

Saija Soikkeli

Kunnan verokertymien ennakoitavuus

Opinnäytetyö
Kajaanin ammattikorkeakoulu
Tradenomikoulutus
Liiketalouden koulutusohjelma
Syksy 2007



**Kajaanin
ammattikorkeakoulu**

OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

| | |
|---|---|
| Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala | Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma |
| Tekijä(t) Saija Soikkeli | |
| Työn nimi Kunnan verokertymien ennakoitavuus | |
| Vaihtoehtoiset ammattipinnot Taloushallinto | Ohjaaja(t) Jaana Lappalainen |
| | Toimeksiantaja Kajaanin kaupunki |
| Aika Kevät 2008 | Sivumäärä ja liitteet 79 + 7 |
| <p>Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää kunnan verokertymien ennakoitavuutta. Keskeisenä ajatuksena oli löytää tapoja, miten kunnan verotuloja voitaisiin ennakoida paremmin.</p> <p>Työn teoriaosuudessa käsitellään Suomen verojärjestelmää sekä kunnan toimintaa. Verojärjestelmää työssä käsitellään yleisesti ja syvällisemmin perehdytään kuntia koskeviin veroihin. Kunnan toiminnasta työssä käsitellään sen tehtäviä, toimialoja sekä taloutta. Kunnan talouden tarkastelu on keskeisenä aiheena tämän työn teoriaosuudessa.</p> <p>Verokertymien ennakoitavuuden kehittämiseksi toteutettiin kysely 32 Suomen kuntaan. Kysely tehtiin laadullisena tutkimuksena ja tutkimusmenetelmänä käytettiin kirjekyselyä. Kysely lähetettiin eri kuntien talousasiantuntijoille, kuten kunnanjohtajille, taluspäälliköille ja kamreereille. Kyselyn tavoitteena oli saada selville eri kuntien erilaisia ennakoitimenetelmiä sekä kuntien päättäjien ajatuksia ja mielipiteitä verokertymien ennakoitavuuden vaikeudesta. Kysely lähetettiin marraskuussa vuonna 2007 ja vastausaikaa annettiin noin kaksi viikkoa. Määräaikaan mennessä kyselyyn saapui vastauksia 15 kappaletta eli vastausprosentti oli 47 prosenttia. .</p> <p>Tutkimuksen avulla selvisi, että monilla kunnilla on käytössään Suomen Kuntaliiton kehittämä veroennustekehikko verokertymien ennakoinnin pohjana. Tätä veroennustekehikkoa kuitenkin täydennetään paikallisilla tiedoilla ja muuttujilla. Lisäksi tutkimus osoitti, että oleellisia virheitä tai ongelmia verokertymien arvioinnissa tapahtuu vain harvoin. Virheitä kuitenkin tapahtui lähinnä ulkopuolisten muutosten, kuten verolakien muutosten vuoksi. Näin ollen Kajaanin kaupungin verotulojen arviointiin käyttämä ennustekehikko on hyvä, mutta sen käyttöön tulee panostaa. Paikallisten muutosten realistinen arviointi niin väestön ja työllisyyden kehityksestä sekä elinkeinoelämästä helpottavat arviointia. Lisäksi ennakoimisessa tärkeää on huomioida myös valtakunnallinen kehitys.</p> | |
| Kieli | Suomi |
| Asiasanat | Verojärjestelmä, tulovero, kunnan talous |
| Säilytyspaikka | <input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun Kaktus-tietokanta <input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto |

| | |
|---|--|
| School Business | Degree Programme Business Administration |
| Author(s) Saija Soikkeli | |
| Title Estimation of tax revenues in a Muniapility | |
| Optional Professional Studies Financial Administration | Instructor(s) Jaana Lappalainen |
| | Commissioned by City of Kajaani |
| Date Spring 2008 | Total Number of Pages and Appendices 79 + 7 |
| <p>The purpose of this thesis was to develop the predictability of tax revenues in a municipal district. The main idea was to find out ways to estimate municipal tax revenues more efficiently.</p> <p>The theory part of this thesis consists of taxation methods in Finland and the function of a municipal district. The thesis examines taxation methods generally, but the tax issues of a municipal district are studied more profoundly. The functions of a municipal district, its duties, its line of activities and its economy, are discussed as well. The economy of a municipal district has a central role in this thesis.</p> <p>To assess the predictability of tax revenues, a questionnaire was sent to 32 municipal districts in Finland. The survey was a qualitative investigation and the questionnaire was sent by mail to financial experts, such as municipal managers and financial directors, in different municipalities. The purpose of the survey was to discover different evaluation methods and to receive opinions on the difficulty of predicting tax revenues from municipal managers. The questionnaire was sent in November 2007 and there were two weeks time to respond. By the deadline, there were 15 responses, therefore, the response rate was 47 per cent.</p> <p>The research revealed that many municipal districts use the tax prognosis chart developed by the Association of Finnish Local and Regional Authorities to evaluate their tax revenues. This prognosis chart is completed with local information. The survey also showed that problems and mistakes in evaluating tax revenues happen rarely. The mistakes are usually caused by outside changes, such as changes made to taxation laws. Therefore, the tax prognosis chart that Kajaani uses is a good one but its use must be developed more. A realistic evaluation of local employment and population development and economic life helps the assessment. It is also important to consider national development in the prognosis.</p> | |
| Language of Thesis | Finland |
| Keywords | taxation, income gap, the municipal economy |
| Deposited at | <input checked="" type="checkbox"/> Kaktus Database at Kajaani University of Applied Sciences <input checked="" type="checkbox"/> Library of Kajaani University of Applied Sciences |

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 2 VEROJÄRJESTELMÄ | 3 |
| 2.1 Verotuksen tavoitteet ja periaatteet | 6 |
| 2.2 Eri verot ja niiden kertymät | 8 |
| 2.2.1 Tulovero | 10 |
| 2.2.2 Yhteisövero | 13 |
| 2.2.3 Kiinteistövero | 17 |
| 2.3 Valtion ja kuntien väliset suhteet ja verotus | 19 |
| 2.4 Kunnan verokertymien ennakointiin vaikuttavat tekijät | 21 |
| 3 KUNNAN TOIMINTA | 26 |
| 3.1 Kunnan tehtävät | 29 |
| 3.2 Kunnan talous | 35 |
| 3.2.1 Kunnan meno- ja tulorakenne | 40 |
| 3.2.2 Talousarvio ja -suunnitelma | 48 |
| 3.2.3 Tilinpäätös ja toimintakertomus | 53 |
| 3.2.4 Tilikauden tuloksen käsittely | 57 |
| 4 KUNTAKYSELY | 61 |
| 4.1 Tutkimusongelma, perusjoukko ja otos | 62 |
| 4.2 Tutkimusmenetelmä | 63 |
| 4.3 Tutkimuksen toteuttaminen | 65 |
| 4.4 Aineiston analysointi | 66 |
| 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA | 72 |
| LÄHTEET | 77 |
| LIITTEET | |

1 JOHDANTO

Kunnan vastuulla on järjestää kuntalaisille heidän tarvitsemiaan palveluja. Näiden palvelujen järjestäminen vaatii kuitenkin tuloja. Kunnat saavat tulonsa toimintaansa varten perimällä veroja. Kuntien perimiä veroja ovat tulovero, yhteisövero sekä kiinteistövero. Kunnan tulee laatia vuosittain talousarvio ja -suunnitelma, jossa täsmentyvät kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviota laadittaessa kunnan tulee arvioida verotulojensa määrät, joiden varaan kunnan toiminta budjetoidaan. Tämä verotulojen ennakoitavuus on huomattu hyvin työlääksi. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena onkin selvittää kunnan verokertymien ennakoitavuutta ja löytää kehittämisideoita verokertymien ennakoitavuuden parantamiseksi. Toimeksiantajana tässä työssä on Kajaanin kaupunki. Keskeisenä ajatuksena on löytää tapoja, miten kunnan verokertymiä voitaisiin paremmin ennakoida. Kehittämisideoita selvitetään toteuttamalla Suomen eri kunnille kysely. Kyselyn keskeisenä aiheena on selvittää muiden kuntien tapoja arvioida verokertymiä. Lisäksi kyselyn avulla selvitetään verokertymien ennakoinnin onnistumisen avaimet ja toisaalta taas ne seikat, joiden vuoksi verokertymät on arvioitu huonolla menestyksellä.

Teoriataustassa käsitellään Suomen verojärjestelmää yleisesti sekä sen tavoitteita ja periaatteita. Verotusta käsitellään myös niin valtion kuin kunnan kannalta ja perehdytään niiden toteuttamistapoihin. Lyhyesti tässä opinnäytetyössä kerrotaan myös verokertymien ennakoimiseen vaikuttavista tekijöistä, kuten väestön ja työllisyyden kehityksestä. Kappaleessa kolme käsitellään kunnan toimintaa ja tehtäviä. Työssä myös perehdytään kunnan toimialoihin. Kunnan talouden tarkastelu on tärkeänä asiana esillä tämän työn teoriataustassa. Kunnan taloudesta esille nousee erityisesti tulo- ja menorakenteet, talousarvio ja -suunnitelma sekä tilinpäätös. Lisäksi työssä käsitellään valtiosuuksia, niiden tärkeyttä kuntien toiminnassa sekä niissä ilmentyneitä ongelmakohtia.

Tässä työssä tarkastellaan Kajaanin kaupungin käytössä olevaa menetelmää verokertymien ennakoimiseen (verokehikko) ja tarkastellaan, missä asioissa ennakoinnissa on onnistuttu. Kehittämisideoita tutkimusongelmaan etsitään kyselyn avulla. Varsinkin Kajaanin kaupungin kohdalta katsottuna erityistä huomiota kiinnitetään jako-osuuksiin, yhteisöveroon, tuloveron ennakoitavuuteen sekä valtiosuuksiin. Ennen kaikkea tämän työn kautta pyritään antamaan päätöksentekijöille sellaista informaatiota, joka helpottaisi heidän työtään. Verokerty-

mien epäonnistunut arviointi vaikuttaa suuresti talousarvion ja -suunnitelman virheellisyyteen ja sitä kautta myös kunnan tilinpäätökseen.

Tutkimusongelman selvittämiseksi opinnäytetyössä toteutettiin noin 30 Suomen eri kuntaan kysely, jonka tarkoituksena oli selvittää erilaisia menetelmiä verokertymien ennakoimiseen. Lisäksi tutkimuksen avulla pyrittiin saamaan tietoa siitä, mitkä ovat yleisiä syitä ennakoimisen virheellisyyteen ja toisaalta taas niitä seikkoja, mitkä ovat johtaneet onnistuneeseen verokertymien arviointiin. Kysely toteutettiin laadullisena tutkimuksena kirjeitse. Tutkimuksen kohderyhmänä oli kuntien talousasioista vastaavat henkilöt.

2 VEROJÄRJESTELMÄ

Veroilla on kaksi erittäin tärkeää tehtävää yhteiskunnassa. Näitä ovat julkisen rahoitustarpeen hoitaminen ja talouden ylläpitäminen sekä toisaalta ihmisten käyttäytymisen ja taloudellisen päätöksenteon ohjaaminen verojen avulla. (Wikström 2006, 1-3.) Verot ovat rahasuorituksia, joita julkinen yhdyskunta perii tyydyttääkseen tarpeensa ja täyttääkseen velvollisuutensa. Verotulojen kertyminen perustuu verolainsäädäntöön. Verotus on vastikkeetonta perintää eli veronmaksaja ei saa mitään välitöntä vastasuoritusta verosta. Julkisyhteisöt kuitenkin ovat velvoitettuja tarjoamaan erilaisia palveluja, vaikeivätkin ne olekaan sidoksissa verojen maksuun. Veroilla siis kerätään varoja yksityiseltä sektorilta julkisen sektorin toimintaa varten. Veronsaajia ovat valtio, kunnat ja valtionkirkkojen seurakunnat. Verojen toinen tärkeä tehtävä on ohjata yhteiskuntaa erilaisten poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. (Niskakangas 2005, 13.) Hyvän verojärjestelmän tunnuspiirteenä on, että verot kohdistetaan oikeudenmukaisella tavalla yhteiskunnan jäsenten kannettavaksi heidän veronmaksukykynsä mukaisesti (Wikström 2006, 63). Suomessa on suuri julkinen sektori, jonka vuoksi veroasteet ovat korkeat. Nykyisin kuitenkin pyritään alentamaan verokantoja ja laajentamaan veropohjaa. (Valkonen 2002, 10–11.)

