkimuksia käytetään yleisesti myös vastaajien tietojen, mielipiteiden, asenteiden, arvojen ja ideologioiden selvittämiseen. Surveyn avulla voidaan selvittää, miten asiat vastaajien mielestä ovat. (Uusitalo 1991, 92.)

Kyselylomakkeen laatimisessa pyrittiin kysymysten selkeyteen ja objektiivisuuteen. Kysymykset laadittiin pohjautuen kunnan talouden tilaa kuvaaviin tunnuslukuihin, joita kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmallissa vuonna 2001 on esitetty laskettaviksi. Kysymyksen asettelussa pyrittiin positiiviseen lauseen rakenteeseen, koska negatiivinen lauserakenne olisi helposti voinut aiheuttaa virheen vaihtoehdon valinnassa.

4.2 Aineiston esikäsittely ja analysointi

Tutkimuksen kvantitatiivisen aineiston tallentamiseen käytettiin Excel- taulukkolaskentaohjelmaa, jonka toimintojen avulla laskettiin aineistosta moodeja, hajontoja ja keskiarvoja mielipidemuuttujille.

Mielipide- ja asennemuuttajat ovat järjestysasteikon taseisia muuttujia, eikä niille näin ollen saisi ahtaan tilastollisen tulkinnan mukaan laskea keskiarvoja, mutta asennemittauksissa saatua tietoa voidaan kuitenkin käsitellä kuin se olisi välimatka-asteikollista. (Heikkilä 1998, 176).

Aineisto siirrettiin myös SPSS 10.0 for Windows-ohjelmistoon tilastollista tarkastelua varten. SPSS 10.0 –ohjelmistossa aineistoa tarkasteltiin ristiintaulukoinnin ja χ^2 - riippumattomuus-testin avulla. χ^2 -testin avulla voidaan selvittää, riippuvatko tarkasteltavat muuttujat toisistaan. Kun testattavien muuttujien suhteelliset ehdolliset jakaumat ristiintaulukoidaan ja suoritetaan χ^2 -testi, ns. p-arvo ilmoittaa todennäköisyyden sille, että erehdytään, kun oletetaan muuttujien olevan toisistaan riippuvaisia. Jos p-arvo on pienempi kuin merkitsevyys- tai riskitaso, muuttujien välinen riippuvuus on tilastollisesti merkitsevä. Mahdollisia riskitasoja ovat 0,05 (tilastollisesti melkein merkitsevä), 0,01 (tilastollisesti merkitsevä) ja 0,001 (tilastollisesti erittäin merkitsevä). Tässä tutkimuksessa riskitasoksi valittiin 0,05. χ^2 -testin p-arvo ilmoitetaan suluissa aina tulosten esittelyn yhteydessä.

χ^2 -testiä varten aineistoon tehtiin muutamia uudelleenluokituksia. Koska alle 30-vuotiaita oli aineistossa ainoastaan kahdeksan ja 30-39-vuotiaita oli 21, nämä luokat yhdistettiin. Uusiksi ikäryhmiksi muodostui näin ollen alle 40-vuotiaat, 40-49-vuotiaat, 50-59-vuotiaat sekä yli 60-vuotiaat. Myös valtuustokaudet, jotka lomakkeessa kysyttiin lukumäärien mukaan luokiteltiin kolmeen luokkaan: 1. kautta valtuustossa olevat, 2-3. kautta valtuustossa olevat sekä 4. tai useampaa kautta valtuustossa olevat.

Tässä tutkimuksessa χ^2 -testin avulla tutkittiin, onko valtuutetun kotikunnalla, iällä, koulutuksella ja valtuustokausien lukumäärällä riippuvuutta valtuutetun tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyteen, tyytyväisyyteen, tilinpäätöksen vertailun määrään sekä siihen, kuvaako kunnan tilinpäätösinformaatio valtuutetun mielestä kunnan todellista taloudellista tilannetta.

Kvalitatiivinen osuus toteutettiin kirjoittamalla avoimiin kysymyksiin annetut vastaukset satunnaisesti Word-tekstinkäsittelyohjelmalla, jossa niiden analyysi ja luokittelu toteutettiin.

4.2.1 Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus

Kvantitatiivisen tutkimuksen avulla selvitetään lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä sekä eri asioiden välisiä riippuvuuksia tai tutkittavassa ilmiössä tapahtuneita muutoksia. Se edellyttää riittävän suurta ja edustavaa otosta. Aineiston keruussa käytetään yleensä standardoituja tutkimuslomakkeita valmiine vastausvaihtoehtoineen.

Kvalitatiivinen tutkimus puolestaan auttaa ymmärtämään tutkimuskohdetta ja sen käyttäytymisen ja päätösten syitä. Tavoitteena on siis ymmärtäminen, ei määrien selvittäminen. Suorien kysymysten lisäksi voidaan kysyä epäsuorasti tutkittavan mielipidettä. (Heikkilä 1998, 15-16.)

4.3 Tutkimuksen validius, reliaabelius ja ongelmat

4.3.1 Validius (pätevyys)

Tutkimuksen tulee mitata sitä, mitä oli tarkoituskin selvittää. Validius tarkoittaa systemaattisen virheen puuttumista. Validilla mittarilla suoritettut mittaukset ovat keskimäärin oikeita. Validiutta on hankala tarkastella jälkikäteen. Se on varmistettava etukäteen huolellisella suunnittelulla ja tarkoin harkitulla tiedonkeruulla. (Heikkilä 1998, 28.)

Mittarit ja menetelmät eivät aina vastaa sitä todellisuutta, jota tutkija kuvittelee tutkivansa. Esimerkiksi kyselylomakkeiden kysymyksiin saadaan vastaukset, mutta vastaajat ovat saattaneet käsittää monet kysymykset aivan toisin kuin tutkija on ajatellut. Jos tutkija käsittelee saatuja tuloksia edelleen alkuperäisen oman ajattelumallinsa mukaisesti, ei tuloksia voida pitää tosina ja pätevinä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 214.)

Validiteettia pyrittiin tässä tutkimuksessa lisäämään laatimalla sellaisia ”onnistuneita” kysymyksiä, joiden avulla voitiin saada ratkaisu tutkimusongelmaan. Tutkimukseen vastaajille an-

nettiin mahdollisuus omin sanoin kirjoittaa ajatuksiaan ja perustelujaan validiteetin parantamiseksi.

4.3.2 Reliaabelius (luotettavuus)

Tutkimuksen reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Mittauksen tai tutkimuksen reliaabelius tarkoittaa siis sen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Reliaabelius voidaan todeta usealla tavalla. Esimerkiksi jos kaksi arvioijaa päätyy samanlaiseen tulokseen, voidaan tulosta pitää reliaabelina, tai jos samaa henkilöä tutkitaan eri tutkimuskerroilla ja saadaan sama tulos, voidaan jälleen todeta tulokset reliaabeleiksi. (Hirsjärvi ym. 2000, 213.)

Tässä tutkimuksessa reliaabelisuutta lisättiin toteuttamalla tutkimus lomakekyselynä, joka voidaan toistaa milloin tahansa. Hankittava tieto voidaan myös analysoida milloin tahansa uudestaan. Tutkimuksen reliabiliteettia pyrittiin lisäämään myös mm. pyytämällä valtuutettuja ottamaan yhteyttä tutkijaan epäselvyyksien ilmetessä sekä tarkastamalla koodauksen jälkeen aineiston oikeellisuus. Tarkoitus oli myös esittää kysymykset ja mahdolliset väittämät mahdollisimman yksiselitteisesti ja selkeästi.

4.3.3 Tutkimuksen ongelmat

Ongelmia tämän tyyppisessä kyselyssä on usein alhaiseksi jäävä vastausprosentti, vastausten saannin hitaus, vastausten tarkkuuden kyseenalaisuus sekä suuri väärinkäsitysmahdollisuus. Lisäksi pitkän kyselylomakkeen käyttömahdollisuus rajoittuu kadon lisääntyessä lomakkeen pituuden kasvaessa ja aina ei ole mahdollista tietää, kuka kyselyyn todellisuudessa on vastannut. (Heikkilä 1998, 19.)

Tähän tutkimukseen liittyviä ongelmia pyrittiin pienentämään jakamalla ja keräämällä kyselylomakkeet valtuustokokouksen yhteydessä, jolloin postikyselyssä usein ilmenevä riski vastaustenprosentin alhaisuudesta pieneni. Myös vastaukset saatiin nopeammin kuin postikyselyssä ja väärinkäsitysmahdollisuus pieneni, koska tutkija oli itse paikalla neljän kunnan valtuustokokouksessa ja häneltä oli mahdollisuus epäselvyyksien ilmentyessä kysyä neuvoa.

4.4 Tutkimuksen kulku

Helmikuussa 2002 Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Muuramen ja Oulun valtuuston puheenjohtajille lähetettiin kirje (liite 4a), jossa tiedusteltiin heidän halukkuuttaan tutkimukseen osallistumiseen. Kirjeellä pyrittiin saavuttamaan positiivista suhtautumista tutkimukseen kertomalla sen tarkoituksesta, henkilötietosuojasta ja tulosten käsittelymenetelmästä. Kirjeen mukana liitteenä oli kyselylomake. Oulun valtuustossa kyselyn tekeminen ei aikataulullisista seikoista johtuen onnistunut, joten Oulun tilalle kohdekunniksi valittiin Jämsä ja Korpilahti. Myös Jämsän ja Korpilahden valtuustojen puheenjohtajille lähetettiin kirje (liite 4b).

Helmikuussa 2002 aineistoa hankittiin jakamalla kahden tutkimuskunnan, Jyväskylän maalaiskunnan ja Muuramen valtuutetuille kyselylomake ennen valtuustokokousta esityslistan mukana. Valtuutetut palauttivat lomakkeet tutkijalle valtuustokokouksen yhteydessä, joten valtuutetuille jäi noin viisi päivää aikaa vastata kysymyksiin. Maaliskuussa 2002 kysely toteutettiin Jyväskylässä (liite 5a), Jämsässä (liite 5b) ja Korpilahdella, joista kahdessa ensin mainitussa tutkija oli myös itse paikalla. Sen sijaan Korpilahden valtuustokokoukseen tutkija ei aikataulullisista syistä itse päässyt, vaan lomakkeet palautettiin valtuuston puheenjohtajalle, joka postitti ne tutkijalle.

4.5 Kyselylomake

Kyselylomake rakentui 23 kysymyksestä. Kuusi ensimmäistä kysymystä olivat demograafisia kysymyksiä. Ne kartoittivat tyypillisiä taustamuuttujia, joita olivat sukupuoli, ikä, koulutus, tutkinto, ammatti sekä monesko kausi valtuutetulla on menossa valtuustossa.

Kysymyksistä 7-23 osa muodostui kunnan tilinpäätösinformaatioon liittyvistä väittämistä, osa oli avoimia kysymyksiä. Väittämiin vastaajaa pyydettiin ottamaan kantaa asteikolla 1-5 numeron yksi kuvatessa täysin eri kantaa ja numeron viisi täysin samaa kantaa. Avoimet kysymykset liittyivät kiinteästi esitettyihin väittämiin. Avoimiin kysymyksiin pyydettiin vastaamaan, mikäli ennen avointa kysymystä esitettyyn väittämään oli vastattu asteikolla 1-2. Vaarana tällaisessa kysymyksen asettelussa on, että vastaaja ei viitsi vastata avoimiin kysymyksiin ja vastaa väittämiin asteikolla 3-5. Tämä luonnollisesti heikentää tutkimuksen tuloksia.

Kysymyksillä 9 ja 10 pyrittiin saamaan vastaus tutkimuksen ensimmäiseen alaongelmaan: ymmärtääkö valtuutettu tilinpäätöstietojen tuottamaa informaatiota. Kysymykset 13-15 pyrkivät antamaan vastauksen toiseen alaongelmaan: onko tilinpäätösinformaatio valtuutetun mielestä kunnan todellista taloudellista tilannetta kuvaavaa. Kysymysten 16-19 tavoitteena oli saada vastaus kolmanteen alaongelmaan: onko kunnan tilinpäätösinformaatiolla käyttöä päätöksenteossa ja millaisia päätöksiä sen pohjalta tehdään. Kysymyksillä 20 ja 21 oli tarkoitus saada vastaus neljänteen alaongelmaan: vertaileeko valtuutettu oman kuntansa tilinpäätösinformaation tuottamia tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin. Kysymysten 22 ja 23 päämääränä oli vastata viidenteen alaongelmaan: mikä on tilinpäätöksen merkitys seuraavien vuosien talousarvioon. Kyselylomake on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä numero 6.

4.6 Tutkimuksen kohdekunnat

Tutkimuksen kohdekunniksi on valittu viisi keskisuomalaista kuntaa: Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Jämsä, Korpilahti sekä Muurame.

4.6.1 Jyväskylä

Jyväskylän kaupunki sijaitsee Päijänteen pohjoispäässä. Jyväskylän kaupunki on perustettu vuonna 1837. Pinta-ala 136,9 km², josta maa-aluetta 105,9 km² ja vesialuetta 31,0 km². Asukkaita vuoden 2001 lopussa oli 80 464. Kaupungissa on 59 valtuutettua, puheenjohtajana toimii Marja-Liisa Viljamaa.

Suomen Ateenaksi mainittu Jyväskylä on tunnettu koulu- ja kulttuurikaupunki. Kaupungissa on peruskouluja, erityiskouluja ja lukioita 31, joissa oppilaita 10 600, ammatillisia oppilaitoksia 9, joissa 6 600 opiskelijaa, ammattikorkeakoulu, opiskelijoita 6 300 sekä yliopisto, varsinaisia opiskelijoita 14 359.

Suurimmat työnantajat ovat Jyväskylän kaupunki (5 000 työntekijää), Metso Oyj (2 500 työntekijää), Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhteisö (2 490 työntekijää), Jyväskylän yliopisto (2 310 työntekijää), Osuuskauppa Keskimaa (870 työntekijää) ja Sonera Konserni (620 työntekijää).

4.6.2 Jyväskylän maalaiskunta

Jyväskylän maalaiskunta sijaitsee Keski-Suomessa. Kunta on perustettu vuonna 1868. Pinta-ala on 535 km², josta maapinta-alaa 449 km² ja vesialaa 86 km². Vuoden 2001 lopussa Jyväskylän maalaiskunnan asukasluku oli 32 978. Kunnassa on 51 valtuutettua, puheenjohtajana Pekka Toivonen.

Suurimmat työnantajat ovat Jyväskylän maalaiskunta (1 231 työntekijää), Puolustusvoimat, Enermet Oy (288 työntekijää), Panda Oy (245 työntekijää), Palokan terveydenhuollon kuntayhtymä (239 työntekijää) ja Sanmina Oy (163 työntekijää).

4.6.3 Jämsä

Jämsä on Päijänteen rantakaupunki. Jämsä on perustettu 1866, kauppalaksi 1969 ja kaupungiksi 1977. Pinta-ala 1 186,3 km², josta maapinta-alaa 1 004,0 km² ja vesipinta-ala 182,3 km². Asukkaita vuoden 2001 lopussa oli 15 452. Kaupungissa on 43 valtuutettua puheenjohtajana toimii Martti Hartus.

Jämsä tunnetaan korkeaa teknologiaa käyttävän metsäteollisuuden, ilmailuteollisuuden, vilkkaan talviturismin ja virkistyselämysten kaupunkina elävän maaseudun keskellä. Jämsän seutukuntaa kutsutaan Paperilaaksoksi. UPM-Kymmene Kaipolan ja Jämsänkosken tehtaat työllistävät reilun neljänneksen Jämsän ja Jämsänkosken työllisestä työvoimasta. Kuoreveden kunnan yhdistyttyä Jämsän kaupungin kanssa 1.1.2001, Jämsän uusia suuria työnantajia ovat Patria Finavitec ja Ilmavoimien Hallin varuskunta.

4.6.4 Korpilahti

Korpilahti sijaitsee Päijänteen pohjoisosan kahden puolen. Korpilahden kunta on perustettu vuonna 1867. Asukkaita kunnassa on n. 5 100. Pinta-ala on 794 km², josta maata on 617 km²

ja vettä 177 km². Valtuustossa 27 valtuutettua, puheenjohtajana toimii Pirkko Weiho. Elinkeinoista etusijalla on maa- ja metsätalous.