Verot jaetaan välillisiin ja välittömiin veroihin. Välittömät verot peritään suoraan verovelvollisilta, kuten tuloverossa. Välilliset verot puolestaan kulkevat siten, että verovelvollinen siirtää verorasituksen eteenpäin kuluttajan maksettavaksi, kuten arvonlisäverotuksessa. Tässä työssä keskitytään kuitenkin pääasiassa välittömiin veroihin. Verot jaetaan myös suhteellisiin ja progressiivisiin veroihin. Suhteellinen vero on kyseessä silloin, kun veroa maksetaan aina sama määrä. Tulovero on suhteellinen, jos veroprosentti on tulotasosta riippumatta sama. Progressiivinen vero on puolestaan silloin, kun veroa peritään sitä suuremman prosenttimäärän mukaan, mitä suuremmat tulot ovat kyseessä. Progressiiviseen verotukseen liittyy marginaalivero, joka menee tulon lisäyksestä kullakin tulotasolla. (Niskakangas 2005, 13–14.) Verosta on säädettävä lailla, joka merkitsee perustuslain mukaan sitä, että lakiin on sisällytettävä säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (Wikström 2006, 20).

Suomessa on käytössä tuloverojärjestelmä, joka pohjautuu eriytettyyn tuloverotukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että tuloverojärjestelmään kuuluu kaksi tulolajia; pääomatulo ja ansiotulo. Näi-

tä kahta tulolajia verotetaan eri verokannoin. Pääomatuloja verotetaan yhden yhteisen verokannan mukaan, joka on ollut vuodesta 2005 lähtien 28 prosenttia. Ansiotuloja puolestaan verotetaan valtionverotuksessa progressiivisen veroasteikon mukaan ja kunnallisverotuksessa suhteellisen veroasteikon mukaisesti. Tulot jaetaan pääomatuloihin ja ansiotuloihin siten, että kaikki pääoman tuotto luokitellaan pääomatuloiksi ja kaikki muut ovat ansiotuloa. Pääomatuloja ovat esimerkiksi korot ja vuokrat, kun taas ansiotuloja ovat esimerkiksi palkat ja eläkkeet. Pääomatuloista perittävät verot menevät valtiolla ja ansiotuloista veroa menee valtiolle, kunnille ja seurakunnille. (Niskakangas 2005, 29)

Veropolitiikka on julkisen vallan sellaista sääntelytoimintaa, jonka toteuttamiskeinoina käytetään verotusta. Veropolitiikan avulla on tavoitteena saada aikaan sellainen verojärjestelmä, joka on yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden mukainen ja tehokas. Julkisen sektorin tulojen ja menojen säänteleminen ja ohjaaminen on finanssipolitiikkaa, jonka yksi osa-alue veropolitiikka on. Veropolitiikka ja vero-oikeus käsittelevät julkisen sektorin tuloja, kun taas valtion ja kuntien menojen kohdentaminen on budjettipolitiikkaa. Voidaan kuitenkin sanoa, että verotus liittyy kaikkiin yhteiskuntapolitiittisiin ratkaisuihin, sillä verot ovat keskeisessä asemassa julkisen talouden rahoituksessa. (Wikström 2006, 11–12.)

Verot peritään verovelvollisilta ennakoperintäjärjestelmän mukaisesti. Ennakoperintäjärjestelmän käytännöllisyyttä kuvaavat ne seikat, että se varhentaa ja varmentaa verotulojen kertymistä. Verovelvollisen kannalta ennakoperintäjärjestelmän hyödyllisyys on siinä, että se tasaa veronmaksun synnyttämää rasiitusta. Ennakoperintä tarkoittaa sitä, että verovelvollisen maksettavaksi tulevien verojen ja maksujen suorituksiksi peritään ennakkoja jo verovuoden aikana ennen verotuksen lopullista suorittamista. Verot tulisivat maksettavaksi vasta verotuksen toimittamisen jälkeen suurena eränä, jollei ennakoperintää olisi. Lääninvirasto pitää ennakoperintärekisteriä. Se merkitsee rekisteriin ne, jotka harjoittavat tai todennäköisesti ryhtyvät harjoittamaan elinkeinotoimintaa, maataloutta tai muuta tulonhankkimistoimintaa. (Wikström 2006, 253, 259.)

Ennakoperintäjärjestelmän avulla veronmaksu tuodaan lähemmäs tulon lähdeä, jolloin myös veron kertyminen varmentuu. Tämä johtuu siitä, että lähellä tulon lähdeä rahaa riittää verojen maksuun. Verovelvollisen kannalta veronmaksun aiheuttama taloudellinen rasiitus hajautuu pitkälle ajalle, joten järjestelmän avulla verovelvollisen asemaa helpotetaan. Ennakoperintää suoritetaan tuloveroihin valtiolle ja kunnille, kirkollisveroon sekä sairausvakuutus-

maksuun. Ennakkoperintää toteutetaan kahdella eri tavalla; ennakonpidätyksellä ja ennakonkannolla. Ennakonpidätys on kuitenkin ensisijainen perintätapa, sillä se tapahtuu lähempänä tulon lähdeettä. Ennakonpidätyksessä veron kertyminen on varmempaa ja ajallisesti aikaisempaa. Ennakonkantoa veron perintämuotona käytetään, jos verovelvollisella on tuloja elinkeinotoiminnasta tai maataloudesta tai muusta tulonhankkimistoiminnasta. Ennakonkannossa maksettavan veron määrää verotuksen toimittava verovirasto ja se kannetaan verovuoden aikana kahdessa tai useammassa erässä ennakon koosta riippuen. (Wikström 2006, 254, 256.)

Ennakonpidätys puolestaan suoritetaan verovelvollisen palkasta. Se toimitetaan siten, että rahana maksettavasta palkan määrästä pidätetään verokortin mukainen ennakonpidätysprosentti. Suorituksen maksaja (työnantaja) on ennakonpidätysvelvollinen maksamansa palkan perusteella. Työnantajan velvollisuus on tilittää palkanmaksun yhteydessä pidättämänsä ennakonpidätyksen lääninverovirastolle. Lisäksi työnantaja on velvollinen maksamaan työnantajan sosiaaliturvamaksua maksamiensa palkkojen perusteella ja se suoritetaan ennakonpidätystilitysten yhteydessä. (Wikström 2006, 255.)

Eri maissa verotuksen ankaruutta kuvataan bruttoveroasteella, toisin sanoen kokonaisverokertymän kansantuoteosuudella. Tämä tunnusluku kertoo, kuinka suuri osa bruttokansantuotteesta kerätään julkisyhteisölle veroina. (Niskakangas 2005, 14.) Vuonna 2006 Suomessa bruttoveroaste oli noin 44 prosenttia, mikä merkitsee sitä, että kaikesta Suomessa synnytetystä tulosta kerätään veronsaajille 44 prosenttia. Bruttoveroaste kuvaa resurssien määrän kulkeutumista julkiseen talouteen. Se on tärkeä, mutta yksipuolinen tapa mitata verotuksen ankaruutta. Tämä johtuu siitä, että todellisuudessa ostovoima liikkuu molempiin suuntiin eli resursseja kulkeutuu myös julkisesta taloudesta yksityiseen. Yksityiseltä sektorilta julkiseen sektoriin siirtyviä nettotuloja mitataan nettoveroasteella. Nettoveroaste kuvaa julkisen sektorin oman kulutuksen osuutta bruttokansantuotteesta. Tässä tarkoitetaan niitä resursseja, joita tarvitaan julkisen sektorin perustehtävien hoitamiseen, kuten esimerkiksi turvallisuuteen, infrastruktuuriin ja liikenneyhteyksiin. Vuonna 2004 nettoveroaste oli noin 21 prosenttia, mikä on selvästi alle puolet bruttoveroasteesta. (Wikström 2006, 53–54.)

2.1 Verotuksen tavoitteet ja periaatteet

Verojärjestelmässä yhdistyvät useat eri tavoitteet ja periaatteet. Ne erottavat ja määrittävät veropolitiikan ja vero-oikeuden toisistaan. Verotuksen periaatteet koskevat vero-oikeutta, kun taas verotuksen tavoitteet liittyvät vero- ja talouspolitiikkaan. (Wikström 2006, 114.) Verojärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Tämän lisäksi verojärjestelmälle asetetaan vaatimuksia siitä, millaisia piirteitä hyvin toimivan verotuksen tulee sisältää. Näitä piirteitä ovat taloudellinen tehokkuus, oikeudenmukaisuus, yksinkertaisuus, selkeys ja joustavuus sekä kansainvälinen yhteensopivuus. Verotuksen erilaisia tavoitteita ovat fiskaaliset, jakopoliittiset, sosiaalipoliittiset, terveystaloudelliset, kasvupoliittiset, suhdannepoliittiset, työllisyyspoliittiset, elinkeinopoliittiset sekä ympäristöpoliittiset tavoitteet. (Hjerppe, Kari, Kiander & Poutvaara 2003, 25.)

Taloudellisen tehokkuuden vaatimus liittyy siihen, että verotus vaikuttaa taloudelliseen käyttäytymiseen ja heikentää taloudellisten resurssien tehokasta käyttöä. Ihmisten käyttäytymisen muutokset eivät ole helposti arvioitavissa ja vaikutuksen suuruus on myös vaihteleva taloudellisten päätösten välillä. On tutkittu, että mitä korkeammat veroasteet ovat, sitä suurempi on riski mittaviin hyvinvointitappioihin. Tehokkain tapa toteuttaa veropolitiikkaa on pitää veropohja laajana ja verojen määrät mahdollisimman matalina. Lisäksi veroja kannattaa kantaa useilla eri veroilla monista eri kohteista. Tehokkuuden lisäksi verojärjestelmän tulee olla myös oikeudenmukainen. Tällä tarkoitetaan sitä, että samassa taloudellisessa tilanteessa olevia verotetaan samalla tavoin. Toisaalta taas oikeudenmukaisuuden käsitteellä tarkoitetaan myös sitä, että paremmassa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden on kannettava suurempi vastuu julkisen talouden rahoituksesta kuin heikommassa asemassa olevien. (Hjerppe ym. 2003, 26–30.)

Fiskaalista tavoitetta pidetään verotuksen ensisijaisena tehtävänä eli rahoittaa julkisen sektorin toiminta. Fiskaalisen tavoitteen taso riippuu siis oleellisesti julkisten menojen määrästä. Julkisen sektorin rahoituksen lisäksi verotuksella pyritään myös muihin päämääriin. Verolakeja säädettäessä verokertymää jaetaan eri veromuotojen kesken ja päätetään verotaakan määrästä eri verovelvollisuusryhmille. Jakopoliittisten tavoitteiden avulla pyritään tasaamaan kansalaisten keskinäisiä tuloeroja. Tässä lähtökohtana on, että kansalaisten nettotulot jakautuisivat tasaisemmin veronmaksun jälkeen. Jakopoliittisten tavoitteiden yksi toteuttamiskeino onkin progressiivinen verotus. (Niskakangas 2005, 14–15.)

Verotuksen sosiaalipoliittiset tavoitteet näkyvät siinä, että monet sosiaalietuudet on säädetty verovapaiksi. Näitä ovat muun muassa invalidien oikeudet invalidivähennykseen ja asunto-lainojen korkojen vähennysoikeus. Verotuksen terveystavoitteet kohdistuvat alkoholiin ja tupakkaan. Niihin suunnataan tuntuvaa verotusta terveystavoitteista syistä sekä myös johtuen fiskaalisista tarpeista. Verotuksen kasvupoliittisilla tavoitteilla pyritään edistämään taloudellista kasvua. Tämä pyritään toteuttamaan erityisesti yritysverotuksen kohdalla. Yritysten kannustaminen tekemään investointeja verotuksen avulla edistää osaltaan taloudellista kasvua. (Niskakangas 2005, 15.)

Verotuksen merkitys suhdannepoliitikassa on ollut suuri. Verotuksen suhdannepoliittisilla tavoitteilla pyritään siihen, että suhdannetaantumassa veroja laskettaisiin ja suhdannenousussa niitä kiristettäisiin. Verotuksen säätöminen suhdanteiden mukaan on kuitenkin vaikeaa, sillä verotuksen muutokset ovat usein myöhästyneet ja sen vaikutukset ovat osuneet väärään suhdannetilanteeseen. Verotuksen työllisyyspoliittiset tavoitteet ovat enenevässä määrin saamassa merkitystä veropolitiikassa. Työllisyyspoliittisilla tavoitteilla pyritään parantamaan työllisyyttä. Näin on tehty ottamalla käyttöön muun muassa kotitalousvähennys, jolloin yksityishenkilöt palkkaisivat vähennyksen kannustamana erityisesti matalapalkkaista työvoimaa. Elinkeinopoliittiset tavoitteet puolestaan kohdistuvat johonkin tiettyyn elinkeinon tai toimialaan, kuten merenkulkuun tai maatalouselinkeinon. Verotuksen ympäristöpoliittiset tavoitteet ilmenevät esimerkiksi polttoaineiden ja muun energian verotuksessa. (Niskakangas 2005, 15–16.)

Merkittävimmät verotuksen tavoitteet ovat kuitenkin fiskaaliset tavoitteet. Muita verotuksen tavoitteita pidetäänkin ohjaavina tavoitteina, sillä niiden avulla pyritään kannustamaan tai estämään tietynkaltaista käyttäytymistä. Ohjaava verotus siis vaikuttaa yksityiseen sektoriin ja sen tarkoituksena on ohjata julkista taloutta. (Niskakangas 2005, 15–16.) Ohjaavan verotuksen vastapainona puhutaan myös neutraalista verotuksesta. Tällä tarkoitetaan sitä, että verotuksella tulisi olla mahdollisimman vähäinen vaikutus taloudelliseen toimintaan ja käyttäytymiseen. Veropolitiikan ollessa neutraalia yksityinen sektori pystyy toimimaan valinnoissaan vapaammin ja verotuksella ei ole lainkaan vaikutusta siihen. Neutraali verotus myös toimii käytännössä hieman paremmin ja on yksinkertaisempi kuin ohjaava verotus. Onkin arvioitu, että ohjaavalla verotuksella ei päästä niihin tuloksiin mihin pyritään ja vaikutukset eivät ole

odotusten mukaisia. Neutraalin verotuksen lähtökohtana on, että talouden tulee toimia vapaassa markkinataloudessa, jotta se oli tehokas. (Niskakangas 1997, 4.)

Verotuksella on myös erilaisia periaatteita, joiden mukaan se toimii. Näitä ovat etuperiaate, veronmaksukykyisyyden periaate, tehokkuusperiaate, oikeudenmukaisuusperiaate sekä oikeusvarmuus- ja ennustettavuusperiaatteet. Etuperiaatteen mukaan veroa maksetaan sen verran, kuinka paljon henkilö julkisen vallan toiminnasta hyötyy. Esimerkiksi kiinteistövero noudattaa etuperiaatetta. Suomen veropolitiikassa etuperiaatteen merkitys on kuitenkin vähäinen. Veronmaksukykyisyyden periaatteen mukaan verojen maksun perusteena ovat taloudelliset voimavarat. Tämän mukaan julkisen toiminnan rahoitukseen osallistuvat enemmän ne, joiden resurssit ovat suuremmat. (Niskakangas 2005, 16–17.) Veronmaksukykyisyys periaatetta toteutetaan valtionverotuksessa progressiivisen ansiotuloverotuksen kautta. Lisäksi siihen liittyy Suomen verojärjestelmässä se, ettei veroa tarvitse maksaa, mikäli tulojen määrä on pieni. (Myrsky 2007, 73–75.)

Tehokkuusperiaatteen mukaan verot tulisi kerätä mahdollisimman pienin kustannuksin ja niin, että verotus toteutuisi kaikkien kansalaisten kohdalla. Oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaan samanlaisessa taloudellisessa asemassa olevia tulisi verottaa samalla tavoin. Oikeusvarmuus- ja ennustettavuusperiaatteet ovat merkitykseltään hyvin lähellä toisiaan. Niiden mukaan verovelvollisen tulisi pystyä ennakoimaan veroseuraamuksensa taloudellisen käyttäytymisensä perusteella. Verosäädöksiä laadittaessa huolellisuus on tärkeää, sillä se oleellisesti vaikuttaa verotuksen oikeusvarmuuteen ja ennustettavuuteen. (Niskakangas 2005, 17.)

2.2 Eri verot ja niiden kertymät

Suomessa kannetaan lähes 40 erinimistä veroa, mutta merkittävimmät niistä ovat tulovero ja kuntien perimät verot. Tulovero vaikuttaa kaikista eniten kansalaisten taloudelliseen asemaan ja sillä on suuria vaikutuksia kansantalouteen. Tulovero jaetaan valtiolliseen ja kunnalliseen tuloveroon, vaikka ne peritäänkin samanaikaisesti. Tuloveron jako-osuudet valtion ja kuntien välillä ovat pysyneet lähes samansuuruisina vuodesta toiseen. Kuntien perimiä veroja ovat tulovero ja yhteisövero, jotka jaetaan lain nojalla kunnille valtiolta. On arvioitu, että kunnat saavat noin 13 miljardia euroa tuloveron tuottona vuonna 2006. Tuloveron ja yhteisöveron

lisäksi kunta perii kiinteistöveroja ja voi halutessaan periä koiraveroa. (Niskakangas 2005, 21–22.)

Kirkollisvero on myös yksi merkittävä vero ja sitä maksavat valtionkirkkoihin kuuluvat luonnolliset henkilöt ja yhteisöt. Muita veroja ovat muun muassa kansaneläkelaitokselle suoritettavat sairausvakuutusmaksut ja työnantajan sosiaaliturvamaksut. Lisäksi metsänhoitoyhdistyksiä verotetaan metsänhoitomaksun muodossa. (Niskakangas 2005, 23.) Valtion perimiä oleellisia veroja ovat muun muassa perintö- ja lahjaverot, arvonnäkövero sekä erilaiset valmisteverot (Verohallinto 2006, 14). Veroviranomaiset kokoavat verot, ja kunnille kuuluvat verot tilitetään verontilityslain säännösten mukaisesti. Nämä tilitykset perustuvat verojen nettokertymään ja ne tehdään kuukausittain kuun 28. päivänä tai sitä seuraavana arkipäivänä. Valtiovarainministeriö vahvistaa vuosittain ne suhteelliset osuudet, joiden mukaan veronsaajaryhmille ennakkoon kertyneet verot jaetaan. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 110.)

Suomen verojärjestelmään kuuluvat oleellisesti verovelvollisen oikeus tehdä veronalaisista tuloistaan vähennyksiä. Vähennysjärjestelmän käytöllä pyritään parantamaan verovelvollisen asemaa. Verovähennyksiä on monenlaisia ja ne voidaan tehdä joko kokonaistulosta tai veron määrästä. Vähennysten jälkeen jäljelle jäävään tuloon sovelletaan valtionverotuksessa progressiivista verotusta ja kunnallisverotuksessa suhteellista verotusta. Tästä tuloksena saadusta verosta on vielä mahdollisuus tehdä vähennyksiä. Ansiotulojen verotusta laskettaessa veronalaisista tuloista vähennetään ensin tulojen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset. Tästä muodostuu puhdas ansiotulo, josta edelleen tehdään vähennyksiä. Nämä vähennykset kohdistuvat henkilöihin eri tilanteissa ja eri tavoin. Vähennysten jälkeen verotettavasta tulosta lasketaan veroasteikon ja kunnallisveron mukaan bruttoverot, josta tehdään osa verovähennyksistä. Tämän jälkeen saadaan lopullinen verovelvollisen maksama nettovero. (Hjerpe ym. 2003, 41, 57, 59.)

Eri tulolajeja verotetaan eri tavoin. Tuloja on kahdenlaisia; pääomatuloja ja ansiotuloja. Pääomatulojen verotus on suhteellista eli niitä verotetaan yhden yhteisen verokannan mukaan. Ansiotuloja puolestaan verotetaan progressiivisesti. Valtio perii kokonaan pääomatulojen suhteellisen veron (28 %) kun taas ansiotuloista peritään myös kunnallisvero ja kirkollisvero (niiltä henkilöiltä, jotka kuuluvat valtionkirkkoon). Vaikka ansiotulojen verotus on progressiivista, sen kunnallisverotus osuus on kuitenkin lähtökohtaisesti suhteellista. Kunnallisveroprosentti päätetään aina syksyisin seuraavaa vuotta varten kunnanvaltuustossa tai kaupungin-

valtuustossa. Kunnallisverotuksen ja valtionverotuksen tulot lasketaan erikseen ansiotuloja verotettaessa. Ne poikkeavat toisistaan jonkin verran lähinnä sen vuoksi, koska niihin kuuluvat vähennykset ovat osittain erilaisia. (Niskakangas 2005, 29.)

Taulukko 1. Kuntien verotulojen jakautuminen kuntakoon mukaan (euroa/ asukas) vuonna 2005 (Alanen, Lappalainen, Mölläri & Salonen 2006, 9)

| Asukasluku | Kunnallisvero | Yhteisövero | Kiinteistövero | Verotulot yht. |
|----------------------|---------------|-------------|----------------|----------------|
| Alle 2 000 | 1 785 | 175 | 155 | 2 115 |
| 2 000-6 000 | 1 834 | 152 | 118 | 2 104 |
| 6 000-10 000 | 2 025 | 155 | 114 | 2 294 |
| 10 000-20 000 | 2 141 | 141 | 105 | 2 387 |
| 20 000-40 000 | 2 431 | 193 | 117 | 2 741 |
| 40 000-100 000 | 2 348 | 167 | 142 | 2 658 |
| Yli 100 000 | 2 795 | 360 | 182 | 3 338 |
| | | | | |
| Koko maa | 2 353 | 220 | 138 | 2 713 |

2.2.1 Tulovero

Kunnallisvero on tärkein verotulolähde kunnissa ja se maksetaan kuntalaisten ansiotulojen perusteella. Lähes 70 prosenttia kunnallisveron veropohjasta muodostuu palkkatuloista. Vuonna 2006 Suomen kunnissa kunnallisveroprosentti vaihteli 16,00 ja 21,00 prosentin välillä ja Suomen keskimääräinen kunnallisveroprosentti oli 18,40 prosenttia. Kunnan kaikista tuloista kunnallisveron osuus on 40,1 % eli noin 12,37 miljardia euroa. Kunnallisveron osuus puolestaan kaikista kunnan verotuloista on noin 87 prosenttia. (Alanen ym. 2006, 10) Suomessa tuloverotuksen osuus kaikista verotuotoista on yli 40 prosenttia. Tulovero käsitetään olevan oikeudenmukaisin tapa jakaa verotaakka kansalaisten kesken. Tuloveroon liittyy myös paljon ongelmia, varsinkin käytännön hallittavuuden sekä taloudellisen tehokkuuden kannalta. (Hjerpe ym. 2003, 13.)

Tuloverolaissa säädetään kunnallisverosta ja se määräytyy luonnollisen henkilön ja kuolinpesän ansiotulon perusteella. Kunnan tuloveroprosentti on keskeisin talousarvion tuloperuste, jonka vuoksi kunnallisveroprosentti päätetään valtuustossa viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Kunnallisvero on luonteeltaan suhteellinen jakovero, jossa jokainen kuntalainen maksaa kunnalle yhtä suuren osan verotettavista tuloistaan. Kunnallisverosta päättäminen kuuluu valtuustolle, sillä se on myös osittain poliittisten valintojen tekemistä. Kunnan veroprosentin nostamisen ja lisätulojen saamisen vastapainona on mahdollisuus siitä, että kunnan vetovoimaisuus heikkenee veroprosenttia nostettaessa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 110.)