4.6.5 Muurame

Muurame sijaitsee Päijänteen ja Muuratjärven välisellä kannaksella, jonka halki virtaa Muuramenjoki. Muurame on Länsi-Suomen läänissä Jyväskylän seudun eteläisin kunta. Naapurikuntia ovat Jyväskylän kaupunki ja Jyväskylän maalaiskunta sekä Laukaa. Muuramen kunta on perustettu vuonna 1921. Asukkaita vuoden 2001 lopussa oli 8 101. Muuramen pinta-ala on 193,8 km². Tästä on maapinta-alaa 147,1 km² ja vesipinta-alaa 46,7km². Kunnassa on 27 valtuutettua, puheenjohtajana Santero Kujala.

Työssä toimivasta väestöstä 2,8 prosenttia työskentelee maa- ja metsätaloudessa, 33,2 prosenttia teollisuus- ja rakennustoiminnassa ja 62,8 prosenttia palveluammateissa. Työpaikoista 2,2 prosenttia on maa- ja metsätaloudessa, 35,5 prosenttia teollisuus- ja rakennustoiminnassa ja 59,5 prosenttia palvelualoilla.

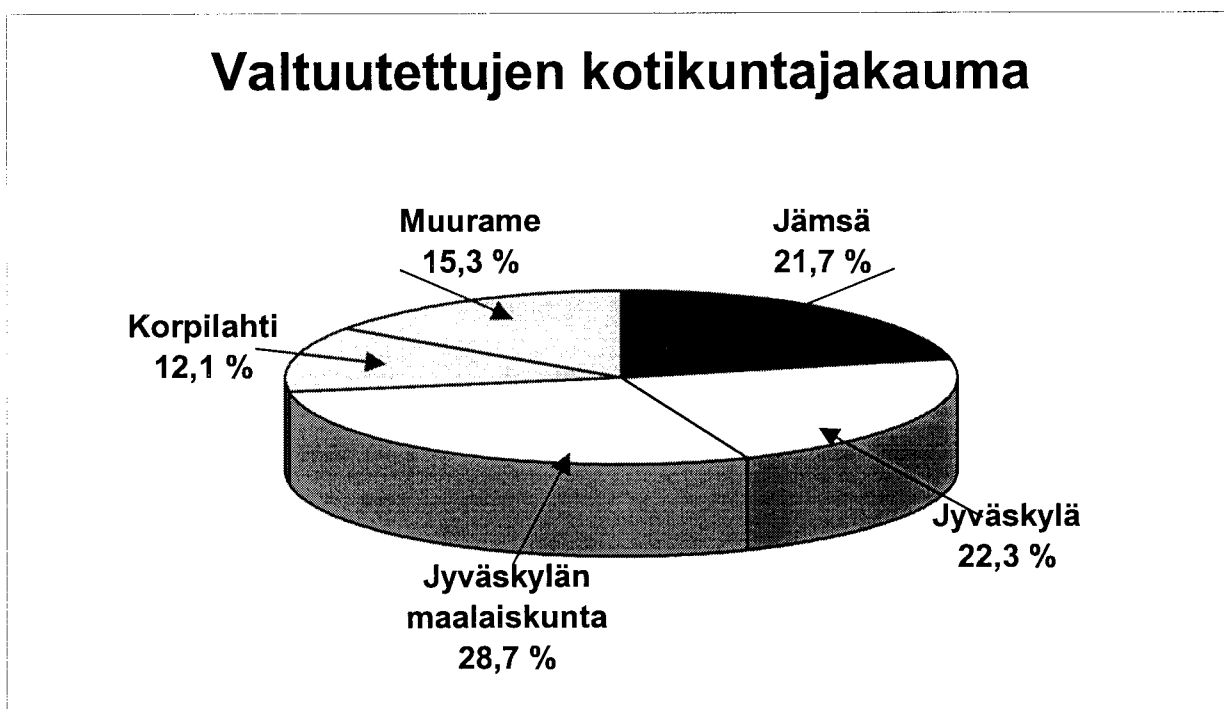
Suurimmat työnantajat kunnassa ovat Muuramen kunta (342 työntekijää), Keski-Suomen Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä (282 työntekijää), Safematic Oy (200 työntekijää), Nokka-Tume Oy (129 työntekijää), Harvia Oy (118 työntekijää) sekä GWS Systems Oy (92 työntekijää).

5 KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATION JA TUNNUSLUKUJEN ROOLI VALTUUSTOSSA

5.1 Kyselyyn vastanneiden esittely

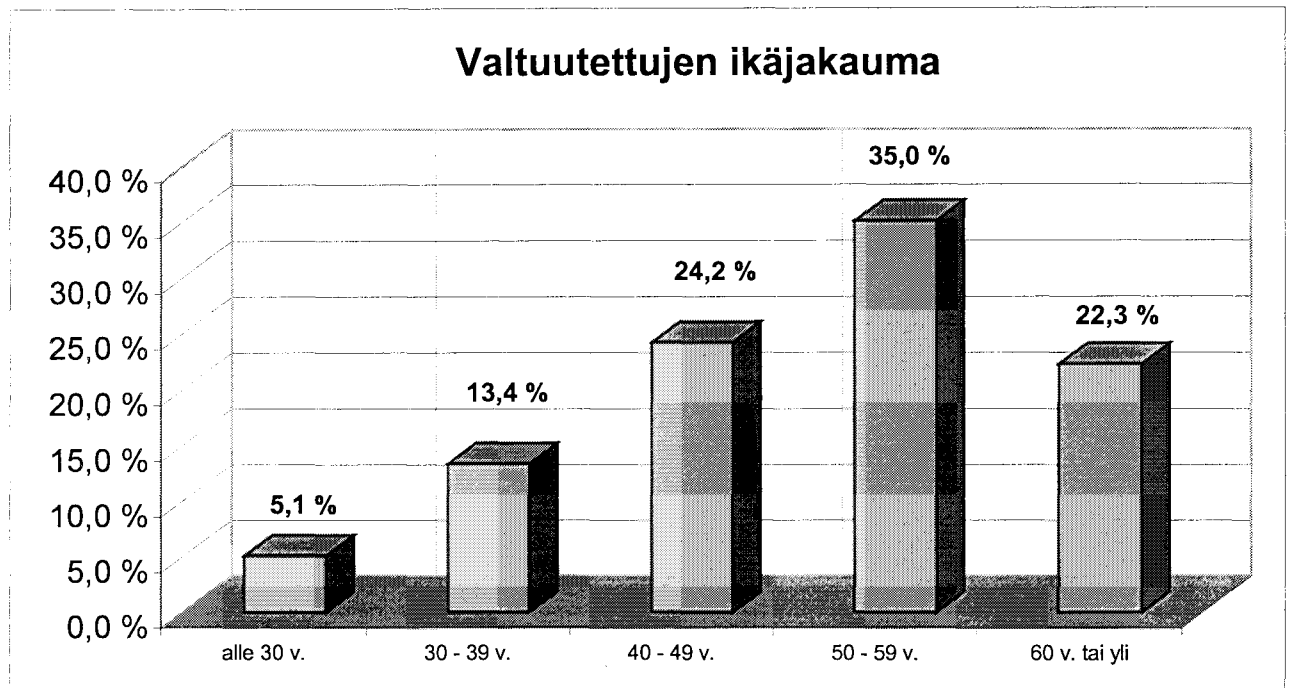
Kyselylomakkeita jaettiin valtuutetuille kaiken kaikkiaan 207. Lomakkeita palautui 158, joten vastausprosentiksi muotoutui 76,3. Vastaajista miehiä oli 100 (63,3 % vastaajista) ja naisia 57 (36,1 %). Yksi vastaajista ei täyttänyt lainkaan kysymyslomakkeen demograafista osuutta käsitteleviä kysymyksiä.

157 vastaajasta 34 valtuutettua (21,7 %) oli kotoisin Jämsästä, 35 valtuutettua (22,3 %) Jyväskylästä, 45 vastaajaa (28,7 %) Jyväskylän maalaiskunnasta, 19 (12,1%) Korpilahdelta sekä 24 vastaajan (15,3 %) kotikunta oli Muurame.



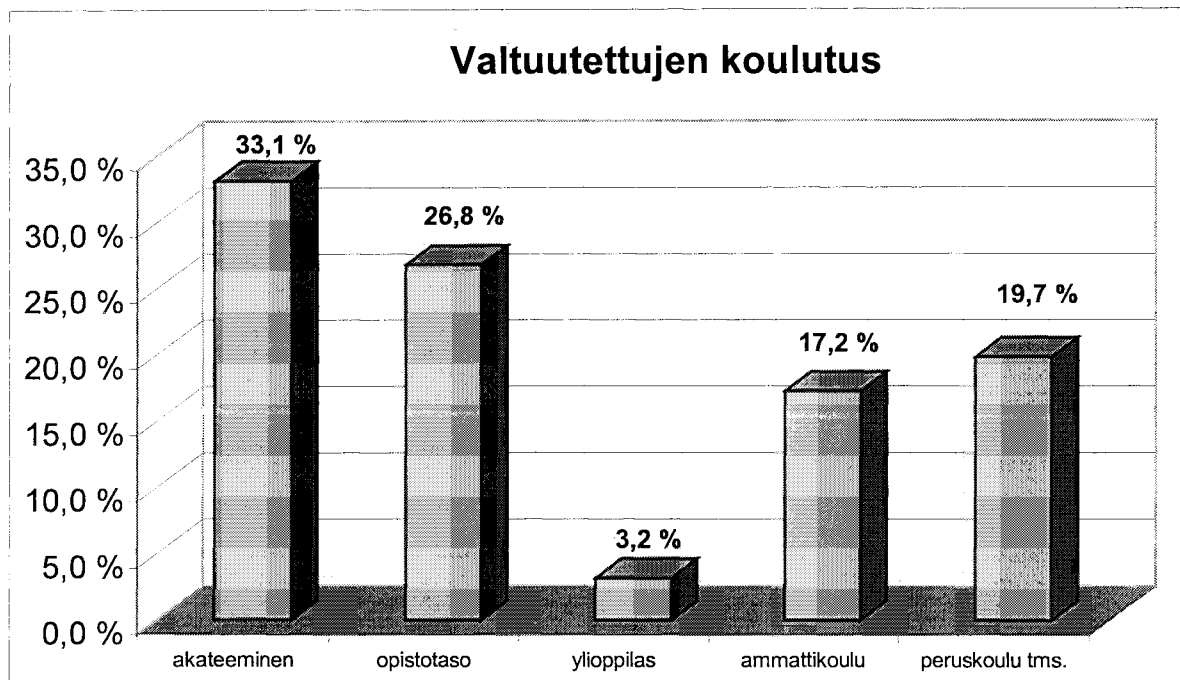
KUVIO 4 Valtuutettujen kotipaikkajakauma

Valtuutetut jakaantuvat varsin tasaisesti eri ikäryhmiin. Eniten valtuutettuja on ikäryhmässä 50-59-vuotiaat, 55 valtuutettua (35,0 %). Seuraavaksi eniten valtuutettuja on ikäryhmissä 40-49-vuotiaat, 38 valtuutettua (24,2 %), yli 60-vuotiaissa on 35 valtuutettua (22,3 %) sekä 30-39-vuotiaissa 21 valtuutettua (13,4 %). Vähiten valtuutettuja on alle 30-vuotiaissa: heidän joukossaan oli 8 valtuutettua (5,1 %).



KUVIO 5 Valtuutettujen ikäjakauma

Valtuutetut ovat varsin koulutettuja ihmisiä, sillä vastaajista 52 valtuutettua (33,1 %) on suorittanut akateemisen loppututkinnon. Erityisen paljon akateemisesti koulutettuja oli Jyväskylässä, missä akateemisia valtuutettuja vastaajista oli peräti 68,1 %. Tämä luonnollisesti vääristää jakaumaa, mutta toisaalta valtuutettujen kouluttautuneisuutta korostaa kuitenkin se, että Korpilahden vastanneista 31,6 % sekä Jämsän vastanneista valtuutetuista 26,4 % on akateemisesti koulutettuja. Kouluttautuneisuutta korostaa myös se, että opistotason koulutuksen saaneita vastaajia oli 42 eli 26,8 % vastaajista.



KUVIO 6 Valtuutettujen koulutus

Suurin osa, 58 vastaajaa (36,9 %) oli valtuustossa ensimmäistä kauttaan. Toisen kauden valtuutettuja oli 30 (19,1 %) ja kolmannen kauden valtuutettuja 19 (12,1 %). Joukossa on myös todellisia valtuustotyön veteraaneja, sillä kolme valtuutettua istui valtuustossa 8. kauttaan ja löytyipä joukosta yksi 10. kauttaan ja yksi 12. kauttaan istuva valtuutettu.

5.1.1 Lomakekyselyn tulokset

Suoritetussa kyselytutkimuksessa selvitettiin, mikä on kunnan tilinpäätösinformaation rooli valtuustossa. Tutkimuksen kohteena olivat Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Jämsän, Korpilahden sekä Muuramen valtuutetut. Seuraavissa kappaleissa esitellään lomakekyselyllä saadut tulokset.

5.2 Koulutus

Jotta valtuutettu pystyisi selviytymään luottamustehtävästään, tulisi hänellä olla tietyt perusvalmiudet ja koulutus työtään varten. Valtuutetuilta kysyttiin, onko hän saanut kunnalta kuntatalouden ja laskentatoimen koulutusta valtuustotyötään varten asteikolla 1-2 (1= kyllä ja 2= ei). 62 valtuutettua (39,2 %) ilmoitti saaneensa kunnalta kuntatalouden ja laskentatoimen koulutusta, kun taas 96 valtuutettua (60,8 %) ilmoitti, ettei ollut saanut koulutusta valtuustotyötään varten.