Kunnallisverotuksessa verovelvollisia ovat luonnolliset henkilöt sekä yritykset ja muut yhteisöt. Luonnolliset henkilöt ryhmitetään palkansaajiin, eläkeläisiin, maatilataloudenharjoittajiin, liikkeen- ja ammatinharjoittajiin, muihin luonnollisiin henkilöihin sekä kuolinpesiin. Yrityksiä ja yhteisöjä ovat osakeyhtiöt, osuuskunnat, yhdistykset ja laitokset, asuntoyhteisöt sekä muut yhteisöt. Vuonna 2004 kunnallisveroa kerättiin kaiken kaikkiaan noin 13 miljardia euroa. Tästä summasta luonnollisilta henkilöiltä kunnallisveroa kertyi lähes 12 miljardia euroa ja yhteisöiltä noin miljardi euroa. Luonnollisista henkilöistä palkansaajien ryhmästä koottiin eniten kunnallisveroa eli noin 63 prosenttia. Eläkeläiset oli seuraavaksi suurin ryhmä kunnallisveron maksajista ja heiltä sitä kertyi noin 16 prosenttia. Yrityksistä ja yhteisöistä kunnallisveroa eniten kertyi osakeyhtiöiden kautta noin 8 prosenttia kunnallisveron tuotosta. (Verohallinto 2006, 9.)

Verotettavan tulon pohjalta lasketaan maksettava tulovero. Valtion- ja kunnallisverotuksessa veronalaisista tuloista vähennetään luonnolliset vähennykset eli ne kustannukset, jotka ovat aiheutuneet tulonhankkimisesta ja säilyttämisestä. Tästä muodostuu puhdas ansiotulo, josta vielä vähennetään pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Valtion- ja kunnallisverotuksessa vähennysjärjestelmä on hyvin erilainen lukuun ottamatta luonnollisia vähennyksiä. Kunnallisverotuksessa erilaisia vähennyksiä ovat ansiotulovähennys, eläketulovähennys, opintorahavähennys, invalidivähennys sekä perusvähennys. Näiden vähennysten jälkeen muodostuneesta verosta voidaan myös tehdä erinäisiä vähennyksiä. Verosta tehtäviä vähennyksiä ovat muun muassa kotitalousvähennys ja opintolainavähennys. Vaikka kunnallisvero on suhteellinen, niin erilaiset vähennykset tuovat siihen progressiivisuutta. (Alanen ym. 2006, 10–11.)

Kunnallisverotuksen perusvähennys takaa sen, että pienet ansiotulot ovat verottomia. Eläketulovähennys perusvähennyksen kanssa takaavat sen, että tuloveroa ei makseta täyden kansaneläkkeen suuruudesta eläketulosta. Opintorahavähennys perusvähennyksen kanssa myös turvaavat verottomuuden opintorahassa. Kunnallisverotuksen invalidivähennys myönnetään sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuneen pysyvän haitan haitta-asteen perusteella. Ansio-
tulovähennys puolestaan on suunnattu verokevennyksenä pieni- ja keskituloisille palkansaa-
jille, joka myönnetään työtulojen perusteella. (Alanen ym. 2006, 11.)

Kunnallisverotuksessa erilaisten vähennysten määrä on kasvanut, jonka vuoksi kunnan tulo-
veroprosentti ei vastaa todellista kunnallisveron tuottoa. Toisin sanoen ansiotuloista tehtävät
vähennykset vaikuttavat merkittävästi kuntien tuloveron tuottoon. Tästä ilmiöstä käytetään
nimitystä efektiivinen veroaste. Efektiivinen veroaste kertoo todellisen maksetun kunnallis-
veron osuuden veronalaisista tuloista. Vuonna 2006 efektiivinen veroaste oli 14,4 prosenttia.
Tämä merkitsee sitä, että perityn kunnallisveroprosentin (vuonna 2006 keskimääräinen vero-
prosentti oli 18,4) ja todellisen kunnalle tuloutuvan veroprosentin välinen ero on peräti neljä
prosenttiyksikköä. Veronalaisten ansiotulojen määrä vuonna 2004 oli Suomessa 85,1 miljard-
dia euroa ja kunnallisverotuksesta tehtävien vähennysten määrä oli 11,1 miljardia euroa. Vä-
hennyksien määrä vaikutti kunnan verotuottoon vähentävästi noin 2,7 miljardia euroa. (Ala-
nen ym. 2006, 10–11.)

Kunnallisverotuksessa ansiotulojen verotusta on kevennetty 1990 -luvulta lähtien. Vuosien
1997–2005 välillä ansiotuloverotuksen kevennykset vähensivät kunnallisveron tuottoa lähes
1,4 miljardia euroa. Tästä johtuen vuodesta 2006 lähtien kevennykset on toteutettu valtion-
verotuksen kautta. Kunnille onkin kompensoitu verotuottomenetyksiä vuosien 2003–2006
aikana yhteensä 721 miljoonaa euroa. Tämä on toteutettu korottamalla sosiaali- ja tervey-
denhuollon valtionosuusprosenttia ja muuttamalla valtionosuuksien tasausten tasearajoja,
jotka perustuvat verotuloihin. Kunnallisverotuksessa tehtäviin vähennyksiin liittyy myös an-
siotulosta tehtävä alijäämähyvytys, jolla on yhteys pääomatuloihin. Alijäämähyvytys tehdään,
jos pääomatulolaji on tappiollinen eli siinä on enemmän menoja kuin tuloja. Alijäämähyvi-
tykselle on määrätty raja, jonka verovelvollinen saa enintään vähentää ansiotulosta menevästä
verosta. Tämä raja on 1400 euroa ja puolisoilta yhdessä raja on 2 800 euroa. Lisäksi tätä rajaa
korotetaan yhdestä lapsesta 400 euroa ja kahdesta tai useammasta lapsesta 800 euroa. (Ala-
nen ym. 2006, 11–12.) Vuonna 2004 toimitetun verotuksen kunnallisverotuksesta tehtävät
vähennykset yksityisten henkilöiden osalta olivat yhteensä noin 11,1 miljardia euroa. Tästä

summasta perusvähennyksen määrä oli 904 miljoonaa euroa, eläketulovähennyksen määrä 3 222 miljoonaa euroa, opintorahavähennyksen määrä 174 miljoonaa euroa ja invalidivähennyksen määrä 94 miljoonaa euroa. Lisäksi vuonna 2004 ansiotulovähennyksen määrä oli 6589 miljoonaa euroa. Alijäämähyvityksen määrä puolestaan vuonna 2004 toimitetusta valtionverotuksesta ja kunnallisverotuksesta oli yhteensä noin 800 miljoonaa euroa. (Verohallinto 2006, 12.)

Tuloverojen kertymien ennakoiminen kunnissa on haastavaa, sillä ennakoijan on otettava huomioon hyvin paljon erilaisia tekijöitä. Ennakoinnissa on huomioitava kunnan asukasluku ja sen muutokset. Lisäksi on otettava huomioon kunnan palkansaajien määrät ja heidän saamat palkkatulot sekä muut ansiotuloja saavat ryhmät, kuten työttömät ja eläkeläiset ja niiden saamat ansiotulot. Näiden tekijöiden ennakoiminen edellyttää myös kunnan elinkeinoelämän muutosten ennakoimista. Lisäksi tuloverokertymien ennakoimiseen huomioon on otettava tuloverotuksesta tehtävät erilaiset vähennykset ja pyrittävä arvioimaan niiden vähentävä vaikutus tuloverojen kertymään. Vähennyksien määrien ennakoiminta on hyvin hankalaa, sillä Suomessa ansiotuloista tehtävät vähennykset ovat jatkuvasti lisääntyneet ja tulevat myös tulevaisuudessakin lisääntymään merkittävästi.

2.2.2 Yhteisövero

Merkittävimpiä verovelvollisia yhteisöjä ovat osakeyhtiöt, jotka kattavat suurimman osan kaikesta yritystoiminnasta Suomessa. Yhteisöjä ovat myös valtio, kunta, seurakunta, osuuskunta, yhdistykset ja säätiöt sekä säästöpankit ja keskinäiset vakuutusyhtiöt. Yhteisöihin eivät kuulu avoimet yhtiöt eivätkä kommandiittiyhtiöt. Yhteisöt maksavat veroa suhteellisen verokannan mukaan 26 %:n mukaisesti. Perityt yhteisöverot jaetaan valtion, kuntien ja seurakuntien kesken. Jako-osuudet olivat vuonna 2006 valtiolla 76,0 prosenttia, kunnilla 22,03 prosenttia ja seurakunnilla 1,94 prosenttia. (Niskakangas 2005, 25.)

Jotkin yhteisöt on vapautettu kokonaan tai osittain verovelvollisuudesta (Niskakangas 2005, 25). Nämä verovapaudet voidaan järjestää monin eri tavoin, kuten kohdistaa ne alueellisesti tai toiminnallisesti tai järjestämällä verovapaudet verovelvollistasolla. Suomessa on käytetty jälkimmäistä menettelyä. Verovapaudet koskevat ainoastaan yhteisöjä. Verovapauksia on kolmenlaisia. Tuloverosta vapaat yhteisöt eivät maksa tuloveroa valtiolle, kunnille eivätkä

seurakunnille. Näitä ovat sellaiset yhteisöt, jotka suorittavat yleistä yhteiskunnallista tehtävää jollakin tavalla, kuten kansaneläkelaitos, Suomen Pankki Oy ja Yleisradio Ab. Osittain verovapaat yhteisöt maksavat tuloveroa kunnalle ja seurakunnalle, mutta eivät valtiolle. Näitä ovat valtio, kunnat, kuntayhtymät sekä niitä lähellä olevat organisaatiot. Kolmannen verovapausrhmän muodostavat yleishyödylliset yhteisöt, jotka ovat verovelvollisia ainoastaan elinkeinotuloistaan. (Wikström 2006, 144.)

Yhteisöjen kohdalla verotus on tulolähdekohtaista nettoverotusta. Tulolähteitä Suomessa on kolme ja niitä ovat elinkeinotulolähde (EVL), maataloustulolähde (MVL) sekä henkilökoh- taisten tulojen tulolähde (TVL). Yhteisöjen maksettavaksi kohdistuva yhteisövero lasketaan nettotulojen summasta, josta muodostuu verovuoden verotettava tulo. Tämän jälkeen vero- tettavasta tulosta lasketaan tuloveroprosentin mukaan (26 %) yhteisövero. Yhteisövero tilite- tään valtiolle, kunnille ja valtiokirkon seurakunnille. Yhteisöverot jaetaan veronsaajille eli val- tiolle, kunnille ja seurakunnille kahdessa vaiheessa. Ensin kertyneet verot jaetaan jako- osuuksien mukaisesti eri veronsaajaryhmille, jonka jälkeen kunnille ja seurakunnille kuuluvat verot jaetaan edelleen kuntakohtaisilla jako-osuuksilla yksittäisille kunnille ja seurakunnille. (Wikström 2006, 140.)

Kunnan osuutta yhteisöveroon on pienennetty huomattavasti viime vuosien aikana. Esimer- kiksi vuonna 1997 kuntien osuus yhteisöverosta oli peräti 44,8 prosenttia. (Alanen ym. 2006, 13–14.) Vuonna 2005 yhteisöveron osuus kaikista kuntien tuloista oli 3,8 prosenttia eli noin 1,16 miljardia euroa. Vastaavasti kuitenkin kuntien kaikista verotuloista yhteisöveron tuotto muodosti noin 8 prosenttia. (Suomen kuntaliitto 2006, a.)

Kunnan osuus yhteisöverosta määräytyy vuosittain kunnalle lasketun yritystoimintaerän ja toisaalta metsäerän perusteella. Yritystoimintaerän laskemisessa otetaan huomioon erinäisiä tekijöitä. Esimerkiksi, kun yrityksellä on vain yksi toimipaikka, ohjataan yhteisövero yrityksen sijaintikunnalle. Kun toimipaikkoja on useita eri kunnissa, yhteisövero jakautuu kyseisille kunnille toimipaikkojen henkilöstömäärien suhteessa. Yritysten ollessa konsernisuhteessa, yhteisövero jakautuu konsernin yhteisöjen henkilöstömäärien suhteessa. Yksittäisen kunnan osuus yhteisöveropotista vastaa yritys- ja metsäerän summan suhteellista osuutta kaikkien kuntien vastaavasta summasta. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 109–110.)

Metsäerä puolestaan perustuu kuntien metsävero-osuuteen, joka muodostetaan soveltamalla verovuoden keskimääräistä kuntien tuloveroprosenttia koko maan verovuoden metsän puhtaaseen tuottoon siltä osin, mitkä ovat olleet puun myyntitulon verotuksessa. Metsävero-osuuden suhdetta kuntien yhteisöverotuottoon on rajoitettu siten, että sen määrä on 5-15 prosenttia kuntien yhteisöverotuotosta. Vuonna 2004 metsävero-osuus kuntien yhteisöverosta oli 13 prosenttia ja sen määrä on noin 140 miljoonaa euroa. Metsäerän merkitys kuntien yhteisöverotuottoon on suurin Itä- ja Pohjois-Suomen kunnissa. (Alanen ym. 2006, 14.)

Suomessa yhteisöveron ja sen tuoton merkitys kunnille on suuri etenkin kansainvälisesti vertailtaessa. Esimerkiksi Ruotsissa yhteisövero on kokonaan valtion vero. Se on kuitenkin kunnille hyvin riskipitoinen tulonlähde, sillä yhteisövero on riippuvainen suhdannevaihteluista. (Hjerppe ym. 2003, 393.) Tästä todisteena 1990-luvun loppupuoli, jolloin yhteisöveron tuotto kasvoi voimakkaasti. Tähän kasvuun vaikuttivat osaltaan vuoden 1993 verouudistus ja Suomen ripeä talouskasvu. Yhteisöveron tuotto vuonna 1993 oli noin 1,0 miljardia euroa, kun taas jo vuonna 2000 sen tuotto oli noussut yli 7,4 miljardiin euroon. Vuoden 2000 huima yhteisöveron tuoton nousu johtui kuitenkin osittain myös kertaluontoisista luovutusvoitoista sekä yritysjärjestelyistä. Vuonna 2001 yhteisöveron tuotto aleni yli 20 prosenttia. Tämä yhteisöveron aleneminen johtui lähinnä vuoden 2002 alusta toteutetusta kuntien arvonnäkövoimien takaisinperinnästä luopumisesta alentamalla kuntien yhteisövero-osuutta. Taulukossa 2 kuvataan kunnan verotulojen kehitystä vuosien 1997 ja 2006 välisenä aikana. Kuntien saama yhteisöverotuotto nousi vuodesta 1993 vuoteen 2000 noin 2,3 miljardia euroa. Tämän jälkeen myös kuntien saama yhteisövero aleni vuoteen 2003 saakka, jonka jälkeen sen tuotto on hiljalleen kasvanut. (Alanen ym. 2006, 13.)

Taulukko 2. Verotulojen vaihtelut vuosina 1997–2006 (Alanen ym. 2006, 13)

| | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Kunnallisvero (mlj. €) | 8 721 | 9 483 | 11 063 | 11 840 | 12 364 | 13 260 |
| Yhteisövero (mlj. €) | 1 835 | 2 102 | 2 435 | 9 99 | 1 162 | 1 249 |
| Kiinteistövero (mlj. €) | 438 | 521 | 605 | 661 | 729 | 770 |
| Verotulot yht. (mlj. €) | 10 995 | 12 107 | 14 103 | 13 500 | 14 255 | 15 279 |
| Verotulot, % BKT:sta | 10,2 | 9,9 | 10,1 | 9,3 | 9,1 | 9,2 |
| | | | | | | |
| Keskimääräinen kunnallisveroprosentti | 17,42 | 17,60 | 17,67 | 18,03 | 18,29 | 18,40 |
| Yhteisöveroprosentti | 28 | 28 | 29 | 29 | 26 | 26 |
| Kuntien osuus yhteisöverosta, % | 44,8 | 40,0 | 35,29 | 19,75 | 22,03 | 22,03 |

Kuntien osuus yhteisöverosta oli 44,8 prosenttia vuonna 1997. Vuodesta 1998 lähtien kuntien yhteisövero-osuutta ryhdyttiin pienentämään ja vuoteen 2003 mennessä, se oli alentunut 19,75 prosenttiin useiden muutosten seurauksena. Suurin muutokseen johtanut syy oli vuonna 2002 toteutettu kuntien arvonnäköveron takaisinperinnästä luopuminen, jonka vastapainoksi kuntien yhteisövero-osuutta pienennettiin merkittävästi. Vuonna 2005 myös toteutettiin uudistuksia yhteisöveron suhteen yritystoiminnan edellytysten parantamiseksi. Tuolloin yritys- ja pääomaverouudistus toteutettiin ja yritysverokantaa laskettiin kolme prosenttiyksikköä 26 prosenttiin. Yhteisöverokannan pienentyessä kuntien yhteisövero-osuutta korotettiin, jotta kuntien verotuloja vähentävä vaikutus saataisiin tasattua. Tulevaisuudessa yhteisöveron määrän arvioidaan laskevan verokilpailun seurauksena. (Alanen ym. 2006. 13.)

Yhteisöveron suhdanneherkkyys on suurena ongelmana varsinkin kunnille, sillä kuntien menot aiheutuvat sellaisista hyvinvointitehtävistä, jotka edellyttävät vakaata rahoituspohjaa. Yhteisöveron tuotto ei ole vakaa ja sen ennustettavuus on huono niin kokonaistasolla kuin kuntatasollakin. Kunnan yhteisöveron osuus sen tuloista on perusteena sille, kuinka suuri ongelma yhteisöveron epävakaudesta on. Yhteisöveron tuotto tulisikin tämän johdosta kohdistaa taholle, jolla on valmiudet kantaa yhteisöveroon liittyvät riskit. Lisäksi kuntien yhteisöveron tuotosta yli puolet menee kymmeneen eniten yhteisöveroa saavaan kuntaan. Tämä merkitsee sitä, että huomattava määrä verotuloista ohjautuu niihin kuntiin, joissa veropohja on jo muutenkin vahva. Näin ollen kuntien väliset erot vain lisääntyvät. (Valtiovarainministeriö 2003, 16–18.)

Yhteisöverotuoton vaihtelut voivat olla huomattavankin suuria yksittäisessä kunnassa, sillä kunnan yhteisöverokertymä voi olla yhden tai kahden yrityksen varassa. Tällöin verotuoton heilahtelut ovat suuria ja siihen liittyvät muutokset vaikeasti ennakoitavia. Yhteisöveron ennakoitavuus hankaloituu suhdannemuutosten lisäksi hyvin usein yksittäisiin yrityksiin liittyvistä seikoista. Yrityksen tekemä tulos ja esimerkiksi yrityskaupat ja yritysjärjestelyt vaikuttavat kunnan verokertymään. Lyhyellä tähtämellä kunnat eivät voi juurikaan vaikuttaa kunnalle tulevan yhteisöveron määrään. Yhteisöverolla on myös kannustava vaikutus kuntien toimintaan siten, että ne pyrkivät panostamaan suotuisten toimintaedellytysten luomiseen ja ylläpitämiseen yrityksille. (Valtiovarainministeriö 2003, s. 16–18.)

Yhteisöveron kertymien ennakoiminen kunnissa on haasteellista. Ensinnäkin kunnan on ennakoitava tulevat jako-osuuksien muutokset. Tämä jako-osuuksien ennakoiminen varsinkin yksittäisen kunnan kohdalla on haastavaa, sillä jako-osuuden määräävä jako-osuuslaskelma on monimutkainen ja jopa pienet muutokset vaikuttavat merkittävästi lopulliseen yhteisöverokertymään.

2.2.3 Kiinteistövero

Kiinteistöverosta säädetään kiinteistöverolaissa ja se otettiin nykymuotoisena käyttöön vuonna 1993. Kunnallisen kiinteistöveron tason kunnat päättävät itse tietyissä kiinteistöverolaissa säädetyllä vaihteluvälillä. Kiinteistövero määräytyy prosentteina kiinteistön verotusarvosta ja se maksetaan kiinteistön sijaintikunnalle. Kiinteistöjen verotusarvot pohjautuvat tulo- ja varallisuusverolain säännöksistä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 110.) Kiinteistöveroprosentista päättää valtuusto vuosittain seuraavien yleisten rajojen mukaisesti (vuonna 2006).

- Yleinen kiinteistövero 0,50 – 1,00 %
- Vakituisen asuinrakennuksen vero 0,22 – 0,50 %
- Muiden asuinrakennusten vero korkeintaan 0,60 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti (esim. vapaa-ajan asuinrakennus)
- Voimalaitoksen vero 0,50 – 2,50 %
- Ydinvoimalaitoksen vero 0,50 – 2,50 %
- Rakentamattoman rakennuspaikan vero 1,00 – 3,00 %

- Yleishyödyllisten yhteisöjen kiinteistövero min. 0,00 %

Kiinteistöveron alaista ei ole maa- ja metsätalouskäytössä oleva maa. (Suomen kuntaliitto. 2006, b.) Kuntien tulee vahvistaa vähintään kaksi kunnallisveron veroprosenttia, yleinen kiinteistöveroprosentti ja vakituisen asuinrakennuksen veroprosentti. Kunnat voivat halutessaan tai tarvittaessa vahvistaa myös viisi muuta veroprosenttia. Mikäli kunnat eivät vahvista muita kiinteistöveroprosentteja kuin yleisen ja vakituisen asuinrakennuksen veron, sovelletaan kyseisiin rakennuksiin yleistä kiinteistöveroprosenttia. (Arhippainen & Pyykkönen 2000, 15–16.) Yleinen kiinteistöveroprosentti on hyvin monenlaisiin kiinteistöihin sovellettava vero. Sitä sovelletaan esimerkiksi kaikkeen veronalaiseen maapohjaan sekä sellaisiin rakennuksiin ja rakennelmiin, joihin kunta ei ole erikseen määrännyt veroprosenttia. (Marttila, Auranen, Kaari, Romppainen, Takalo & Tikkanen 2003, 160.)

Kiinteistöveroprosentit keskimääräisesti koko Suomessa olivat yleisessä kiinteistöverossa 0,73 prosenttia, vakituksessa asunnossa 0,28 prosenttia, muussa asunnossa 0,84 prosenttia, voimalaitoksissa ja ydinvoimalaitoksissa 0,73 prosenttia, rakentamattomassa rakennuspaikassa 2,29 prosenttia ja yleishyödyllisillä yhteisöillä 0,39 prosenttia. (Suomen kuntaliitto 2006, b.) Vaikka kunnat ovat viime aikoina hiukan korottaneet kiinteistöveroprosenttejaan, ne ovat silti kunnissa yleisen ja vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttien osalta lähempänä laissa määrättyä ala- kuin ylärajaa (Alanen ym. 2006, 15). Kuntien kesken kiinteistöveron veropohja ja sen verotuotto ovat jakautuneet epätasaisesti. Yli puolet kaikista Suomen kiinteistöverotuotoista menee kahdellekymmenelle kunnalle, jotka saavat eniten kiinteistövero. Toisin sanoen suurin osa kiinteistöverotuotosta menee lähinnä suuriin kaupunkeihin. (Valtiovarainministeriö 2003, 15.)

Vuonna 2005 kuntien tuloverotuotosta noin viisi prosenttia oli kiinteistöveron tuottoa. Kuntien kokonaistuloja tarkasteltaessa kiinteistöveron tuotto oli 2,4 prosenttia eli 0,73 miljardia euroa. Kiinteistöverosta noin kaksi kolmasosaa kertyy rakennuksien verotuksesta. Arvio vuodelle 2007 kiinteistöveron tuotosta on 0,87 miljardia euroa, mikä on noin 68 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna (Koti-Kajaani 2007, 2). Kiinteistöveron merkitys kuntien toiminnan tulona on näin ollen kasvamassa. Kansainvälisissä vertailuissa Suomessa kiinteistöveron merkitys on kuitenkin pieni. Suomea onkin suositeltu OECD taholta lisäämään kiinteistöveron osuutta kuntien peruspalvelujen rahoituksessa. (Alanen ym. 2006, 15.)