Valtuutetuilta myös kysyttiin, millaista koulutusta hän on saanut. Merkille pantavaa oli se, että niistä, jotka olivat vastanneet koulutusta koskeneeseen kysymykseen kyllä, lähes puolet jätti vastaamatta koulutuksen laatua koskevaan kysymykseen. Kyselytutkimuksiin osallistuu tietysti aina vastaajia, jotka eivät ehdi tai halua vastata kaikkiin ja etenkin avoimiin kysymyksiin. Kysymykseen vastanneet valtuutetut ilmoittivat saaneensa mm. seuraavanlaista koulutusta:

Iltakouluja, seminaaria, Kuntakoulutuksen koulutusta. (Jämsä)

Alkuvuosina tulkintaohjeita. (Jämsä)

Kirjallisuutta, valtuutettujen koulutuspäivä. (Jämsä)

Kunnan järjestämissä seminaareissa talousarvion rakenteesta yms. (Jämsä)

Olen itse käynyt hakemassa oppia kaupungin talousjohtajalta. (Jämsä)

Kaupungin, Kuntakoulutuksen ja Audiator Oy:n erilaisia seminaareja. (Jyväskylä)

Mahdollisuus olisi ollut, mutta en pystynyt työesteiden vuoksi osallistumaan koulutukseen. (Jyväskylä)

Syksyllä 2001 oli tarjolla asiaan liittyvä seminaarikoulutus. Koulutusta tarvittaisiin kyllä paljon enemmän! Valtuustoryhmästä ainakin yhden tulisi hallita talous perusteellisesti. (Jyväskylä)

Monenlaista. Valtuustoseminaarissa asiantuntijaluentoja & kuntataloussimulaattori harjoituksia. (Jyväskylä)

Kunnan kirjanpituudistus, kamreerin alustukset ja selvitykset talousarvioista ja tilinpäätöksistä. Muutama seminaari. (Muurame)

Uusille valtuutetuille pidettiin koulutusta valtuustokauden alussa, myös talousarviota käsiteltäessä eri osat käytiin aika tarkasti läpi. (Muurame)

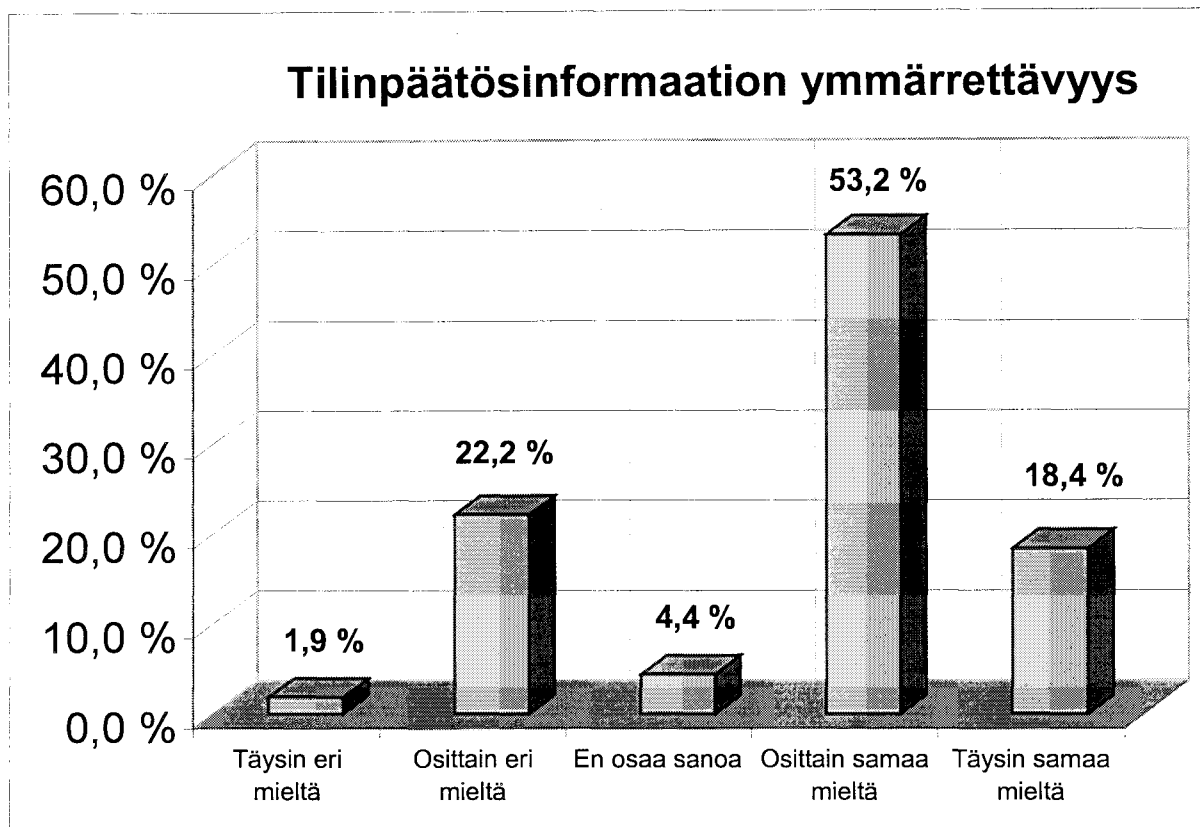
Kuntataloudesta selvitetty yleisiä periaatteita kokouksissa ei siis koulutusta. Laskentatoimesta ei mitään tietoa. (Jyväskylän maalaiskunta)

5.3 Kunnan tilinpäätösinformaation ymmärrettävyys

Koska kunta on olemassa asukkaitaan varten, tulisi tilinpäätösinformaation olla ymmärrettävää, relevanttia ja luotettavaa niin keskivertokuntalaiselle kuin –valtuutetullekin. Ilman tilinpäätösinformaation ymmärtämystä poliittisten päättäjien on vaikea tehdä päätöksiä ja kantaa tilivelvollisuusvastuutaan. Tämän seurauksena tilinpäätöstiedon olisi oltava niin helppotajuista ja talonpoikaisjärjellä ymmärrettävää, että luottamushenkilöksi kelpaava henkilö voi sitä ymmärtää, muutenhan valtuustoon pitäisi valita pelkkiä kaupallisen koulutuksen saaneita henkilöitä ja laskennan ammattilaisia, joka puolestaan on täysin demokratian vastaista.

Valtuutettuja pyydettiin arvioimaan, onko kunnan tilinpäätösinformaatio heille täysin ymmärrettävää asteikolla 1-5 (1= täysin eri mieltä, 2= osittain eri mieltä, 3= en osaa sanoa, 4= osittain samaa mieltä, 5= täysin samaa mieltä).

Selkeä enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että he ymmärtävät kunnan tilinpäätösinformaatiota. Tämä ilmenee siitä, että valtuutetuista 84 (53,2 %) oli osittain samaa mieltä, että tilinpäätösinformaatio on heille täysin ymmärrettävää ja 29 valtuutettua (18,4 %) oli täysin samaa mieltä siitä, että tilinpäätösinformaatio oli täysin ymmärrettävää. 35 valtuutettua (22,2 %) olivat kuitenkin asiasta osittain eri mieltä ja seitsemän valtuutettua (4,4 %) ei osannut sanoa kantaansa. Ainoastaan kolme valtuutettua (1,9 %) olivat asiasta täysin eri mieltä. Huomioitava on luonnollisesti tosiseikka, että valtuutetut arvioivat tässä itseään ja omia kykyjään, jolloin vastausten objektiivisuus voi hieman kärsiä.



KUVIO 7 Tilinpäätösinformaation ymmärrettävyys

Ymmärrettävyyden keskiarvoa laskettaessa kohta ”en osaa sanoa poistettiin, jolloin uusi asteikko on 1-4, jossa numero 1 tarkoittaa täysin eri mieltä, 2= osittain eri mieltä, 3= osittain samaa mieltä ja 4= täysin samaa mieltä. Keskiarvoksi muodostui uudella asteikolla 2,92.

Uuden asteikon muodostamiseen päädyttiin, koska Heikkilän mukaan (1998, 176) keskiarvoja laskettaessa tulee harkita en osaa sanoa –vastausten poisjättämistä keskiarvoista, varsinkin jos se tarkoittaa, ettei vastaajalla ole tietoa koko asiasta.

Valtuutetun kotikunnalla ($p=0,058$), iällä ($p= 0,251$) ja koulutuksella ($p=0,818$) ei ole riippuvuutta tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyteen. Sen sijaan valtuustokausien lukumäärällä on merkitystä ymmärrettävyyteen. Ero valtuutettujen valtuustokausien välillä on tilastollisesti merkitsevä ($p=0,003$). Voidaankin sanoa, että mitä enemmän valtuutetulla on valtuustokausia takanaan, sitä ymmärrettävämpää tilinpäätösinformaatio on valtuutetulle suhteessa vähemmän valtuustokausia omaaviin.

Valtuutettuja pyydettiin myös mainitsemaan keskeiset syyt, mikäli tilinpäätösinformaatio ei ole ymmärrettävää. Seuraavasta taulukosta ilmenevät pääasialliset syyt, joiden vuoksi tilinpäätösinformaatio ei ole valtuutettujen mielestä täysin ymmärrettävää.

TAULUKKO 1 Valtuutettujen kokemat syyt tilinpäätösinformaation ymmärtämättömyyteen

Syy	Maininnat
Monimutkainen ja vaikeaselkoinen esitystapa	8
Ajan ja kokemuksen puute	7
Käsitteiden runsaus ja tilinpäätösten jatkuva muuttaminen	6
Koulutuksen puute	5
Valtuutettujen väheksyminen tilinpäätösinformaation käyttäjinä virkamiesten ja laskenta-ammattilaisten toimesta	3

Erityisistä seikoista mm. taloustieteen termit, tunnusluvut ja tilinpäätösformaatti aiheuttavat valtuutetuissa ongelmia tilinpäätösinformaation ymmärrettävyydessä. Tämä voidaan havaita seuraavista vastauksista:

Pitäisi hallita taloustieteen termejä ja mekanismeja. (Jämsä)

Tulojen (verokertymät) jaksotukset, tasaukset ja ennustettavuus. (Jyväskylä)

En ymmärrä kaikkia tunnuslukuja. (Jyväskylä)

Tilinpäätösformaatti epäselvä. (Jyväskylän maalaiskunta)

Siitä lisää tietoa, kuinka kuntataloudessa voidaan ”tilinpäätöstekniikkaa” hyväksikäyttäen tilikauden tulos muodostaa. (Jyväskylän maalaiskunta)

Jotkut asiat vaikeasti ymmärrettäviä, esim. sijoitukset. (Jyväskylän maalaiskunta)

Eri hallinnonaloilla on erilaisia tapoja ”tulkita” tunnuslukuja (myös hallinnonalojen sisällä, esim. sosiaali- ja terveystoimi. (Jyväskylä)

Parannusehdotuksiakin tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyden parantamiseksi tehtiin. Valtuutetut mm. haluaisivat saada informaation enemmän graafisessa muodossa ja lyhytsanaista selkokielenä:

...Tilinpäätös voisi näkyä esim. hyvinvoinnin tuottaminen menot/tulot jne. tyyppisesti. (Muurame)

Informaatio pitäisi esittää selkeinä graafeina eikä atk-järjestelmän tulosteina. (Muurame)

Ei pitkiä tekstejä → info enemmän graafiseen muotoon. Tämä on suuri puute! (Jyväskylän maalaiskunta)

...Informaation tulee olla lyhytsanaista selkokieltä. (Jyväskylän maalaiskunta)

Valtuutetuilta kysyttiin myös syitä, miksi tilinpäätösinformaatio ei tuota valtuutetun tarvitsemaa tietoa. Valtuutetut mainitsivat mm. seuraavia syitä:

Tilinpäätöksen hallintokunnat suurissa kokonaisuuksissa, joiden sisään pienemmät asiat hukkuvat. (Jämsä)

Terminologia, vaikeasti luettavat ATK-liuskat. (Jämsä)

”Avoimuus on kateissa!” (Jyväskylä)

Tilinpäätös on niin yleispiirteinen, vaikea päästä palvelujen toteutumiseen kiinni. (Jyväskylä)

Arkikielelle kääntämisen puute! (Jyväskylän maalaiskunta)

Hyviäkin tiedonjyviä hukkuu tietomassaan. (Jyväskylän maalaiskunta)

Ei ole tehty selväksi, mitkä asiat ovat valtuustoon nähden sitovia ja mitkä ovat vain informatiivisia. (Jyväskylän maalaiskunta)

Sanallinen osio ylimalkainen. (Korpilahti)

Informaatio ei ole suoraan verrattavissa kunnan toimintaan, sen onnistumiseen. Kunta palvelee ja tuottaa hyvinvointia – ei ole kylmä liiketaloudellinen yritys. (Muurame)

Valtuutetut etsivät syitä myös itsestään: ajan, tiedon ja kokemuksen puute tulivat jälleen esiin vastauksissa:

Tilinpäätösinformaatio vaikeaselkoista. Työssäkävänä valtuutettuna myös aikapula tutustumiseen rajallista. (Jyväskylän maalaiskunta)

En tunne asioita riittävästi (suurin syy on oman työni kiire, informaatiota kyllä saisi). (Jyväskylän maalaiskunta)

En osaa jäsentää – ”lihaa luiden päälle”; mitä siitä seuraa, jos tietyt luvut ovat jotenkin. (Korpilahti)

Ei riittävästi tietoa ko. asioista, vaikea lukea mitä mikin pitää sisällään. (Jyväskylän maalaiskunta)

Oman ymmärryksen puute. (Muurame)

Kaikki – suurin osa ei ymmärrä, saati sitten osaa omaksua, varsinkaan tulojen lähteitä. (Jyväskylä)

Vähän omakohtaista kokemusta sekä oman osaamisen vähyys. (Muurame)

Suuret numeroluvut eivät mene tajuntaan kovin nopeasti tottumattomalle. (Muurame)

En ehkä ymmärrä tarpeeksi lukujen taustaa. (Korpilahti)

Tässäkin kysymyksessä virkamiehet ja tilinpäätöksen laatijat saivat valtuutetuilta palautetta toimistaan, valtuutettujen mielestä heidän kykyjään käyttää tilinpäätösinformaatiota väheksyttään:

Välinpitämättömyys sen käyttäjiä kohtaan. Virkamiehet temppuilevat niiden kanssa työksen, valtuutettu saa ne käsiinsä epäselvässä muodossa viime tingassa. (Muurame)

Talouselämykset ammattilaiset tehneet sen omilla asiantuntijametodeillaan, täyttää ammattislangia. (Jämsä)

Kyseenalaiset menot peitetään yleisille momenteille –esim. edustusmenot. (Jyväskylä)

Virkamiehistö on niputtanut ne tarkoitushakuisin syin, laskeakseen savuverhon joidenkin asioiden ylle. (Jyväskylä)

Kunnan johtoryhmän/hallituksen liian ”suuri valta”. (Muurame)

Esittely valtuustolle puutteellista, perustelut vähäisiä, vertailutiedot verrokkikuntiin olemattomat. (Jyväskylän maalaiskunta)

Parannusehdotuksia tilinpäätösinformaation parantamiseksi esitettiin. Vastauksista ilmenee, että valtuutetut haluaisivat tilinpäätösinformaationsa enemmän sanallisessa ja lyhyemmässä muodossa:

Parantaa sitä voi vertailuilla saman tyyppisten kuntien kesken. (Jyväskylän maalaiskunta)

Lyhennelmä sopisi valtuutetuille. (Jyväskylän maalaiskunta)

Kokonaisuuden hahmottamiseksi toivoisin koosteita yli hallintokuntien vielä enemmän, esim. erityyppisistä kaupungin takaamista lainoista. (Jyväskylä)

Henkilöstötilinpäätös puuttuu. (Muurame)

Numeeriset tiedot eivät kerro prosesseista rahavirtojen taustalla. Tilinpäätös voisi näkyä esim. hyvinvoinnin tuottaminen menot/tulot jne. tyyppisesti. (Muurame)

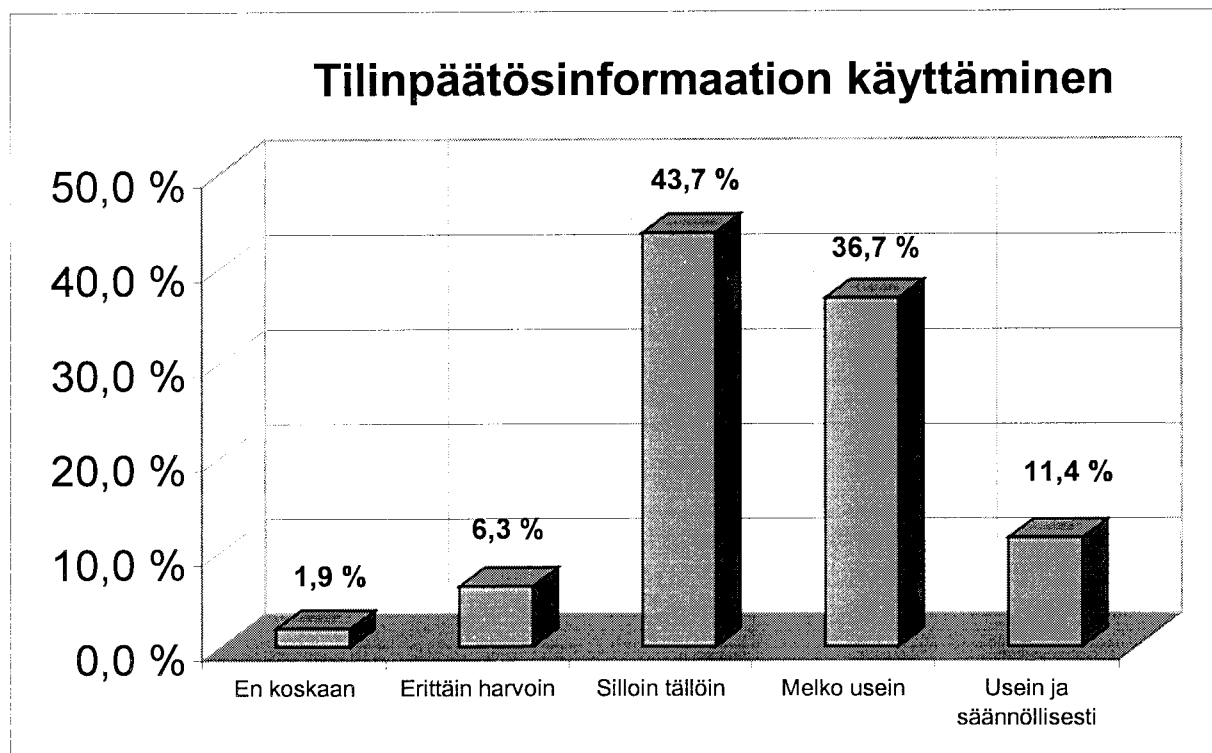
Sanallinen informaatio toimintakertomuksessa antaisi lisäinformaatiota lukujen lisäksi. (Jämsä)

5.4 Tilinpäätösinformaation käyttö valtuustotehtävissä

Kunnan tilinpäätöksen hyväksyminen on valtuuston tehtävä, mutta hyväksymisen lisäksi valtuutetuilla on mahdollisuus käyttää tilinpäätöstä myös mm. päätöksiä tehtäessä. Kuinka paljon valtuutetut sitten käyttävät tilinpäätösinformaatiota tehtävässään vai ovatko päätökset aina poliittisia ”korkeammalta taholta määrättyjä”? Valtuutetuilta pyydettiin arviota, kuinka

usein he käyttävät tilinpäätösinformaatiota valtuustotehtävässään. Valtuutetut antoivat arvionsa tilinpäätösinformaation käytöstä valtuustotehtävässään asteikolla 1-5 (1= en koskaan, 2= erittäin harvoin, 3= silloin tällöin, 4= melko usein, 5= usein ja säännöllisesti).