Kiinteistöveropohjan laajentaminen ja kiinteistöverotuksen kiristäminen olisivat hyviä keinoja kuntien veropohjan laajentamiseksi (Arhippainen & Pyykkönen 2000, 9).

Kunnallisan alan kehittämissäätiön vuonna 2000 teettämän tutkimuksen mukaan noin 77 prosenttia kuntien kiinteistöverotuotoista tulee oman kunnan alueelta. Kiinteistövero on sopiva veromuoto kuntatasolla, sillä sen veropohja on liikkumaton. Lisäksi kiinteistövero on vakaasti kehittyvä ja helposti ennustettavissa oleva veromuoto, sillä kiinteistöjen arvot eivät vaihtelee suuresti. Nämä ominaisuudet ovat suurena etuna ajateltaessa peruspalvelujen rahoittamista. Kiinteistövero kannustaa kuntaa myös tehokkaaseen maan ja rakennuskannan käyttöön. (Arhippainen & Pyykkönen 2000, 48–54)

2.3 Valtion ja kuntien väliset suhteet ja verotus

Lainsäädännöllä kunnille on annettu valtion toimesta oikeus itsehallintoon ja tästä johtuen itsehallinto-oikeuden muuttamisesta ja peruuttamisesta päättää eduskunta. Suomen kolmitasoiseen hallintorakenteeseen kuuluvat valtion keskushallinto, valtion aluehallinto sekä paikallishallinto. Kunnallishallinnossa toteutetaan niin aluehallintoa kuin paikallishallintoa. Valtakunnan julkista hallintoa ohjaa ja toteuttaa valtio ja kunnat yhdessä säädetyn tehtävä jakonsa mukaisesti. Valtion tehtävä on vastata laajasti koko yhteiskuntapolitiikasta ja suuria alueita koskevista tehtävistä, kuten maanpuolustuksesta. Kunnat taas huolehtivat paikallistasolla valtakunnallisesti määriteltyjen palveluiden tuottamisesta. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 13.)

Julkisella sektorilla katsotaan olevan kolme perustehtävää, joita ovat kansantalouden vakauden takaaminen, tulonjako ja voimavarojen kohdentaminen. Näistä keskusvallan tehtäviksi kuuluvat vakaudesta huolehtiminen ja tulonjako. Voimavarojen jakamiseen liittyvät tehtävät puolestaan katsotaan sopivan sekä paikallis- että keskustasolle. Kansantalouden vakauttamistehtävän hoitaminen kuuluu keskusvallalle, sillä inflaation vaara olisi suuri, jos valtion sisällä harjoitettaisiin aluetason rahapolitiikkaa. Finanssipolitiikan harjoittaminen paikallistasolla ei ole myöskään järkevää, sillä tavoiteltu hyöty menisi suurelta osin muille alueille. Vakauttamistehtävässä paikallistasolla on kuitenkin merkityksensä, sillä se toimii usein vakauttamistoi-
menpiteiden välineenä, esimerkiksi toimeentulokijärjestelmää hoidetaan kuntatasolla. (Hjerppe ym. 2003, 371–372.)

Tulonjakoon liittyvät toimenpiteet kohdistetaan myös keskusvallalle. Näitä toimenpiteitä ovat verotus ja tulonsiirrot. Näiden tehtävien hoitaminen keskustasolla on järkevää, sillä verokohteiden liikkuvuus hankaloittaa paikallistason tulonjakoa. Tästä esimerkkinä tilanne, jossa kunta haluaisi verottaa suurituloisia henkilöitä muita kuntia suuremmalla prosentilla, niin mitä todennäköisimmin suurituloiset henkilöt muuttaisivat toisiin kuntiin pienempien veroprosenttien kannustamana. Voimavarojen kohdentamisella lähinnä tarkoitetaan palvelujen tuottamista julkisen vallan toimesta. Näitä palveluja voidaan hoitaa joko keskusvallalta käsin tai paikallistasolla. Tuotettaessa jotakin julkisen sektorin palvelua, on mietittävä tuotetaanko se keskus- vai paikallistasolla. Maanpuolustus on esimerkiksi järkevintä toteuttaa keskusvallan toimesta, kun taas palolaitokset paikallistason toteuttamana. (Hjerppe ym. 2003, 372–373.)

Kuntien lakisääteiset tehtävät on määritetty kuntien ja valtion välisessä tehtävienjaossa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa määrittää, missä suhteessa valtio osallistuu kunnan lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen valtionosuuksien avulla. Päätösvallan jako sekä muut ohjaussuhteet valtion ja kuntien kesken vaikuttavat kuntien oman päätösvallan käytön määrään tehtävien hoitamisessa. Valtion ja kuntien välistä työn- ja tehtävien jakoa ei ole kuitenkaan määritelty riittävän tarkasti. Ei ole olemassa selkeää jakoa niistä tehtävistä, jotka kuuluvat paikallistason hoidettavaksi ja mitkä puolestaan valtiolle. Vähitellen on kuitenkin lainsäädännön kehittymisen myötä kansalaisten palvelujen järjestäminen siirretty enemmän kuntien vastuulle. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2003, 21–22, 27.)

Taloudelliset suhteet valtion ja kuntien välillä ovat moniulotteiset. Kunnan itsehallinnon perustana pidetään kunnan oikeutta kantaa kunnallisveroa. Valtio kuitenkin valmistelee ja sääntää verolait, kuten myös kunnallisveroa koskevat lait. Näin ollen kunnan liikkumavara verotusta koskevissa asioissa on vähäinen. Valtion tulopohja perustuu useille eri veroille, kun taas kunta kantaa veroa vain tuloverosta, yhteisöverosta, kiinteistöverosta ja koiraverosta. Fiskaalisten tavoitteiden valossa vain tuloveroilla on ratkaisevaa vaikutusta. Ainoat keinot, joilla kunta voi vaikuttaa verotukseensa, ovat kunnallisveroprosentti sekä kiinteistöveroprosentti. Näistä jälkimmäisellä ei kuitenkaan ole suurta fiskaalista merkitystä. (Niskakangas 2005, 23.)

Kuntien hoidettavaksi on säädetty erilaisia tärkeitä tehtäviä, joihin sitoutuu paljon kustannuksia. Kuntien menot ovatkin suuremmat kuin verotulot, joten tätä eroa katetaan valtioavuin. Valtionavuilla on myös suuri merkitys siksi, että kuntien veropohja vaihtelee suuresti.

Valtio tasaa erilaisten kuntien taloudellista pohjaa, jotta kansalaisille taattaisiin yhdenvertainen asema valtakunnallisella tasolla. (Niskakangas 2005, 23.) Valtion talousarvion mukaan vuoden 2005 verotulot nousevat 31,6 miljardiin euroon. Sen mukaan verotulot ovat 84 prosenttia tulojen kokonaismäärästä. Kunnallisvero, kiinteistövero, tulonsiirrot valtiolta ja kunnalliset maksut ovat kunnallistalouden rahanlähteitä. Kunnan kaikista tuloista verojen osuus on yleisesti noin puolet ja tuloista noin neljänneksen kunnat saavat valtiolta. (Wikström 2006, 15–16.)

2.4 Kunnan verokertymien ennakointiin vaikuttavat tekijät

Valtion ja kunnan tehtäviä ei voida täysin erottaa toisistaan, sillä molemmilla on laaja yhteiskunnallinen tavoite. Valtion tehtävänä on vastata laajasti koko yhteiskuntapolitiikasta ja koko maata koskevista tehtävistä. Kuntien tehtävinä puolestaan on tuottaa valtakunnallisesti määritetyt palvelut. Tämä valtion ja kuntien välinen tehtävien jako on Suomessa järkevä. Toisaalta taas ongelmaksi on noussut valtion ja kuntien välinen kustannusten jako. Kansalaisien eriarvoista kohtelua on pyritty estämään seuraamalla kuntien palvelutuotantoa ja tasaamalla sen kustannuksia. Tehokas keino ohjata kuntien toimintaa lainsäädännön ohella on valtionosuudet. (Oulasvirta 1996, 10.)

Ennakointi on järjestelmällinen prosessi, jossa kerätään, arvioidaan ja analysoidaan tietoa keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta ja jolla pyritään parantamaan nykyisten päätösten tietopohjaa ja käynnistämään yleisiä toimia. Ennakoinnin avulla ei pyritä pelkästään tuottamaan entistä hienompia tai kiinnostavampia tulevaisuudenkuvia vaan olennaista siinä on, että ennakoinnissa saatetaan yhteen muutoksen kannalta keskeiset avaintekijät ja tulevaisuutta koskevat tietolähteet. Näiden avulla voidaan laatia strategisia visioita ja kehittää ennakointitapoja. Lisäksi ennakoinnin eräänä tavoitteena on luoda verkostoja sellaisten toimijoiden ympärille, jotka ovat asiasta perillä kulloinkin käsillä olevasta asiasta. (Toivonen & Nieminen 2002, 12)

Talouden ennustaminen on hyvin vaikeaa ja siksi taloudellisia päätöksiä joudutaan tekemään epävarmoihin ennustuksiin nojautuen. Tämän vuoksi on tärkeää, että päätöksentekijä tietää ja tuntee ennusteisiin liittyvät epävarmuus- ja luotettavuusongelmat. Myös ennustevirheitä aiheuttavat seikat olisi syytä tuntea. Kun nämä seikat tunnetaan ja tiedetään, ennusteiden

käyttäjä osaa hahmottaa millaisissa tilanteissa ennusteet voivat pettää ja osaa myös varautua yllättäviin tilanteisiin. Ennusteilla ja tulevaisuuden kartoittamisella on keskeinen sija päätöksentekoteoriassa. Tulevaisuuden näkymien muodostaminen ja vertailu kuuluu järkevään päätöksentekoon. Päätämisen prosessi muodostuu seuraavista osista.

1. Päätöstilanteen tutkiminen eli menneisyyden tutkiminen ja sen sisältämän informaation selventäminen.
2. Eri päätösmahdollisuuksien selvittäminen.
3. Eri päätösmahdollisuuksien tulevaisuudennäkymien muodostaminen.
4. Eri päätösmahdollisuuksien tulevaisuudennäkymien arvostaminen ja vertailu.
5. Eri päätösmahdollisuuksista päätöksen valinta.
6. Valitun päätöksen toteuttaminen.
7. Toteutetun päätöksen seurauksista tietojen kerääminen

(Vartia 1994, 3, 27.)

Päätöksiä tehtäessä tulee miettiä tulevaisuutta koskevien arvioiden, laskelmien ja ennusteiden luotettavuutta. Ennustevirheitä aiheuttavat käytetyn mallin (ajattelutapojen) virheet, oletuksiin ja historiatietoihin liittyvät virheet sekä aidot (satunnaiset) virhetermit. Ennusteiden käyttäjillä tulee olla hyvä käsitys heidän käyttämien ennusteiden luotettavuudesta. Ennusteen luotettavuutta voidaan arvioida eri tavoin. Yksi tapa on, että mietitään kuinka tarkasti eri ilmiöt yleensäkin ovat ennustettavissa. Toinen tapa on tutkia aiemmin tehtyjen ennusteiden virheitä (Vartia 1994, 26–31.)

Tapahtuneita ennustevirheitä tarkastelemalla voidaan myös arvioida ennusteiden luotettavuutta. Tarkastelemalla virheiden keskimääräistä suuruutta ja ennustevirheiden jakautumaa saadaan realistinen kuva ennustamisen mahdollisuuksista. Pitkän aikavälin ennakoinnissa pyritään arvioimaan kasvutrendejä. Esimerkiksi tuottavuuden ja elintason nousua arvioidaan työvoiman, pääoman, luonnonvarojen ja teknologisen kehityksen perusteella. Pitkän aikavälin ennusteissa tapahtuu usein paljon virheitä. Onkin todettu, että lähitulevaisuuden tapahtumia on paljon helpompi ennakoida, kuin pitkän aikavälin. Usein pitkän aikavälin ennusteissa käytetään monia eri kehitysvaihtoehtoja tulevaisuuden kuvana. Päätöksenteon tueksi en-

nusteita kuitenkin tarvitaan välttämättä, vaikka ne olisivatkin epäluotettavia. (Vartia 1994, 36–41.)

Ennusteiden luotettavuudesta saa jonkinasteisen kuvan, kun pohditaan yleisellä tasolla erilaisten asioiden ja ilmiöiden tulevaisuuden selvittämisen luotettavuutta. Taloudelliseen päätöksentekoon vaikuttavat monet tekijät. Näistä mainittakoon esimerkiksi ajankulku ja luonnonilmiöt, väestön kehitys ja luonnonvarat, elinkeinorakenne, taloudelliset rakennemuutokset, kansainvälisen politiikan ja maailman talouden kehitys, teknologinen kehitys sekä yhteiskunnalliset muutokset. Ajankulku ja luonnonilmiöt ovat sellaisia asioita, joita voidaan ennustaa suurella todennäköisyydellä. Näiden ennustamisessa suuri vaikuttava asia on tiede ja sen kehittyminen. Väestön kehitys ja luonnonvarojen arviointi voidaan pitkälläkin aikavälillä ennakoida suhteellisen luotettavasti. On tietenkin olemassa sellaisia pienellä todennäköisyydellä tapahtuvia kehityskulkuja, joita on vaikea tietää ennalta, esimerkiksi taudit. Lisäksi paikallisella tasolla väestön kehityksen ennakoinnissa tulee ottaa huomioon elinkeinorakenne ja siinä tapahtuvat muutokset. (Vartia 1994, 31–36.)

Taloudelliset rakennemuutokset ja varsinkin kansainvälisen politiikan ja maailmantalouden ennustettavuus luotettavasti on vaikeaa. Nämä vaikuttavat Suomen talouteen muun muassa EU:n myötä. Teknologiset muutokset ovat ennustettavuudeltaan hyvin vaihtelevia. Panostamalla tutkimukseen, koulutukseen ja tuotekehitykseen voidaan kohottaa elintasoja, joten teknologian muutoksien ennustettavuuden eteen tehdään paljon töitä sen tärkeyden vuoksi. Yhteiskunnallisten muutosten ennakointi on myös mahdollista, mutta joissakin tilanteissa vaikeaa. Yhteiskunnan olosuhteiden muutokset, esimerkiksi lait ja säädökset luovat paineita toimintatapojen muuttamiselle, jotka vaikuttavat myös merkittävästi päätöksentekoon. (Vartia 1994, 34–36.)

Kaikissa teollisuusmaissa väestön odotetaan ikääntyvän 2000-luvun ensimmäisen puoliskon aikana. Tämä merkitsee sitä, että vanhusväestön osuus nousee huomasti ja samanaikaisesti työssäkäyvien määrä pienenee. Tämänkaltainen demografinen kehitys vaikuttaa työhön osallistumisen ja maahanmuuton kanssa niin työvoiman tarjontaan, työllisyyteen kuin bruttokansantuotteen kasvuun. Väestön ikääntymisen johdosta ikäsidonnaiset julkiset menot kasvavat, mikä edellyttäisi verotuksen kiristämistä. Kansainvälinen verokilpailu asettaa kuitenkin samanaikaisesti paineita verojen keventämiseen. (Hjerppe ym. 2003, 350.)

Muuttoliikkeellä on myös merkittävä vaikutus kuntien talouteen. Nykyisen muuttoliikkeen perusteella voidaan arvioida, että samantyyppinen kehityssuunta jatkuu. Keskittyminen suuriin kaupunkeihin jatkuu ja Suomeen arvioidaan syntyvän entistä laajempia kaupunkialueita. Nuoret ja hyvin koulutetut henkilöt muuttavat kasvukeskuksiin sekä niiden lähikuntiin. Näillä alueilla väkiluku kasvaa, kun taas muut alueet kärsivät voimakkaasta poismuutosta. Muuttoliikkeellä on myös vaikutusta kunnan palvelujen kysyntään. Asuntojen, päivähoidon, koulutuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä kasvaa varsinkin kasvukeskuksissa. (Valtiovarainministeriö 2003, 6-7.)

Verotuloihin ja niiden muutoksiin vaikuttaa merkittävästi myös yleinen talouskehitys. Talouskasvu kasvattaa yleensä veropohjaa ja sen kautta verotuloja. Kunnat voivat itse vaikuttaa veropohjan kasvuun esimerkiksi parantamalla yritystoiminnan ja työllisyyden edellytyksiä. (Alanen ym. 2006, 20, 30.) Arvioitaessa verokertymien kehittymistä tulevaisuudessa on otettava huomioon myös tuotannon ja työllisyyden kehitys. Tätä kehitystä arvioidaan usein kaavamaisesti vertailemalla aiempiin kokemuksiin. Työllisyyden ja tuotannon pitkän ajan kehityksen ennakkoinnissa on huomioitava, kuinka suuri on Suomen talouden kasvu- ja työllistämispotentiaali. Tarkemmin tällä tarkoitetaan sitä, että on arvioita niin tuottavuuden kasvuvauhti kuin työhönosallistumisaste ja työttömyys. (Hjerpe ym. 2003, 355–356.)

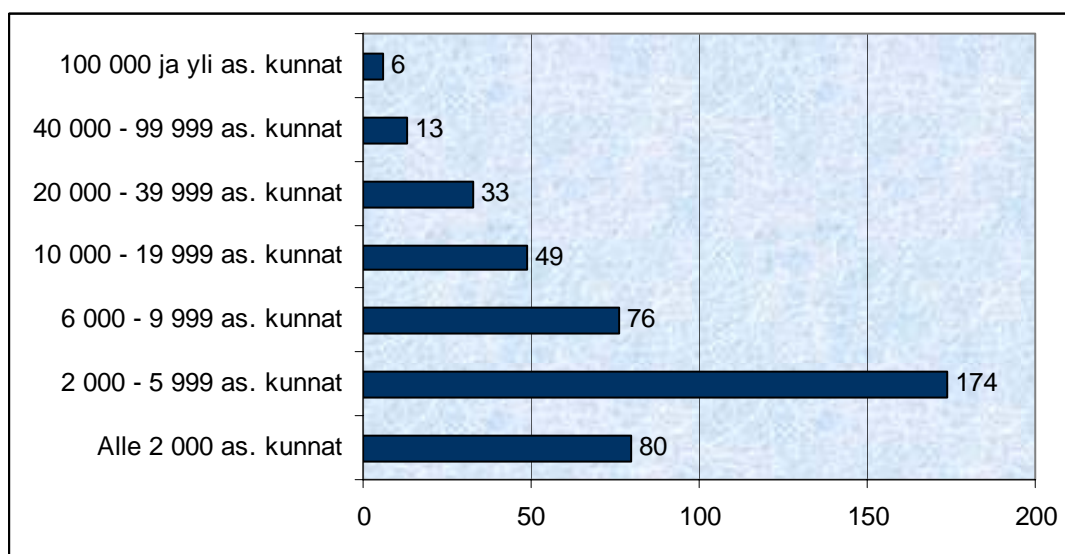
Suomessa kuntien määrä on vähentymässä, sillä tulevaisuudessa peruspalveluiden järjestäminen vaatii laajaa väestöpohjaa. Eräs keino laajentaa väestöpohjaa on kuntien yhdistyminen. Yhdistyminen perustuu tavoitteeseen vahvistaa ja koota yhteen taloudellisia voimavaroja. Suomessa kuntarakenteen muutos on ollut hidasta verrattuna muihin Pohjoismaihin. Ruotsissa esimerkiksi kuntien määrä on vähentynyt 87 prosenttia viimeisen 50 vuoden aikana. Suomen vastaava kuntien vähentymisprosentti on 18. Suomen kuntien keskimääräinen asukasluku on varsin pieni, 11 600 asukasta ja joka viides kunta on väkiluvultaan pienempi kuin 2000 asukasta. (Valtiovarainministeriö 2003, 11.)

Muuttoliikkeiden kehitys on tärkeässä asemassa kuntien aluekehitykselle ja tulorahoitukselle. Maan sisäiset muuttoliikkeet johtavat lähinnä työllisyystilanteista ja niiden alue-eroista. Työllisyystilanteen alue-erot tulevat kärjistymään, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään. Osassa Suomen kunnista tilanne ajautuu siihen, että työvoimaresurssit eivät riitä. Väestön ikääntyminen lisää kunnissa hoitovelvoitteita ja hoitopalvelujen kysyntä kasvaa. Työvoimapula voi kuitenkin tulla ongelmaksi palvelujen järjestämisessä. (Keinänen 2002, 3–7.) Väestön ikään-

tymisen johdosta verotulojen tarve lisääntyy ja se myös muuttaa verorakennetta. Esimerkiksi veropohjassa työeläkkeet nousevat merkittävästi. Tämä tarkoittaa sitä, että eläkkeiden rahoitusrasitus kasvaa. Valtaosa ikääntymiskustannusten noususta tullaan kattamaan kiristämällä työtulojen verotusta. (Valkonen 2002, 1–3.)

3 KUNNAN TOIMINTA

Suomi jakautuu 416 kuntaan (vuonna 2007) ja ne ovat maamme alueellisia ja hallinnollisia perusyksiköitä. Vuonna 2007 kaupunkeja on 113 ja muita kuntia 303. Kunnat ovat perusominaisuuksiltaan kaksijakoisia. Ne ovat paikallistasolla toimivia hallinto-organisaatioita ja toisaalta paikallisyhdyskuntia. Kuntien hallinto-organisaatiot koostuvat päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista sekä palveluja tuottavista laitoksista. Kuntien ominaisuudet paikallisyhdyskuntina liittyvät lähinnä asukkaiden hyvinvoinnista ja viihtyvyydestä huolehtimiseen. Kunnat käyttävät alueellaan itsehallintoa sekä lainsäädännöllä niille osoitettua julkista valtaa. Itsehallinnollinen asema ja erillisuus valtion organisaatiosta ovat kuntien erityispiirteitä. (Anttiroiko ym. 2003, 12–15.)



Kuvio 1. Kuntien lukumäärät asukasluvun mukaan vuonna 2005 (Suomen Kuntaliitto 2005, c)

Kunnallishallinnon perusta on kansalaisten itsehallinnossa. Itsehallinto on valtion antama oikeus julkiselle yhdyskunnalle tai laitokselle hoitaa omien elimiensä avulla sille määrättyjä tai muuten kuuluvia tehtäviä. Itsehallinnon ominaisuus on, että sen hallintoa hoitavat ne, joita sen on tarkoitus palvella. Itsehallinnon tärkeimpiä toteuttajia Suomessa ovat kunnat. Kunnallisen itsehallinnon tunnuspiirteitä on monia. Ensinnäkin kunnan omavastuun talouden

mahdollistamiseksi kunnilla on verotusoikeus. Toiseksi kunnilla on mahdollisuus ottaa hoidettavakseen muitakin kuin niille lailla säädettyjä tehtäviä. Kuntien velvollisuuksien ja tehtävien lisääminen tai tehtävien ja oikeuksien pois ottaminen ei ole mahdollista muuten kuin säätämällä siitä lailla. Lisäksi tärkeä itsehallinnon tunnuspiirre kunnassa on sen edustuksellinen demokratia, joka perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja luottamushenkilöjärjestelmään. (Oulasvirta 1996, 1.) Kuntien toimiessa itsehallintoperusteisesti, ne nojaavat parempaan kansalaisvaikuttamiseen, päätöksenteossa käytetään läheisyysperiaatetta ja maahan ei ole tarvinnut muodostaa uutta väliportaan hallintotasoa. Jotta kunnallisen itsehallinnon toimintakyky olisi hyvä, vaatii se kansalaisilta omakohtaista kiinnostusta ja vastuunottohalukkuutta. (Anttiroiko ym. 2003, 24.)