Valtuutetut käyttävät kunnan tuottamaan tilinpäätösinformaatiota hyväkseen pääasiassa joko silloin tällöin tai melko usein, sillä valtuutetuista 69 (43,7 %) ilmoitti käyttävänsä tilinpäätösinformaatiota tehtävässään silloin tällöin, 58 valtuutettua (36,7 %) melko usein, 18 valtuutettua (11,4 %) usein ja säännöllisesti. Ainoastaan 10 valtuutettua (6,3 %) ilmoitti käyttävänsä informaatiota tehtävässään erittäin harvoin ja kolme valtuutettua (1,9 %) ei käytä koskaan tilinpäätösinformaatiota tehtävässään.



KUVIO 8 Tilinpäätösinformaation käyttö valtuustotehtävässä

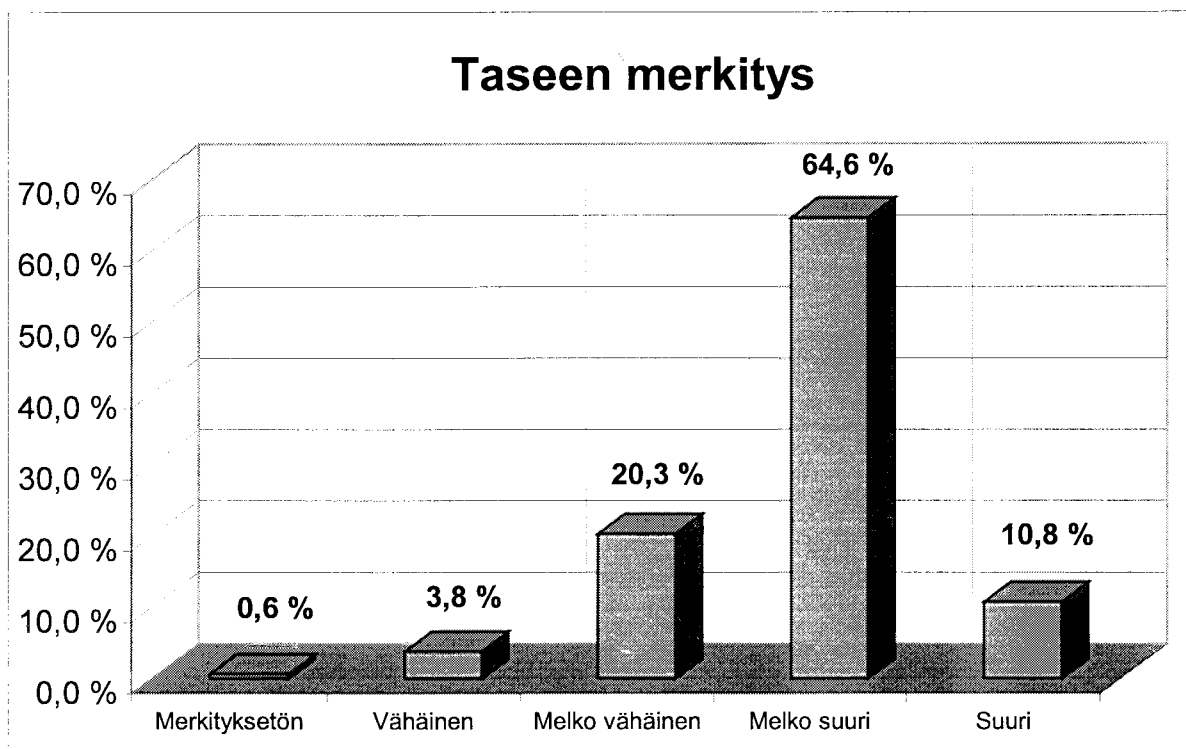
5.4.1 Taseella ja tuloslaskelmalla on melko suuri merkitys päätöksiä tehtäessä

Kuntasektorin kirjanpidon uudistuksen myötä tuloslaskelmasta tuli osa kunnan tilinpäätöstä. Tase oli olemassa jo Suomen kuntasektorin hallinnollisen kirjanpidon aikana, joskin lasken-

tatoimen ongelmat ratkaistiin silloin eri tavoin kuin nykyisessä liikekirjanpidon taseessa. Millainen merkitys näillä asiakirjoilla sitten on valtuustossa päätöksiä tehtäessä?

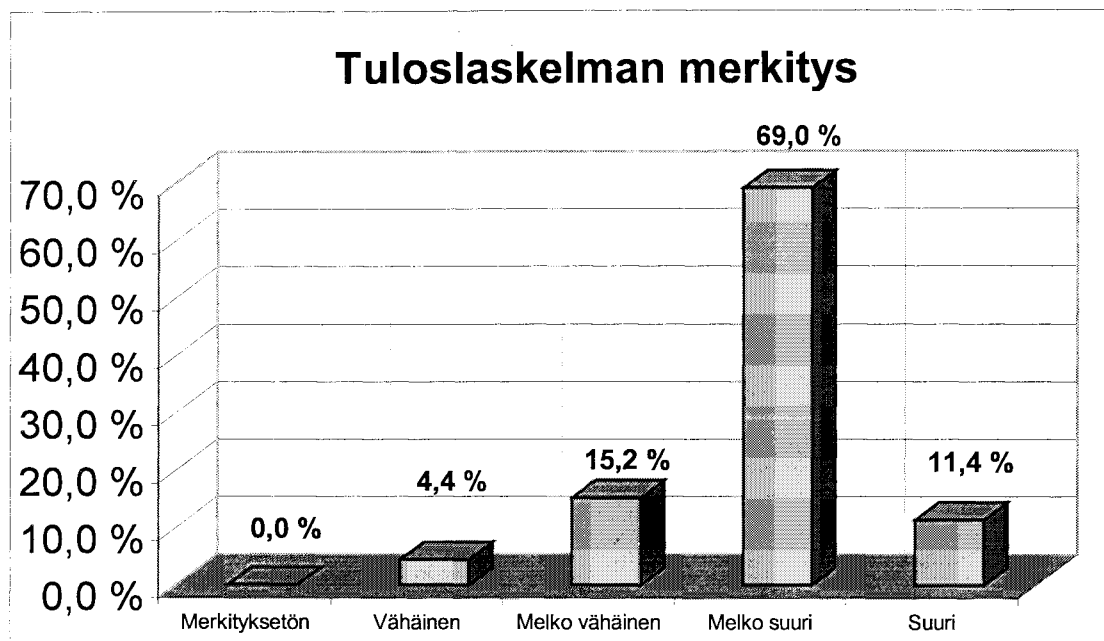
Valtuutetuilta kysyttiin tuloslaskelman ja taseen merkityksestä päätöksiä tehtäessä asteikolla 1-5 (1= merkityksetön, 2= vähäinen, 3= melko vähäinen, 4= melko suuri, 5= suuri merkitys).

Selkeä enemmistö valtuutetuista piti sekä tuloslaskelmaa että tasetta merkittävinä päätöksiä tehtäessä. Taseen merkitystä päätöksiä tehtäessä piti melko suurena 102 valtuutettua (64,6 %) ja suurena 17 valtuutettua (10,8 %). Melko vähäisenä taseen merkitystä piti 32 valtuutettua (20,3 %). Taseen merkitys on vähäinen kuuden (3,8 %) mielestä ja merkityksetön se on yhden (0,6 %) mielestä. Vastausten keskiarvoksi muodostui 3,81.



KUVIO 9 Taseen merkitys päätöksenteossa

109 valtuutettua (69,0 %) piti tuloslaskelman merkitystä päätöksiä tehtäessä melko suurena ja 18 valtuutetun (11,4 %) mielestä merkitys on suuri. 24 valtuutetun (15,2 %) mielestä merkitys on melko vähäinen, vähäisenä tuloslaskelman merkitystä piti seitsemän valtuutettua (4,4 %) ja kenenkään mielestä tuloslaskelma ei ole merkityksetön tehtäessä päätöksiä. Vastausten keskiarvo oli 3,87.



KUVIO 10 Tuloslaskelman käyttö päätöksenteossa

5.4.2 Käytetyimmät tunnusluvut

Kunnan tilinpäätöksistä on mahdollisuus laskea erilaisia tunnuslukuja, joita eri tahot mm. Suomen Kuntaliitto on ehdottanut laskettaviksi. Mitkä ovat päätöksiä tehtäessä valtuutettujen kannalta tärkeimmät tunnusluvut? Valtuutettuja pyydettiin merkitsemään kolme merkittävintä tunnuslukua asteikolla 1-3 (1= merkittävin, 2= toiseksi merkittävin ja 3= kolmanneksi merkittävin.)

Koska monet valtuutetut olivat ilmeisesti ymmärtäneet kysymyksen asetteluun väärin ja merkinneet kolme merkittävintä tunnuslukua rastilla ilman merkitsevyysjärjestystä, jouduttiin myös vastausten analysoinnissa maininnat laskemaan ilman järjestystä, maininta/tunnusluku-periaatteella.

TAULUKKO 2 Valtuutettujen eniten käyttämät tunnusluvut

Tunnusluku	Maininnat
1 vuosikate:	117
2 toimintatuotot / toimintakulut, %	89
3 suhteellinen velkaantuneisuus:	59
4 vuosikate mk/asukas:	48
5 omavaraisuus:	47
6 investointien tulorahoitus:	37

Vuosikate ja toimintatuotot / toimintakulut, % olivat siis selvästi muita suositumpia. Suhteellinen velkaantuneisuus, vuosikate mk/asukas, omavaraisuus -% sekä investointien tulorahoitus olivat keskikastia muiden saadessa lähinnä hajaääniä.

Tätä tulosta tukee se, että valtuutetut käyttävät tunnuslukuja paljon päätettäessä uusista investoinneista ja palveluista, kuten jäljempänä tässä tutkimuksessa tullaan huomaamaan. Vuosikatehan osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin, ja on varmaankin eniten julkisuudessa esitetty tunnusluku. Toimintatuottojen ja toimintakulujen suhde kertoo nimenomaan kuntien järjestämistä palveluista.

Valtuutetut olivat huolissaan myös kuntiensä lainanotosta ja velkaantuneisuudesta, jota suhteellisen velkaantuneisuuden käyttäminen tunnusluvuista kolmanneksi eniten hyvin tukee.

Tunnusluvuista pääomamenojen tulorahoitus sekä oman pääoman sidottujen erien osuus, % saivat vain muutamia hajamainintoja.

5.5 Millaisia päätöksiä tunnuslukujen perusteella tehdään?

Valtuutetut käyttävät tunnuslukuja moninaisia päätöksiä tehtäessä, mutta ennen kaikkea he yrittävät tehdä päätöksiä kuntalaisten parhaaksi. Tämä tulee esille seuraavissa vastauksissa, jotka on jaettu erilaisiin ryhmiin vastausten mukaan. Valtuutetut mainitsivat usein vastauksissaan useita käyttötarkoituksia, joten jokaisen valtuutetun kaikki mainitsemat käyttötarkoitukset on laskettu yhteen myöhemmin esitettävässä taulukossa. Tässä muutamia esimerkkejä valtuutettujen vastauksista:

Vastuu kunnan kokonaistaloudesta! Investointien määrä, peruspalvelujen mahdolliset lisämäärärahat, palvelumaksut, elinkeinomäärärahat (periaate: syödään mitä tienataan!) (Jyväskylän maalaiskunta)

Kuntalaisia parhaiten hyödyttäviä / suhteessa sijoitettavaan pääomaan. (Jyväskylän maalaiskunta)

Budjetin puitteissa kuntalaisten parhaaksi. (Jyväskylän maalaiskunta)

Päätökset tehdään kunnan strategisten tavoitteiden ja painopistealueiden suuntaisesti. (Jyväskylän maalaiskunta)

Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin lainan lyhennyksiin. Vuosikate tulee olla vähennettävien poistojen suuruinen (kunnan tulorahoitus on riittävä) (voidaan tehdä kuntalaisten kannalta hyviä päätöksiä) (Jyväskylän maalaiskunta)

Seuraavassa vastauksessa kiteytyy parhaiten se, millaisten päätösten tekemiseen valtuutetut tunnuslukuja käyttävät:

Yritän löytää perusteita mahdollisille uusille investoinneille. Suuri ongelma kun väestö kasvaa vauhdilla ja palvelut pitäisi taata!! (Muurame)

Seuraavassa taulukosta voidaan nähdä, millaisia päätöksiä valtuutetut tunnuslukujen perusteella tekevät

TAULUKKO 3 Valtuutettujen tunnuslukujen perusteella tekemät päätökset

Päätös	Maininnat
Investoinnit ja rakentaminen	30
Lainanotto	10
Säästäminen, menojen karsiminen	8
Palveluiden tuottaminen	8
Budjetin laadinta	6
Verotus	5
Kuntatalouden tasapaino	5
Henkilöstön määrä ja kehittäminen	3

Lisäksi yksittäisiä mainintoja saivat mm. tulojen lähteiden valinta, painopisteiden etsintä, kaupungin omavaraisuuden ja maksuvalmiuden säilyttäminen sekä toiminnan tehokkuudesta ja painotuksista eri hallinnon aloille päättäminen.

Ylivoimaisesti eniten valtuutetut siis käyttävät tunnuslukuja päätettäessä uusista investoinneista ja rakentamisesta, sillä 30 valtuutettua ilmoitti käyttävänsä tunnuslukuja investointipäätöksissä ja 10 valtuutetun vastauksissa tuli ilmi lainanotosta päättäminen.

Palveluista korostuvat erityisesti sosiaali- ja terveystaloudet, sillä kyseiset palvelut mainittiin kuuden valtuutetun vastauksissa. Valtuutetut kantavat huolta myös kuntatalouden tasapainosta. Talouden tasapainossahan on kyse tulorahoituksen riittävydestä. Pitkällä aikavälillä tulorahoituksen olisi riitettävä vuotuisen toiminnan rahoituksen lisäksi myös investointien rahoittamiseen.

Myös kuntien lainanotto ja velkaisuus huolestuttavat valtuutettuja. Lainanotossahan on kyse pohjimmiltaan sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta, jossa lähtökohtana voidaan pitää sitä, että jokainen sukupolvi kustantaa omat palvelunsa, eikä siirrä niitä tulevien sukupolvien maksettavaksi, eikä myöskään syö sitä perintöä, jonka edelliset sukupolvet ovat nykyiselle sukupolvelle jättäneet. Velkaa otettaessa nykyiset sukupolvet jättävät palvelunsa ja investointinsa tulevien sukupolvien maksettaviksi, mikä on sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vastaista.

5.6 Kuvaako tilinpäätösinformaatio kunnan todellista taloudellista tilannetta?

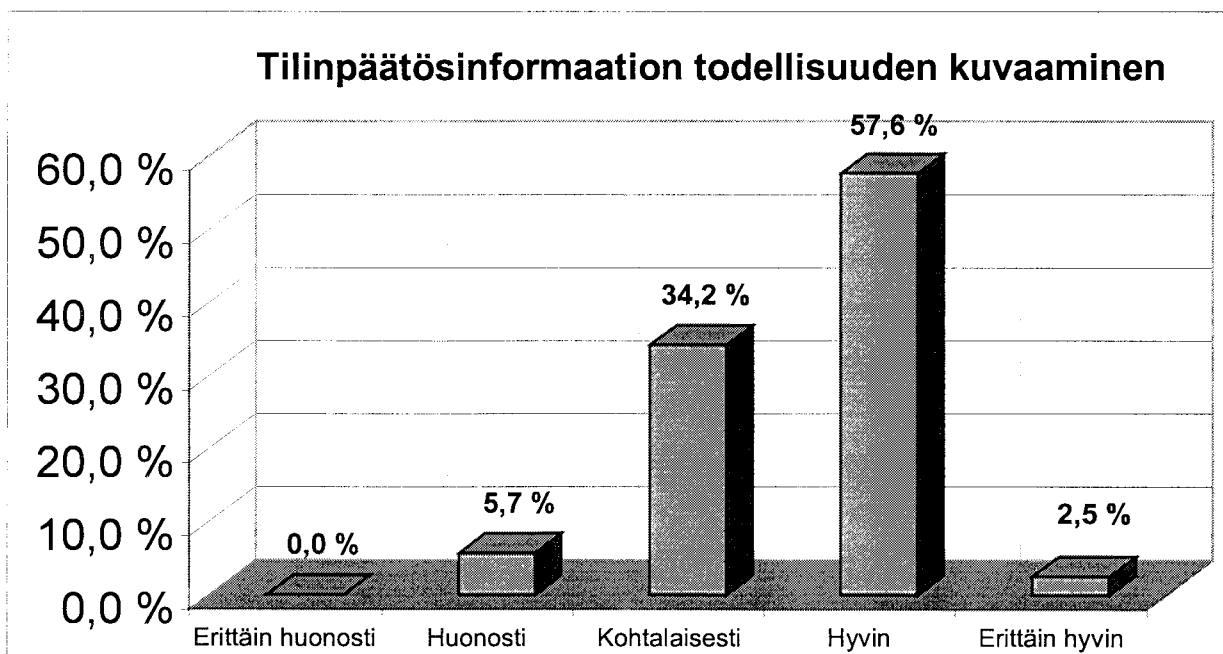
Valtuutettuja pyydettiin arvioimaan, kuinka tilinpäätösinformaatio kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta asteikolla 1-5 (1= erittäin huonosti, 2= huonosti, 3= kohtalaisesti, 4= hyvin, 5= erittäin hyvin).

Kunnan tilinpäätösinformaatio kuvaa valtuutettujen mielestä kunnan taloudellista tilannetta hyvin, sillä yli puolet eli 91 valtuutettua (57,6 %) olivat asiasta sitä mieltä. 54 valtuutetun (34,2 %) mielestä tilinpäätösinformaatio kuvaa kohtalaisesti kunnan todellista taloudellista tilannetta, yhdeksän valtuutetun (5,7 %) mielestä huonosti ja neljän valtuutetun (2,5 %) mielestä erittäin hyvin. Kukaan valtuutetuista ei ollut sitä mieltä, että kunnan tilinpäätösinformaatio kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta huonosti.

maatio kuvaisi kunnan taloudellista tilannetta erittäin huonosti. Valtuutettujen vastauksista muodostui keskiarvoksi 3,57.

Valtuutettujen iällä ei ole riippuvuutta siihen, kuvaako kunnan tilinpäätösinformaatio valtuutetun mielestä kunnan todellista taloudellista tilannetta, sillä valtuutettujen mielipide ei vaihtele ikäluokkien mukaan, vaan mielipide jakaantuu kaikissa ikäluokissa samalla tavalla ($p=0,835$). Myöskään koulutuksella ($p=0,846$) ja valtuustokausien lukumäärällä ($p=0,180$) ei ole riippuvuutta kunnan todellisen taloudellisen tilanteen kuvaamisen kanssa.

Sen sijaan valtuutetun kotikunnalla on merkitystä mielipiteeseen ($p=0,044$). Erityisesti Jyväskylän maalaiskunnan ja Jämsän valtuutettujen mielestä tilinpäätösinformaatio kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta, sillä 73,9 prosenttia maalaiskunnan valtuutetuista katsoo tilinpäätösinformaation kuvaavan todellista tilannetta joko hyvin tai erittäin hyvin ja Jämsänkin valtuutettujen joukossa prosenttiluku on 70,6. Sen sijaan Muuramen valtuutetuista kukaan ei ole sitä mieltä, että tilinpäätösinformaatio kuvaa kunnan tilannetta erittäin hyvin ja 54,2 % muuramelaisvaltuutetuista katsookin että kunnan tilinpäätös kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta vain kohtalaisesti.



KUVIO 11 Tilinpäätösinformaation todellisuuden kuvaaminen

Valtuutettuja pyydettiin mainitsemaan myös syitä, joiden vuoksi tilinpäätösinformaatio ei kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta. Valtuutetut mainitsivat moninaisia syitä, kuten seuraavista esimerkeistä voidaan havaita:

Joka vuosi tulee uusia asioita, jotka eivät ole vertailukelpoisia edellisvuosien kanssa. (Muurame)

Tilinpäätös kuvanee todellisuutta, tosin on asioita, jotka kulkevat viiveellä – ainakin tuntuu siltä. (Esim. tietynlainen kirjanpito.) (Jyväskylän maalaiskunta)

Sitä voi lyhyellä aikavälillä muokkaila. (Jämsä)

Erot kuntien välisessä rakenteessa, vertailtavuus osin hankalaa. (Jyväskylä)

Erilaisella kikkailulla (esim. nyt Jyväskylän vuokra-asunnot Oy:n lainan takaisinmaksu) voidaan saada tilanne näyttämään todellista paremmalta. (Jyväskylä)

Suuri osa kuntataloutta (erityisesti velat ja vastuut) on siirretty osakeyhtiöihin. (Jyväskylä)

Valtionosuudet ja verotilitysjärjestelmä muuttuvat jatkuvasti. (Jyväskylä)

Yhteenvedossa on yleensä asia peitelty mittaamattomaan informaatiomäärään. (Jyväskylän maalaiskunta)

Siitä puuttuu ”konsernin” kokonaisvaltainen tarkastelu. (Jyväskylä)

Kunnan suoraan omistaman vuokrataloyhtiön lainat rasittavat kuntaa, ne pitäisi kertoa omassa yhteydessään. (Jyväskylän maalaiskunta)

Voimakkaassa kasvuvaiheessa investointilukujen hallinta, ennakointi <> tilinpäätöksen jälkijättöinen tieto. Suuntaa antava, mutta ulkopuolisten muutosten vaikutukset huomioitava myös. (Jyväskylän maalaiskunta)

Tilinpäätöskaava eli jaottelu, jolla numeroita esitetään on hieman sekava ja vaatii auetakseen aikamoista perehtymistä. (Muurame)

Asioiden hienosäätö, ei tuoda rehellisesti asioita esille! (Korkeammalta taholta) (Korpilahti)

Budjettikirjaan voi piilotella erilaisia asioita (kuntatalous peilaa 2-3 v viiveellä olemassa olevaa aikaa. (Jämsä)

Tulopuolen ”ailahtelu”, ei ole aina todellinen. (Muurame)

Poistoista ym. tuloksen käsittelyyn vaikuttavista ”tempuista” johtuen (siirrot rahastoihin etc.) (Jyväskylän maalaiskunta)

Tavoitteet eivät aina ole selkeästi mitattavia ja yksiselitteisiä. Tavoitteita liikaa ja eri tasoisia. (Jyväskylä)

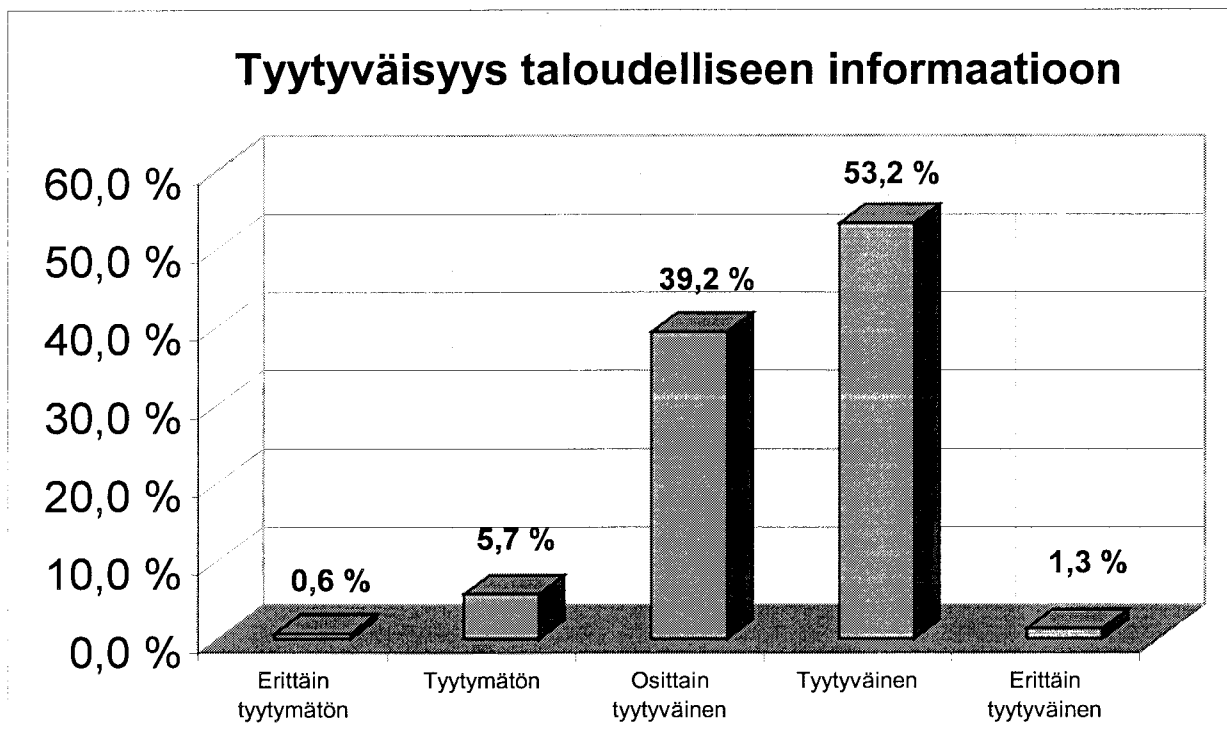
Harkinnanvaraiset menot – ja tulot pitäisi käydä hyvin yksityiskohtaisesti selville. (Jyväskylä)

Tilinpäätös ei pidä kaikkea sisällään, se on vuoden vaihteen tilanne. (Jyväskylän maalaiskunta)

5.7 Tyytyväisyys kunnan tuottamaan taloudelliseen informaatioon

Valtuutettuja pyydettiin arvioimaan, kuinka tyytyväisiä he ovat kaiken kaikkiaan kunnan tuottamaan taloudelliseen informaatioon. Arvionsa he antoivat asteikolla 1-5 (1= erittäin tyytymätön, 2= tyytymätön, 3= osittain tyytyväinen, 4= tyytyväinen, 5= erittäin tyytyväinen).

Kaiken kaikkiaan selvästi yli puolet eli 84 valtuutettua (53,2 %) oli kunnan tuottamaan taloudelliseen informaatioon tyytyväisiä, 62 valtuutettua (39,2 %) olivat osittain tyytyväisiä ja yhdeksän valtuutettua (5,7 %) olivat tyytymättömiä. Vain harva oli joko erittäin tyytymätön tai erittäin tyytyväinen, sillä vain kaksi valtuutettua (1,3 %) oli täysin tyytyväisiä ja yksi (0,6 %) ilmoitti olevansa täysin tyytymätön kunnan tuottamaan taloudelliseen informaatioon. Vastausten keskiarvo oli 3,49.



KUVIO 12 Tyytyväisyys kunnan tuottamaan taloudelliseen informaatioon

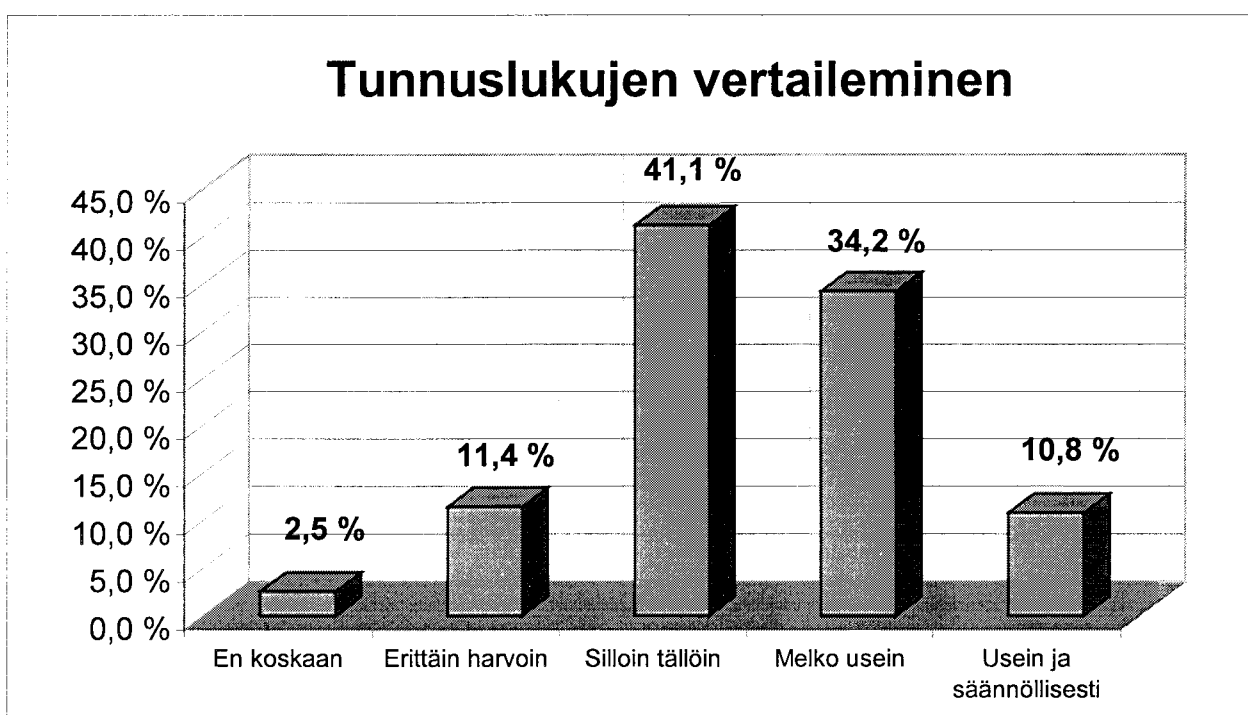
Valtuutetun iällä ($p=0,555$), koulutuksella ($p=0,729$) ja kotikunnalla ($p=0,169$) ei ole riippuvuutta tyytyväisyyteen. Sen sijaan aivan kuten ymmärrettävyydessäkin, valtuustokausien lukumäärällä on vaikutusta tyytyväisyyteen. Ero on tilastollisesti melkein merkitsevä ($p=0,038$). Kauemmin valtuustossa olleet olivat tyytyväisempiä kunnan tuottamaan tilinpäätösinformaatioon kuin valtuustossa vähemmän aikaa olleet valtuutetut.

5.8 Tilinpäätöksen vertailu

Eräs perustelu liikekirjanpitoon siirtymiselle oli kuntien keskinäisen vertailun ja kuntien ja talouselämän muiden sektoreiden välisen vertailun mahdollistaminen. Useimmiten vertailujen tärkeyttä korostetaan kunnallisten palvelujen ja suoritekohtaisten kustannusten tasolla.

Vertailevatko valtuutetut oman kuntansa tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin? Tähän kysymykseen valtuutettuja pyydettiin ottamaan kantaa asteikolla 1-5 (1= en koskaan, 2= erittäin harvoin, 3= silloin tällöin, 4= melko usein, 5= usein ja säännöllisesti).

Kuntien kirjanpidon uudistusta perusteltiin mm. sillä, että kirjanpitolaki antaisi kunnan kirjanpidolle ja tilinpäätökselle valmiin, yleisesti hyväksytyyn ja tunnetun säännösten, joka takaisi tilinpäätöksen vertailtavuuden muihin kuntiin ja talousyksiköihin. Tämän tutkimuksen mukaan ainakaan valtuutetut eivät vertaile oman kuntansa tilinpäätöksiä kovinkaan paljon toisten kuntien tilinpäätöksiin, sillä 65 valtuutettua (41,1 %) vertailee silloin tällöin oman kuntansa tilinpäätöstietoja oman kuntansa vastaavaan, 18 (11,4 %) erittäin harvoin sekä 4 valtuutettua (2,5 %) ei vertaile koskaan. Vastaavasti 54 valtuutettua (34,2 %) vertailee melko usein ja ainostaan 17 valtuutettua (10,8 %) suorittaa vertailua usein ja säännöllisesti.



KUVIO 13 Valtuutettujen tunnuslukujen vertaileminen

Vertailua valtuutetut suorittivat naapurikuntiinsa, valtakunnan keskiarvoon sekä asukasmäärältään, kunta- ja elinkeinorakenteeltaan sekä taloudelliselta tilanteeltaan samankaltaisiin kuntiin. Esimerkiksi Jämsässä vertailua tehdään Jämsänkoskeen, Mänttään ja Vilppulaan ja jyvaskyläläisvaltuutetut vertailevat kuntansa tilinpäätöksiä erityisesti Kuopion, Lahden, Oulun, Porin, Tampereen ja Vaasan tilinpäätöksiin. Jyväskylän maalaiskunnassa vertailuja tehdään Laukaaseen, Muurameen, Nurmijärveen ja Tuusulaan, Korpilahdella mainintoja saivat mm. Joutsa, Muurame ja Petäjävesi. Muuramen valtuutetut mainitsivat tekevänsä vertailuja

Kempeleeseen ja Oulunsaloon, jotka ovat Jyväskylän ohella voimakkaasti kasvavan Oulun naapurikuntia sekä lähikunnista Laukaaseen. Valtuutetun kotikunnalla ei ole riippuvuutta vertailun määrään ($p=0,106$).

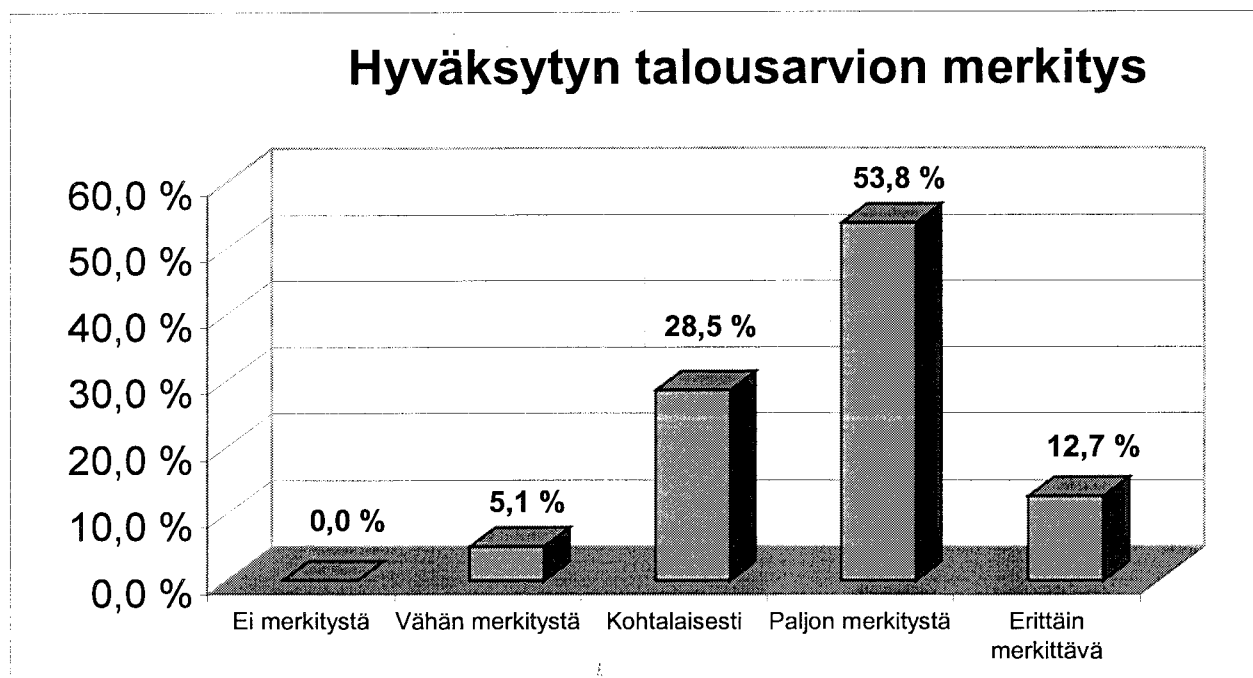
Vertailun määrästä voidaan päätellä, että valtuutetut ovat ymmärtäneet, ettei välttämättä ole järkeä verrata tilinpäätöksen luvuilla ja tuloslaskelman tai taseen perusteella kuntia toisiinsa. Kuntien tehtävänähän on tuottaa palveluja omassa kunnassaan omille asukkailleen ja peruspalvelut ovat kaikissa kunnissa suunnilleen samanlaisia. Vertailut ovat toki tärkeitä, sillä onhan tärkeää nähdä, millaiseen asemaan oma kunta asettuu muiden kuntien joukossa. Toisaalta vertailussa on olemassa myös se vaara, että todellisuudessa hyvä kunta saattaa näyttää keskinertaiselta ja huono kunta hyvältä. Tämä voi johtaa kunnissa väärin johtopäätöksiin ja jopa haitallisiin toimenpiteisiin, joilla pyritään parantamaan kunnan numeroita. Kuntien välisiä poikittaisvertailuja tärkeämpää onkin arvioida kuntakohtaisesti, millainen on vuosikatteen menneisyys- ja tulevaisuusulottuvuus.

Vertailtavia asioita tähän tutkimukseen osallistuneiden valtuutettujen mukaan ovat mm. vero-äyri, velan määrä, muuttovoittoisuus, vanhuspalvelut, päivähoitovaihtoehdot ja kouluverkosto. Tietonsa valtuutetut saavat lehtitietojen avulla mm. Keski-suomalaisesta, Aamulehdestä ja Kuntalehdestä eri kuntien esittelyn yhteydessä olevista tiedoista.

5.9 Hyväksytyin tilinpäätöksen merkitys seuraavaa talousarviota laadittaessa

Valtuutetuilta pyydettiin kannanottoa, millainen merkitys hyväksytyllä tilinpäätöksellä on seuraavan talousarvion laadinnassa asteikolla 1-5 (1= ei merkitystä, 2= vähän merkitystä, 3= kohtalaisesti, 4= paljon merkitystä, 5= erittäin merkittävä).

Hyväksytyllä tilinpäätöksellä on paljon merkitystä seuraavan talousarvion laadinnassa 85 valtuutetun (53,8 %) mielestä ja kohtalaisesti 45 (28,5 %) mielestä. 20 valtuutetun (12,7 %) mielestä merkitys on erittäin merkittävä ja kahdeksan mielestä (5,1 %) sillä on vähän merkitystä. Kenenkään mielestä hyväksytyllä tilinpäätöksellä ei ole lainkaan merkitystä seuraavaa talousarviota laadittaessa. Vastausten keskiarvoksi tuli 3,74.



KUVIO 14 Hyväksytyin tilinpäätöksen merkitys seuraavaa talousarviota laadittaessa

5.9.1 Talousarvio hyväksytyä tilinpäätöstä merkittävämpi asiakirja

Valtuutettuja pyydettiin arvioimaan, kumpi asiakirjoista on heidän mielestään tärkeämpi kunnan taloushallinnossa: talousarvio vai hyväksytyä tilinpäätös. Kameraalisen kirjanpidon aikana talousarvion toteutumisen seuranta oli kunnan kirjanpidon tärkein tehtävä. Onko tilanne muuttunut liikelaskenta-ajattelun myötä sellaiseksi, että ex post tilinpäätöksestä olisi tullut ex ante laadittua talousarviota tärkeämpi asiakirja kunnan taloushallinnossa. Näin ei tämän tutkimuksen mukaan näytä käyneen, sillä valtuutettujen mielestä talousarvio on selvästi merkittävämpi asiakirja, sillä selvä enemmistö 125 valtuutettua (79,1 %) piti talousarviota hyväksytyä tilinpäätöstä merkittävämpänä asiakirjana kunnan taloushallinnossa. Päinvastaista mieltä oli 29 valtuutettua (18,4 %) ja molempia yhtä tärkeinä piti neljä valtuutettua (2,5 %). Talousarvion merkitys on siis edelleen merkittävä kunnan taloutta suunniteltaessa.

Syynä tällaiseen tulokseen voidaan pitää sitä, että talousarvion laatimiseen yksittäinen valtuutettu pystyy vaikuttamaan tilinpäätöstä enemmän. Valtuutettu saattaa olla kiinnostunut talousarvion pienistä yksityiskohdista, jotka ovat hänen äänestäjilleen tärkeitä. Äänestäjät saattavat laittaa valtuutetun tilille juuri selkeistä ja konkreettisista asioista, kuten koulujen ruo-

kamäärärahoista ja urheilukenttien hoitamisesta. Suuremmista talousarviolinjoista on vaikeampi keskustella.

Lisäksi talousarviossa on katse suunnattuna tulevaisuuteen, kun taas tilinpäätös osoittaa ainoastaan menneiden tapahtumien vaikutusta kunnan taloudelliseen tilanteeseen eikä siihen voida enää minkäänlaisin toimin jälkeinpäin vaikuttaa. Tämä tuli ilmi kyselylomakkeen reunaan kirjoitetuista huomautuksista.

5.10 Ajatuksia tutkimuksen tuloksista

Tutkimuksen empiirisessä osuudessa käytettiin verrattain runsaasti suoria sitaatteja. Tällä tavoin yritettiin saada lukijalle mahdollisimman hyvä kuva kyselylomakkeella saaduista vastauksista ja havainnollistaa eri tyyppisten vastausten määrää ja suhdetta toisiinsa. Pelkkä tutkijan sanallinen analyysi saaduista vastauksista ei välttämättä antaisi oikeaa kuvaa vastausten määrästä ja laadusta.

Kyselylomakkeen väittämät pyrittiin laatimaan positiivisessa hengessä ja kysymykset eivät provosoineet valtuutettuja vastaamaan negatiivisesti. Ei ole olemassa täysin yksiselitteistä tapaa esittää kysymyksiä: aina on olemassa se vaara, että kyselyyn vastaavat voivat ymmärtää kysymykset jostain syystä eri tavalla ja kyselylomakkeen väittämien muodostamisessa käytetyn laskentatoimen terminologian tuntemus voi eri valtuutetuilla olla hyvin eritasoista.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

On aika koota tämän kuntasektorin kirjanpituudistusta tarkastelevan tutkimuksen tulokset yhteen. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää lomaketutkimuksen avulla, mikä on kunnan tilinpäätösinformaation ja niistä johdettujen tunnuslukujen rooli valtuustossa. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat Jämsän, Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden ja Muuramen valtuutetut. Tutkimusongelma jaettiin viiteen alaongelmaan, joihin esitetään seuraavassa kootut vastaukset tutkimuksessa läpi käydyin teoreettisen ja empiirisen tarkastelun pohjalta.

Tutkimuksen ensimmäisenä alaongelmana oli selvittää, ymmärtääkö valtuutettu tilinpäätös-tietojen tuottamaa informaatiota, käytettiinhän kirjanpitolaian piiriin siirtymisen yhtenä perusteluna liikekirjanpidon hallinnollista kirjanpitoa parempaa tunnettuutta ja ymmärrettävyyttä.

Tutkimuksen kvantitatiivisen osan mukaan suurin osa valtuutetuista ymmärtää hyvin kunnan tuottamaa tilinpäätösinformaatiota, sillä yli puolet valtuutetuista oli osittain samaa mieltä siitä, että tilinpäätösinformaatio on heille täysin ymmärrettävää. ja vajaalle viidennekselle tilinpäätösinformaatio oli täysin ymmärrettävää. Monimutkainen esitystapa, ajan, kokemuksen ja koulutuksen puute sekä tilinpäätösinformaation käsitteiden runsaus ja tilinpäätöksen jatkuva muuttaminen olivat suurimmat esteet tilinpäätösinformaation ymmärtämättömyydelle. Yksi useasti mainittu lisäsy ymmärtämättömyyden oli tilinpäätöksiä laativien virkamiesten ja laskenta-ammattilaisten rivivaltuutettujen väheksyminen laskentatoimen informaation käyttäjinä.

Tutkimuksen kvalitatiivinen osuus osoitti, että tilinpäätösinformaatio ei ehkä olekaan kaikilta osin täysin ymmärrettävää Erityisistä seikoista mm. tilikauden tuloksen laskeminen, tunnusluvut ja tilinpäätösformaatti aiheuttavat valtuutetuissa ongelmia tilinpäätösinformaation ymmärrettävyydessä. Tämä tosiasia tukee tarvetta valtuutettujen haluamaan lisäkoulutukseen.

Valtuutettujen ongelmista voidaan päätellä, että liikekirjanpidon soveltamisessa kuntasektorille on ollut ongelmia, jotka näkyvät tilinpäätöslaskelmien (erityisesti tuloslaskelman) tasolla eli formaattitasolla. Näin ollen yrityssectorille luotu tilinpäätösformaatti ei välttämättä ole ollut hyvä ratkaisu kuntasektorille. Valtuutettujen ongelmat tilikauden tuloksen laskennassa sekä tunnuslukujen ja tilinpäätöksen ymmärrettävyydessä myös asettavat kyseenalaiseksi yhden

uudistuksen perusteen eli liikekirjanpidon paremman tunnettuuden ja ymmärrettävyyden uudistuksen tarpeena.

Valtuutetun kotikunnalla, iällä ja koulutuksella ei ole riippuvuutta tilinpäätösinformaation ymmärrettävyyteen, mutta valtuustokausien lukumäärällä sen sijaan on eli mitä enemmän valtuutetulla on valtuustokausia takanaan, sitä ymmärrettävämpää tilinpäätösinformaatio on valtuutetulle suhteessa vähemmän valtuustokausia omaaviin.

Ymmärtämättömyyden syistä ainakin koulutuksen puute on helposti korjattavissa. Kuntien kannattaisikin panostaa valtuutettujen koulutukseen aiempaa enemmän, sillä lähes sata tutkimukseen osallistuneista 158 valtuutetusta ilmoitti, ettei ollut saanut kunnaltaan minkäänlaista koulutusta tai koulutus on ollut riittämätöntä. Lisäksi monet valtuutetut ilmoittivat halukkuutensa lisäkoulutukseen. Toisaalta valtuutetut myös mainitsivat koulutusta olleen tarjolla, mutta työkiireet ja aikapula estivät koulutukseen osallistumisen. Tällöin voidaankin pohtia, kannattaako kunnan ylipäättänsä panostaa tällaisen valtuutetun kouluttamiseen. Jos valtuutettu lisäksi ilmoittaa ymmärtämättömyyden syyksi ajanpuutteen, voidaan aiheellisesti kysyä, riittääkö sellaisella valtuutetulla ylipäättään tarpeeksi aikaa ajaa täysipainoisesti äänestäjiensä etuja valtuustossa.

Tutkimuksen toisessa alaongelmassa haluttiin selvittää, onko tilinpäätösinformaatio valtuutetun mielestä kunnan todellista taloudellista tilannetta kuvaavaa. Kunnan tilinpäätösinformaatio kuvaa valtuutettujen mielestä kunnan taloudellista tilannetta hyvin tai erittäin hyvin, sillä lähes kuusi valtuutettua kymmenestä olivat asiasta sitä mieltä. Kolmanneksen mielestä tilinpäätösinformaatio kuvaa kohtalaisesti kunnan todellista taloudellista tilannetta ja kukaan ei ollut sitä mieltä, että kunnan tilinpäätösinformaatio kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta erittäin huonosti.

Valtuutettujen iällä, koulutuksella ja valtuustokausien lukumäärällä ei ollut riippuvuutta mielipiteeseen kunnan todellisen taloudellisen tilanteen kuvaamisesta. Tähän tutkimukseen osallistuneiden valtuutettujen kotikunnalla oli sen sijaan riippuvuutta mielipiteeseen. Erityisesti Jyväskylän maalaiskunnan ja Jämsän valtuutetut pitivät kunnan tuottamaa tilinpäätösinformaatiota hyvin kunnan taloudellista tilannetta kuvaavana, kun taas Muuramen valtuutetuista selvästi yli puolet oli sitä mieltä, että tilinpäätösinformaatio kuvaa vain kohtalaisesti kunnan todellista taloudellista tilannetta.

Tutkimuksen kolmannessa alaongelmassa pohdittiin, onko kunnan tilinpäätösinformaatiolla käyttöä päätöksenteossa ja millaisia päätöksiä sen pohjalta tehdään. Tutkimus osoitti, että tilinpäätösinformaatiolla on kaiken kaikkiaan sangen paljon merkitystä päätöksenteossa, eivätkä valtuustossa tehtävät päätökset eivät ole ainoastaan poliittisia. Lähes puolet valtuutetuista käyttää kunnan tuottamaa tilinpäätösinformaatiota hyväkseen päätöksenteossa joko melko usein tai usein ja säännöllisesti ja silloin tällöinkin yli 40 % tutkimukseen osallistuneista valtuutetuista.

Tilinpäätösasiakirjoista sekä tuloslaskelmalla että taseella on merkitystä päätöksiä tehtäessä. Molempien asiakirjojen tärkeys on joko melko suuri tai suuri yli seitsemälle kymmenestä valtuutetusta. Tuloslaskelman merkittäväällä vaikutuksella valtuutettujen päätöksen tekoon voidaankin päätellä, että tuloslaskelman käyttöönotto osana kuntasektorin tilinpäätöksiä on ollut perusteltu ratkaisu.

Tilinpäätöksestä saatavia tunnuslukuja käytetään eniten päätettäessä uusista investoinneista ja lainanotosta. Tunnuslukuja käytetään myös säästämistä, menojen karsimista, palveluita ja verotusta koskevissa päätöksissä sekä budjetin laadinnassa ja henkilöstön määrästä ja kehittämisestä päätettäessä. Valtuutettujen eniten käyttämät tunnusluvut päätöksiä tehtäessä ovat vuosikate, toimintatuotot / toimintakulut, % sekä suhteellinen velkaantuneisuus.

Neljäs tutkimuksen alaongelma liittyi siihen, vertaileeko valtuutettu oman kuntansa tilinpäätösinformaation tuottamia tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin. Yksi hallituksen esityksissä ja komiteanmietinnöissä esitetty peruste kunnan laskentatoimen muutokselle oli vertailtavuuden parantaminen muihin kuntiin ja talousyksiköihin.

Tutkimuksen tuloksena oli, että suurin osa valtuutetuista vertailee oman kuntansa tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin silloin tällöin ja ei koskaan vertaileviakin löytyy muutamia. Toisaalta melko usein vertaileviakin on yli kolmannes valtuutetuista, joten vertailua kuitenkin tehdään jossain määrin.

Valtuutetut ovat kaikesti huomanneet, että oman kunnan vertaileminen toisiin kuntiin on aikailla turhaa, sillä kuntien tehtävänä on tuottaa palveluja omassa kunnassaan omille asukkailleen ja peruspalvelut ovat kaikissa kunnissa suunnilleen samanlaisia. Lisäksi vertailemisessa

on olemassa vaara, että todellisuudessa hyvä kunta saattaa näyttää keskinkertaiselta ja huono kunta hyvältä. Tämä voi johtaa kunnissa väärin johtopäätöksiin ja jopa haitallisiin toimenpiteisiin, joilla pyritään parantamaan kunnan numeroita. Kuntien välisiä poikittaisvertailuja tärkeämpää onkin arvioida kuntakohtaisesti, millainen on vuosikatteen menneisyys- ja tulevaisuusulottuvuus.

Vertailuja tehtäessä vertailut kohdistuivat yleensä naapurikuntiin, mutta myös asukasmäärältään, kunta- ja elinkeinorakenteeltaan sekä taloudelliselta tilanteeltaan samankaltaisiin kuntiin. Valtuutettujen vertailemia asioita olivat mm. veroäyri, velan määrä, muuttovoittoisuus, vanhuspalvelut, päivähoitovaihtoehdot ja kouluverkosto. Valtuutetun kotikunnalla ei ole riippuvuutta vertailemisen määrään.

Viidentenä alaongelmana haluttiin selvittää, mikä on tilinpäätöksen merkitys seuraavien vuosien talousarvioon. Tutkimuksessa tuli selvästi esiin se, että hyväksytyllä tilinpäätöksellä on suuri merkitys valtuustossa seuraavia talousarvioita laadittaessa, sillä kaksi kolmannesta vastanneista valtuutetuista pitivät tilinpäätöksen merkitystä seuraavien vuosi talousarvion laadinnassa joko merkittävänä tai erittäin merkittävänä. Vain erittäin harva valtuutettu oli sitä mieltä että tilinpäätöksellä on vähän merkitystä ja kukaan ei ollut sitä mieltä, että tilinpäätöksellä ei ole lainkaan merkitystä seuraavaa talousarviota laadittaessa. Valtuutettujen selkeä enemmistö on kuitenkin sitä mieltä, että talousarvio on tilinpäätöstä merkittävämpi asiakirja kunnan taloushallinnossa.

Lähes kuusi vuotta on kulunut kuntasektorin kirjanpidon uudistuksesta, joten uusi järjestelmä ja tilinpäätösinformaatio ovat nyt vakiinnuttaneet paikkansa. Kunnat ovat tehneet uuden kirjanpitojärjestelmän mukaiset tilinpäätökset jo viitenä vuotena ja näin ollen uudistuksen seurauksia koskevat valtuutettujen vastaukset eivät enää perustu kirjanpituudistuksen ensikokemuksiin ja -käsityksiin. Valtuutetuilla on jo varmasti hyvä näkemys siitä, mitä uusi kirjanpitojärjestelmä on tuonut tullessaan, istuvathan jotkut valtuutetut jo toista kertaa valtuustossa kunnan kirjanpitoon tehdyn uudistuksen jälkeen.

LÄHTEET

- Brorström, B. 1998. Accrual Accounting, Politics and Politicians. *Financial Accountability & Management*. Vol. 14, No. 4, November 1998, 319-333.
- Chan, J. Jones, R. & Lüder, K. 1996. Modeling Governmental Accounting Innovations: an Assessment and Future Research Directions. *Research in Governmental Nonprofit Accounting* 9, 1-19.
- Gillet, J-B & Heiles, C. 2001. Implementing the Municipal Accounting Reform in France. Teoksessa: *International Comparative Issues in Governmental Accounting*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Gray, R., Owen, D. & Adams, C. 1996. *Accounting and Accountability. Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting*. London: Prentice Hall.
- Hallipelto, A. 1995. *Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito- perusteet ja lainsäädäntö*. Helsinki: Oy Auditor Ab.
- Hallipelto, A & Kataja, M. 1980. *Kunnan laskentatoimi*. Espoo: Weilin+Göös.
- Hautamäki, A. 1995. *Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu*. Helsinki: Helsingin kaupungin tilastokeskuksen keskustelualoitteita 4.
- Heikkilä, T. 1998. *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Helin, H. 1989. *Laskentatoimen hyväksikäyttö kuntasuunnittelun haaste*. Teoksessa *Uudistava suunnittelu – näkemyksiä kunnan kehittämisestä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Kuntatutkimuksen ja –suunnittelun yhdistys r.y., 71-78.
- Helin, H. 2002. *Ei mikään kovin suuri yllätys. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2001*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 5.
- Hendriksen, E. S. & Van Breda, M. F. 1992. *Accounting theory*. Chicago: Irwin-McGraw-Hill Companies.
- Henley, D., Likierman, A., Perrin, J., Evans, M., Lapsley, I. & Whiteoak, J. 1992. *Public Sector Accounting and Financial Control*. London: Chapman & Hall.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2000. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Honko, J. 1989. *Liiketaloustiede*. Espoo: Weilin+Göös
- Jones, R & Pendlebury, M. 1996. *Public sector accounting*. London: Pitman Publishing.
- Kettunen, P., Mäkinen, V. & Neilimo, K. 1980. *Tilinpäätösanalyysi*. Espoo: Weilin+Göös.

- Kotonen, U. 2000. Rahavirta-analyysit, erityisesti kassavirtalaskelma, kunnan talouden ohjauksen apuvälineenä. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Acta Universitatis Lappeenrantaensis.
- Kunnalliskomitean mietintö, Kommunkommitténs betänkande. Kuntalaki. Komiteanmietintö 1993:33. Helsinki: Valtion Painatuskeskus.
- Lumio, J. 1994. Yrityslaskennasta kunnan uudistamiskeinona. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3, 92-95.
- Meklin, P. 1998. Tilinpäätöksen tunnuslukuja pitäisi tulkita huolellisesti. Kuntalehti 13, 62-63.
- Meklin, P. 1999. Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1, 9-21.
- Meklin, P. 2001. Milloin kunnilla menee hyvin? Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajana. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2, 142-146.
- Meklin, P. & Näsi, S. 1994. Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus 4, 231-243
- Monsen, N. & Näsi, S. 1996. Local Governmental Accounting in Finland and Norway: A Historical Note on Cameralism. Research in Governmental and Nonprofit Accounting 9, 259-274. London: JAI Press Inc.
- Most, K. S. 1977. Accounting theory. Columbus, Ohio: Grid Inc.
- Mäkinen, V. 1994. Laskentatoimi - teknologiaa vai tiedettä. Tampereen yliopisto. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, sarja A3: työpapereita 23.
- Näsi, S. 1999. Liikelaskenta – Turha uudistus kuntasektorilla? Polemiikki 2, 8-10.
- Näsi, S. & Keurulainen, J. 1999. Kunnan kirjanpituudistus. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Oulasvirta, L. 1997. Suomalaisen kunnan talouden johtaminen: kehys- ja nettobudjetointia, mutta ei aitoa tulosbudjetointia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4, 344-359.
- Riistama, V. & Jyrkkiö, E. 1994. Operatiivinen laskentatoimi. Jyväskylä: Weilin+Göös.
- Robinson, M. 1998. Accrual Accounting and the Efficiency of the Core Public Sector. Financial Accountability & Management 14 (1), 21-37.
- Salmi, I. 2000. Mitä tilinpäätös kertoo? Helsinki: Oy Edita Ab.
- Schouten, C. 2001. The Dutch Provincial And Municipal Accounting System. Teoksessa: International Comparative Issues in Governmental Accounting. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Suomen Kuntaliitto. 2001. Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmalli. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Tamminen, R. 1993. Tiedettä tekemään! Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Uusitalo, H. 1991. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva: WSOY.
- Vehmanen, P. & Koskinen, K. 1997. Tehokas kustannushallinta. Porvoo: WSOY
- Von Martens, C. 1996. Bokföringslag i kommuner och samkommuner. Helsinki: Oy Auditor Ab.

Lait ja säännökset

Hallituksen esitys kuntalaiksi 1994 vp – HE 192

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, kauppa- ja teollisuusministeriö. 1996a. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta. Helsinki 1996.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, kauppa- ja teollisuusministeriö. 1996b. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Helsinki 1996.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, kauppa- ja teollisuusministeriö. 1999c. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Helsinki 1999.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, kauppa- ja teollisuusministeriö. 1996a. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Helsinki 1996.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, kauppa- ja teollisuusministeriö. 1999b. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Helsinki 1999.

Kuntalaki 395/95

LIITE 1 Kunnan tuloslaskelma

TULOSLASKELMA

Toimintatuotot			
	Myyntituotot	+	
	Maksutuotot	+	
	Tuet ja avustukset	+	
	Muut toimintatuotot	+	+
		<hr/>	
Valmistus omaan käyttöön			+
Toimintakulut			
	Henkilöstökulut		
	Palkat ja palkkiot	-	
	Henkilösivukulut		
	Eläkekulut	-	
	Muut henkilösivukulut	-	
	Palvelujen ostot		
	Aineet, tarvikkeet ja tavarat		
	Ostot tilikauden aikana	-	
	Varastojen lisäys (+) tai vähennys (-)	+/-	
	Avustukset	-	
	Muut toimintakulut	-	-
		<hr/>	
Toimintakate			-
Verotulot			+
Valtionosuudet			+
Arvonlisäveron takaisinperintä			-
Rahoitustuotot ja -kulut			
	Korkotuotot	+	
	Muut rahoitustuotot	+	
	Korkokulut	-	
	Muut rahoituskulut	-	+/-
		<hr/>	
Vuosikate			+
Poistot ja arvonalentumiset			
	Suunnitelman mukaiset poistot	-	
	Arvonalentumiset	-	-
		<hr/>	
Satunnaiset erät			
	Satunnaiset tuotot	+	
	Satunnaiset kulut	-	+/-
		<hr/>	
Tilikauden tulos			+/-
Poistoeron lisäys (-) tai vähennys (+)			-/+
Varausten lisäys (-) tai vähennys (+)			-/+
Rahastojen lisäys (-) tai vähennys (+)			-/+
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)			+/-

LIITE 2 Kunnan tase

VASTAAVAA

A PYSYVÄT VASTAAVAT

- I Aineettomat hyödykkeet
 - 1. Aineettomat oikeudet
 - 2. Muut pitkävaikutteiset menot
 - 3. Ennakkomaksut
- II Aineelliset hyödykkeet
 - 1. Maa- ja vesialueet
 - 2. Rakennukset
 - 3. Kiinteät rakenteet ja laitteet
 - 4. Koneet ja kalusto
 - 5. Muut aineelliset hyödykkeet
 - 6. Ennakkomaksut ja keskeneräiset hankinnat
- III Sijoitukset
 - 1. Osakkeet ja osuudet
 - 2. Joukkovelkakirjalainasaamiset
 - 3. Muut lainasaamiset
 - 4. Muut saamiset

B TOIMEKSIANTOJEN VARAT

- 1. Valtion toimeksiannot
- 2. Lahjoitusrahastojen erityiskatteet
- 3. Muut toimeksiantojen varat

C VAIHTUVAT VASTAAVAT

- I Vaihto-omaisuus
 - 1. Aineet ja tarvikkeet
 - 2. Keskeneräiset tuotteet
 - 3. Valmiit tuotteet/Tavarat
 - 4. Muu vaihto-omaisuus
 - 5. Ennakkomaksut
- II Saamiset
 - Pitkäaikaiset saamiset
 - 1. Myyntisaamiset
 - 2. Lainasaamiset
 - 3. Muut saamiset
 - 4. Siirtosaamiset
 - Lyhytaikaiset saamiset
 - 1. Myyntisaamiset
 - 2. Lainasaamiset
 - 3. Muut saamiset
 - 4. Siirtosaamiset
- III Rahoitusarvopaperit
 - 1. Osakkeet ja osuudet
 - 2. Sijoitukset rahamarkkinainstrumentteihin
 - 3. Joukkovelkakirjasaamiset
 - 4. Muut arvopaperit

IV Rahat ja pankkisaamiset VASTAAVAA YHTEENSÄ

VASTATTAVAA

A OMA PÄÄOMA

- I Peruspääoma
- II Liittymismaksurahasto
- III Arvonkorotusrahasto
- IV Muut omat rahastot
- V Edellisten kausien ylijäämä (alijäämä)
- VI Tilikauden ylijäämä (alijäämä)

B POISTOERO JA VAPAAEHTOISET VARAUKSET

- 1. Poistoero
- 2. Vapaaehtoiset varaukset

C PAKOLLISET VARAUKSET

- 1. Eläkevaraukset
- 2. Muut pakolliset varaukset

D TOIMEKSIANTOJEN PÄÄOMAT

- 1. Valtion toimeksiannot
- 2. Lahjoitusrahastojen pääomat
- 3. Muut toimeksiantojen pääomat

E VIERAS PÄÄOMA

- I Pitkäaikainen
 - 1. Joukkovelkakirjalainat
 - 2. Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta
 - 3. Lainat julkisyhteisöiltä
 - 4. Lainat muilta luotonantajilta
 - 5. Saadut ennakot
 - 6. Ostovelat
 - 7. Muut velat
 - 8. Siirtovelat
- II Lyhytaikainen
 - 1. Joukkovelkakirjalainat
 - 2. Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta
 - 3. Lainat julkisyhteisöiltä
 - 4. Lainat muilta luotonantajilta
 - 5. Saadut ennakot
 - 6. Ostovelat
 - 7. Muut velat
 - 8. Siirtovelat

VASTATTAVAA YHTEENSÄ

RAHOITUSLASKELMA

Varsinaisen toiminnan ja investointien kassavirta

Tulorahoitus			
	Vuosikate	XXX	
	Satunnaiset erät	+/-XXX	
	Tulorahoituksen korjauserät	<u>+/-XXX</u>	XXX
Investoinnit			
	Käyttöomaisuusinvestoinnit	XXX	
	Rahoitusosuudet investointimenoihin	-XXX	
	Käyttöomaisuuden myyntitulot	<u>-XXX</u>	-XXX
Varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta			+/-XXX

Rahoitustoiminnan kassavirta

Antolainauksen muutokset			
	Antolainasaamisten lisäykset	-XXX	
	Antolainasaamisten vähennykset	<u>XXX</u>	+/-XXX
Lainakannan muutokset			
	Pitkäaikaisten lainojen lisäys	+XXX	
	Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-XXX	
	Lyhytaikaisten lainojen muutos	+/-XXX	+/-XXX
Oman pääoman muutokset			+/-XXX
Muut maksuvalmiuden muutokset			
	Toimeksiantojen varojen ja pääomien muutokset	+/-XXX	
	Vaihto-omaisuuden muutos	+/-XXX	
	Pitkäaikaisten saamisten muutos	+/-XXX	
	Lyhytaikaisten saamisten muutos	+/-XXX	
	Korottomien pitkä- ja lyhytaikaisten velkojen muutos	<u>+/-XXX</u>	+/-XXX
Rahoitustoiminnan nettokassavirta			+/-XXX

Kassavarojen muutos +/-XXX

Kassavarojen muutos			
	Kassavarat 31.12.	XXX	
	Kassavarat 1.1	-XXX.	+/-XXX



Arvoisa valtuuston puheenjohtaja

Jyväskylän yliopiston taloustieteellisessä tiedekunnassa tehdään laskentatoimen tutkimusta kuntien tilinpäätösinformaation ja tunnuslukujen roolista valtuuston päätöksenteossa. Tutkimuksen toteuttaa kauppatieteiden ylioppilas Arto Pentti pro gradu-työnään ja ohjaajana toimii professori Salme Näsi. Tutkimukselle on saatu rahoitusta Kunnallisanalan kehittämissäätiöltä.

Tutkimuksen kohdekunniksi on valittu Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Muurame sekä Oulu. Tutkimusaineistoa on tarkoitus hankkia kyselylomakkeilla, jotka jaettaisiin mainittujen kuntien valtuutetuille. Vastauslomakkeet tullaan käsittelemään luottamuksellisesti ja tutkimustulokset esitetään tilastomuodossa, joten yksittäisten valtuutettujen vastauksia ei voi tunnistaa tutkimuksesta.


Tiedustelisin mahdollisuutta tulla keräämään tutkimusaineistoa joko helmi- tai maaliskuun valtuustokokouksen yhteydessä, esimerkiksi kokouksen jälkeen. Valtuutetuilta menee kyselylomakkeen täyttämiseen 10-15 minuuttia. Vastaukset valtuutetut voisivat jättää kokouksen jälkeen minulle tai lähettää postitse kyselylomakkeen mukana jaettavalla kirjekuorella.

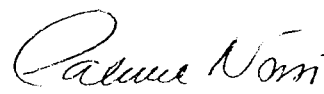
Otan Teihin myöhemmin yhteyttä kysyäkseni halukkuuttanne osallistua tutkimukseen. Tutkimusraportin valmistuttua tulen mielelläni esittelemään tulokset valtuustolle.

Lisätietoja antavat ja mahdollisiin kysymyksiin vastaavat Arto Pentti, puh. 040 5363 153 ja e-mail: artopent@st.jyu.fi tai Salme Näsi, puh. (014) 260 2941 ja e-mail: snasi@tase.jyu.fi.

Jyväskylässä 1.2.2002

Ystävällisin yhteistyöterveisin


Arto Pentti
Kauppatieteiden yo
Jyväskylän yliopisto


Salme Näsi
Professori, tutkimuksen ohjaaja
Jyväskylän yliopisto

LIITE luonnos kyselylomakkeesta

Postiosoite:	Puhelin:
PL 35 (MaE)	*(014) 260 1211
40351 Jyväskylä	Toimisto:
Käyntiosoite:	(014) 260 2940
Mattilanniemi	Telefax:
E-rakennus	(014) 260 3331



Arvoisa valtuuston puheenjohtaja

Jyväskylän yliopiston taloustieteellisessä tiedekunnassa tehdään laskentatoimen tutkimusta kuntien tilinpäätösinformaation ja tunnuslukujen roolista valtuuston päätöksenteossa. Tutkimuksen toteuttaa kauppatieteiden ylioppilas Arto Pentti pro gradu-työnään ja ohjaajana toimii professori Salme Näsi. Tutkimukselle on saatu rahoitusta Kunnallisalan kehittämissäätiöltä.

Tutkimusaineistoa on tarkoitus hankkia kunnanvaltuutetuille jaettavilla kyselylomakkeilla. Vastauslomakkeet tullaan käsittelemään luottamuksellisesti ja tutkimustulokset esitetään tilastomuodossa, joten yksittäisten valtuutettujen vastauksia ei voi tunnistaa tutkimuksesta.

Tiedustelisin mahdollisuutta kerätä tutkimusaineistoa Teidän kuntanne valtuutetuilta joko maaliskuu- tai huhtikuun valtuustokokouksen yhteydessä. Tutkimuksen kohdekunniksi ovat jo lupautuneet Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta sekä Muurame.

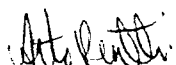
Valtuutetuilta menee kyselylomakkeen täyttämiseen 10-15 minuuttia. Edellä mainituissa kunnissa kyselylomake on jaettu esityslistan mukana valtuutetuille ja kyselylomakkeet on palautettu valtuustokokousten yhteydessä. Myös toisenlainen järjestely luonnollisesti sopii mainiosti.


Otan Teihin myöhemmin yhteyttä kysyäkseni halukkuuttanne osallistua tutkimukseen. Tutkimusraportin valmistuttua tulen mielelläni esittelemään tulokset valtuustolle.

Lisätietoja antavat ja mahdollisiin kysymyksiin vastaavat Arto Pentti, puh. 040 5363 153 ja e-mail: artopent@st.jyu.fi tai Salme Näsi, puh. (014) 260 2941 ja e-mail: snasi@tase.jyu.fi.

Jyväskylässä 22.2.2002

Ystävällisin yhteistyöterveisin


Arto Pentti
Kauppatieteiden yo
Jyväskylän yliopisto


Salme Näsi
Professori, tutkimuksen ohjaaja
Jyväskylän yliopisto

LIITE luonnos kyselylomakkeesta

Postiosoite:	Puhelin:
PL 35 (MaE)	*(014) 260 1211
40351 Jyväskylä	Toimisto:
Käyntiosoite:	(014) 260 2940
Mattianniemi	Telefax:
E-rakennus	(014) 260 3331



Arvoisa valtuutettu

Oheinen kyselylomake liittyy Jyväskylän yliopiston taloustieteellisessä tiedekunnassa tehtävään tutkimukseen. Tutkimuksen aiheena on kuntien tilinpäätösinformaation ja tunnuslukujen rooli valtuuston päätöksenteossa. Tutkimuksen toteuttaa kauppatieteiden ylioppilas Arto Pentti pro gradu-työnään ja ohjaajana toimii professori Salme Näsi. Tutkimukselle on saatu rahoitusta Kunnallisalan kehittämissäätiöltä.

Kysely tehdään Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Muuramen sekä Oulun valtuutetuille. Vastauslomakkeet käsitellään luottamuksellisesti ja tutkimustulokset esitetään tilastomuodossa, joten yksittäisen valtuutetun vastauksia ei voi tunnistaa tutkimuksesta.

Pyydämme Teitä täyttämään kyselylomakkeen ja palauttamaan sen kaupunginsihteerille 4.3. 2002 pidettävän valtuustokokouksen yhteydessä.

Lisätietoja antavat ja mahdollisiin kysymyksiin vastaavat Arto Pentti, puh. 040 5363 153 ja e-mail: artopent@st.jyu.fi tai Salme Näsi, puh. (014) 260 2941 ja e-mail: snasi@tase.jyu.fi.

Vastauksenne on erittäin tärkeä!

Jyväskylässä 22.2.2002

Yhteistyöstä jo etukäteen kiittäen

Arto Pentti

Kauppatieteiden yo

Jyväskylän yliopisto

Salme Näsi

Professori, tutkimuksen ohjaaja

Jyväskylän yliopisto

Postiosoite:
PL 35 (MaE)
40351 Jyväskylä
Käyntiosoite:
Mattianniemi
E-rakennus

Puhelin:
*(014) 260 1211
Toimisto:
(014) 260 2940
Telefax:
(014) 260 3331

Arvoisa valtuutettu

Oheinen kyselylomake liittyy Jyväskylän yliopiston taloustieteellisessä tiedekunnassa tehtävään tutkimukseen. Tutkimuksen aiheena on kuntien tilinpäätösinformaation ja tunnuslukujen rooli valtuuston päätöksenteossa. Tutkimuksen toteuttaa kauppatieteiden ylioppilas Arto Pentti pro gradu-työnään ja ohjaajana toimii professori Salme Näsi. Tutkimukselle on saatu rahoitusta Kunnallisalan kehittämissäätiöltä.

Kysely tehdään Jämsän lisäksi Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden sekä Muuramen valtuutetuille. Vastauslomakkeet käsitellään luottamuksellisesti ja tutkimustulokset esitetään tilastomuodossa, joten yksittäisen valtuutetun vastauksia ei voi tunnistaa tutkimuksesta.

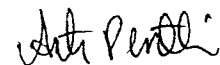
Pyydämme Teitä täyttämään kyselylomakkeen ja palauttamaan sen 18.3.2002 pidettävän valtuustokokouksen yhteydessä.

Lisätietoja antavat ja mahdollisiin kysymyksiin vastaavat Arto Pentti, puh. 040 5363 153 ja e-mail: artopent@st.jyu.fi tai Salme Näsi, puh. (014) 260 2941 ja e-mail: snasi@tase.jyu.fi.

Vastauksenne on erittäin tärkeä!

Jyväskylässä 15.3.2002

Yhteistyöstä jo etukäteen kiittäen



Arto Pentti

Kauppatieteiden yo

Jyväskylän yliopisto



Salme Näsi

Professori, tutkimuksen ohjaaja

Jyväskylän yliopisto

LIITE 6 Kyselylomake

Luottamuksellinen

Täyttöohje: Ympyröikää oikea vaihtoehto ja kirjoittakaa tarpeen mukaisesti _____ alleviivatuille kohdille.

Huomatkaa: voitte vapaasti kirjoitettavissa kysymyksissä halutessanne jatkaa sivun taakse!

Kunta: _____

1. Vastaajan sukupuoli:

1. mies
2. nainen

2. Ikä:

1. alle 30
2. 30-39
3. 40-49
4. 50-59
5. 60-

3. Koulutus:

1. akateeminen
2. opistotaso
3. ylioppilas
4. ammattikoulu
5. perus-/kansa-/kansalaiskoulu

4. Tutkinto: _____

5. Ammatti: _____

6. Monesko kausi valtuustossa: _____

7. Olen saanut kunnalta kuntatalouden ja laskentatoimen koulutusta valtuustotyötä varten

1. Kyllä

2. En

8. Jos vastasitte kyllä, niin millaista koulutusta olette saanut?

9. Kunnan tilinpäätösinformaatio on minulle täysin ymmärrettävää

Täysin
eri mieltä

Osittain
eri mieltä

En osaa
sanoa

Osittain
samaa mieltä

Täysin
samaa mieltä

1

2

3

4

5

10. Jos tilinpäätösinformaatio ei ole ymmärrettävää, niin mitkä ovat keskeiset syyt?

11. Käytän kuntani tilinpäätösinformaatiota valtuustotehtävissäni

En koskaan

Erittäin
harvoin

Silloin tällöin

Melko usein

Usein ja
säännöllisesti

1

2

3

4

5

12. Jos nykyinen tilinpäätösinformaatio ei tuota tarvitsemaanne tietoa, niin mitkä ovat mielestänne keskeiset syyt?

13. Kunnan tilinpäätösinformaatio kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta

Erittäin
huonosti

Huonosti

Kohtalaisesti

Hyvin

Erittäin
hyvin

1

2

3

4

5

14. Jos tilinpäätösinformaatio ei kuvaa kunnan todellista taloudellista tilannetta, niin mitkä ovat syyt?

15. Olen kaiken kaikkiaan kunnan tuottamaan taloudelliseen informaatioon

Erittäin tyytymätön	Tyytymätön	Osittain tyytyväinen	Tyytyväinen	Erittäin tyytyväinen
1	2	3	4	5

16. Tuloslaskelman merkitys on minulle päätöksiä tehtäessä

Merkityksetön	Vähäinen	Melko vähäinen	Melko suuri	Suuri
1	2	3	4	5

17. Taseen merkitys on minulle päätöksiä tehtäessä

Merkityksetön	Vähäinen	Melko vähäinen	Melko suuri	Suuri
1	2	3	4	5

18. Merkitkää numeroin alla olevasta luettelosta Teille kolme merkittävintä tunnuslukua päätöksiä tehdessänne. (1=merkittävin, 2=toiseksi merkittävin, 3=kolmanneksi merkittävin)

- Toimintatuotot / toimintakulut, %
- Vuosikate
- Vuosikate, mk / asukas
- Poistot, %
- Omavaraisuus -%
- Oman pääoman sidottujen erien osuus, %

(jatkuvat seuraavalla sivulla)

- Rahoitusvarallisuus mk / asukas
- Suhteellinen velkaantuneisuus -%
- Investointien tulorahoitus, %
- Pääomamenojen tulorahoitus, %
- Lainanhoitokate

19. Millaisia päätöksiä merkitsemienne tunnuslukujen perusteella teette?

20. Vertailen edellä mainittuja oman kuntani tunnuslukuja toisten kuntien tunnuslukuihin

En koskaan	Erittäin harvoin	Silloin tällöin	Melko usein	Usein ja säännöllisesti
1	2	3	4	5

21. Jos vertaillette, niin mihin kuntiin oman kuntanne tilinpäätöstietoja vertaillette?

22. Hyväksytyllä tilinpäätöksellä on seuraavan talousarvion laadinnassa merkitystä:

Ei merkitystä	Vähän merkitystä	Kohtalaisesti	Paljon merkitystä	Erittäin merkittävä
1	2	3	4	5

23. Kumpaa asiakirjaa pidätte kunnan taloushallinnossa tärkeämpänä (rasti ruutuun)

- Tulo- ja menoarvio
- Hyväksytty tilinpäätös

Kiitos vastauksestanne!