Kunnat ovat erillisiä talousyksiköitä, joilla on oma hallinto-organisaatio. Tämän lisäksi kunnilla on oma alue ja jäsenistö, joita varten kunnallishallintoa pidetään yllä. Kunnat ovat julkista valtaa käyttäviä julkisia viranomaisia. Kunta määrää muun muassa oman tuloveroprosenttinsa. Kunnat eroavat toisistaan monessa suhteessa, kuten esimerkiksi historialtaan, kooltaan, väestörakenteeltaan ja luonnonolosuhteiltaan. Tämän vuoksi kaikissa kunnissa hallinto ja toiminta eivät voi olla samanlaista. (Oulasvirta 1996, 1.)

Kunnan hallinto-organisaatio koostuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista sekä palveluja tuottavista laitoksista. Kunnan päätösvaltaa käyttävät toimielinten jäseninä toimivat luottamushenkilöt ja he edustavat kuntalaisia. Virastojen ja laitosten henkilöstö koostuu puolestaan kunnan palveluksessa olevista viranhaltijoista ja työntekijöistä. (Anttiroiko ym. 2003, 13.) Kunnassa ylin päätösvalta on kuntalaisten valitsemalla valtuustolla. Valtuuston tehtäviä on esimerkiksi päättää kunnan toiminnan ja talouden tavoitteista sekä hallinnon järjestämisen perusteista. Lisäksi eräs tärkeä tehtävä on päättää talouden ja rahoituksen perusteista ja hyväksyä talousarvio. Valtuuston ohella tärkeä toimielin on kunnanhallitus, jonka jäsenet valtuusto valitsee. Kunnanhallituksen tärkeimpiä tehtäviä ovat kunnan hallinnon johtaminen, valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelu sekä valtuustossa tehtyjen päätösten täytäntöönpano. Lisäksi kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu kunnan edustaminen ja sen etujen valvominen. Kunnan organisaatio jakautuu usein erilaisiin toimistoihin ja osastoihin, jotka toimivat aina tietyn lautakunnan tai suoraan kunnanhallituksen alaisuudessa ja valvonnassa. Lautakuntien ja johtokuntien suoraan alaisuuteen kunnan varsinainen palvelutuotanto on järjestetty ja niiden jäsenet ovat kunnan luottamus-

henkilöitä. Lautakuntien toiminnasta ja tehtävistä säädetään johtosäännöissä. (Oulasvirta 1996, 75–89.)

Kunnan jäseniä ovat ne henkilöt ja yhteisöt, joiden kotipaikka kunta on. Kunnan jäsen on myös se, joka omistaa kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnan jäsenyyteen liittyy niin oikeuksia kuin velvollisuuksiakin. Kunnan jäsenen oikeuksia ovat äänioikeus kunnallisvaaleissa, äänestys-oikeus kansanäänestyksessä, luottamushenkilönä toimimisen oikeus, oikeus käyttää kunnallisia palveluita sekä aloiteoikeus kunnan hallintoa ja toimintaa koskevissa asioissa. Kunnan jäsenellä on puolestaan velvollisuus maksaa tuloistaan kunnallisveroa ja omistamisestaan kiinteistöistä kiinteistöveroa. Lisäksi kuntalaisella on velvollisuus osallistua kunnan hallinnon hoitamiseen luottamustoimessa, mikäli hänet siihen tehtävään valitaan. (Oulasvirta 1996, 7-8.)

Kunnan päätös järjestää jokin tietty palvelu voi pohjautua lainsäädäntöön, poliittiseen paineeseen tai esimerkiksi kuntalaisen aloitteeseen. Palvelujen käyttäjien eli kuntalaisten tarpeet ovat kuitenkin lähtökohtana palvelujen suunnitteluun ja käyttöön. Kunnat ovat kuitenkin erilaisia muun muassa voimavaroiltaan ja mahdollisuuksiltaan, mikä vaikuttaa suuresti kunnan taloudelliseen tilanteeseen ja mahdollisuuteen järjestää erilaisia palveluja. Kunnan palvelutuotannon peruslähtökohtana onkin kustannustehokkuus ja asiakaslähtöisyys. Kunnan tulee nykyisin entistä tarkemmin miettiä, miten palvelu tuotetaan mahdollisimman tehokkaasti. Kuntien palvelujen järjestämiseen haasteensa tuo myös kuntalaisten tietoisuus ja vaativuus erilaisista hyvinvointipalveluista. (Porokka-Maunuksela 2001, 25–26.)

Kunnallishallinnon toiminnan onnistumista arvioidaan sen tuloksellisuuden avulla. Kunnan palvelutoiminnan tulos muodostuu, kun valtuusto asettaa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja päättää samalla palvelujen tuottamisesta. Tavoitteita asetettaessa on tärkeää huomioida kuntalaisten tarpeet ja vaatimukset sekä kunnan taloudelliset resurssit. Kunnan toiminnan tuloksellisuus on hyvin laaja-alainen ja sen osa-alueita ovat tuloksellisuus, tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tuloksellisuutta on se, että kunta saa rajallisilla resursseilla toteutettua ja järjestettyä kuntalaisille hyviä palveluja. Tuottavuudella ilmaistaan tuotosten tai suoritteiden määrän ja niihin käytettävien resurssien välistä suhdetta. Tuottavuudessa toiminta on sitä tehokkaampaa, mitä vähemmän tuotannontekijöitä suoritteen valmistamiseen käytetään. Taloudellisuus kertoo suoritteen aikaansaamiseksi käytettyjen varojen määrän. Vaikuttavuudella mitataan tuotetaanko oikeita asioita. Vaikuttavuuden arvioinnilla pysty-

tään selvittämään toiminnan sisällöllistä onnistumista ottamatta huomioon taloudellista näkökulmaa. Vaikuttavuuden arvioiminen kertoo tuotettujen suoritteiden onnistumisen palvelujen käyttäjien tarpeisiin ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen nähden. Vaikuttavuudella mitataan siis asiakkaiden tyytyväisyyttä. (Porokka-Maunuksela 2001, 27.)

Kuntalaisten tarpeiden tiedostaminen on lähtökohtana kunnallishallinnon päämäärien toteuttamisessa, painopistealueiden valinnassa sekä tulostavoitteiden asettamisessa. Tällöin tuloksellisuuden arviointi toimii tärkeänä päätöksenteon apuvälineenä ja siitä saatavat tiedot ovat toiminnan kehittämisen pohjana. Näitä tietoja tarvitsevat kunnan valtuutetut ja muut luottamushenkilöt sekä viranhaltijat. Tuloksellisuuden arvioinnista saatavat tiedot ovat tärkeitä muun muassa laadittaessa talousarviota ja -suunnitelmaa, toiminnan johtamisessa, organisaation ja henkilöstöhallinnon kehittämisessä sekä päätettäessä palvelujen järjestämisestä. Tuloksellisuuden arvioinnilla pyritään kuntalaisten palvelutason parantamiseen. (Porokka-Maunuksela 2001, 27–28.)

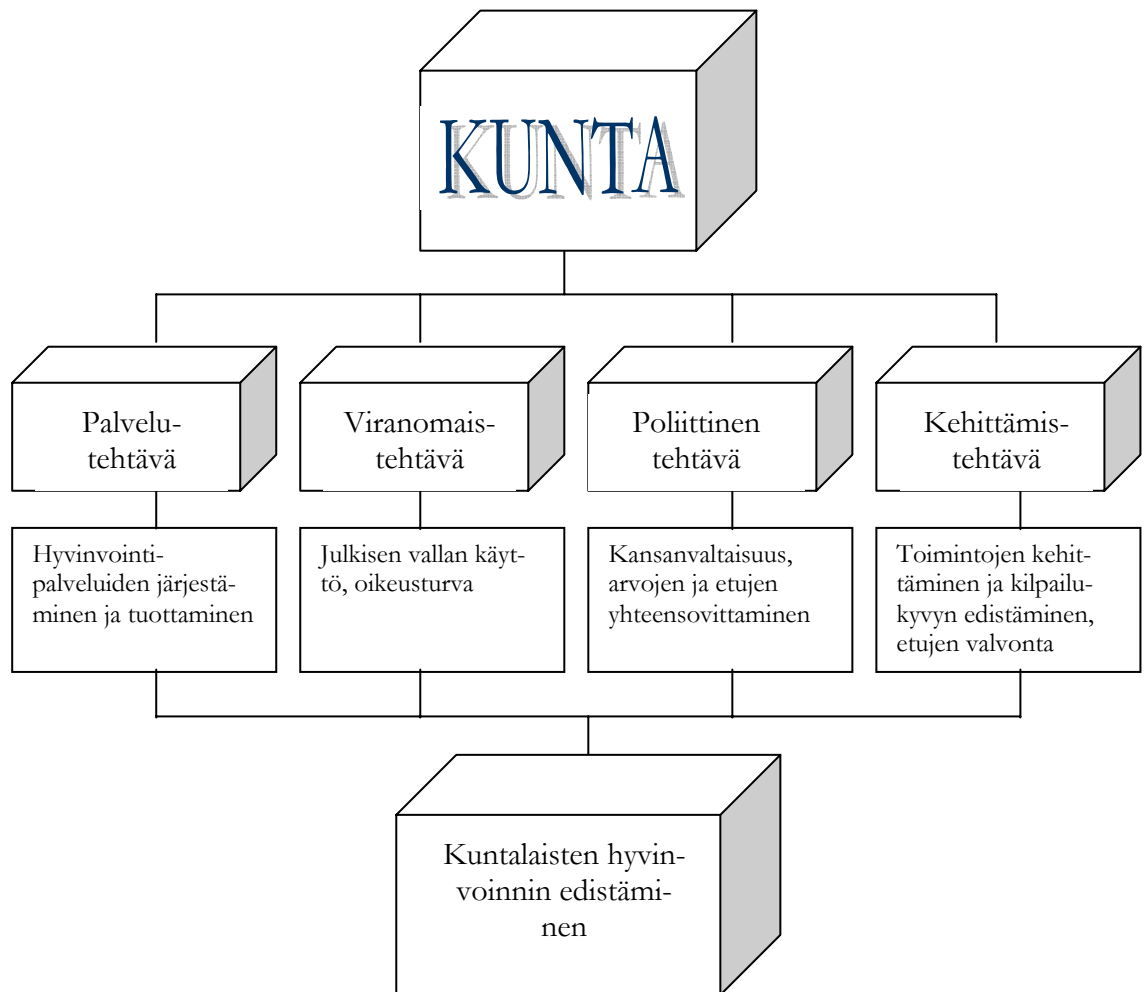
3.1 Kunnan tehtävät

Kunnilla on laaja vastuu asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisesta, yhdyskuntien kehittämisestä sekä ympäristöön liittyvistä kysymyksistä. Näiden vastuullisten tehtävien ohella kunnilla on monia valtion osoittamia hallinto- ja viranomaistehtäviä. Kuntien toiminta koostuu seuraavista tehtävistä:

- Hyvinvointi- ja palvelutehtävä
 - kunnilla vastuu asukkaiden hyvinvoinnista
 - asukkaille hyvinvointipalveluiden järjestäminen ja tuottaminen
- Edunvalvonta- ja kehittämistehtävä
 - toimintojen kehittäminen ja kilpailukyvyyn edistäminen
 - kuntaorganisaation etujen valvonta
- Demokratia- ja poliittinen tehtävä
 - asukkaat toteuttavat kansanvaltaa ja käyttävät paikallista itsehallintoa
 - kunnan arvojen ja etujen yhteensovittaminen, voimavarojen kohdentaminen, kunta- ja palvelustrategioiden määrittely

- Valtion osoittamat hallinto- ja viranomaistehtävä
 - kunnat käyttävät valtion niille osoittamaa julkista valtaa paikallisviranomaisina esimerkiksi ympäristö-, yhdyskunta-, koulutus- ja sosiaaliasioissa

Kuntien hyvinvointi- ja palvelutehtävä on järjestää tai tuottaa asukkailleen lakisääteiset peruspalvelut. Ne koskevat koulutusta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä teknisiä palveluja ja yhdyskunnan rakentamista. Lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnat hoitavat myös vapaaehtoisia, itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Niiden tarkoituksena on esimerkiksi edistää alueellista kilpailukykyä ja työllisyyttä sekä lisätä asuin ympäristön viihtyvyyttä. (Anttiroiko ym. 2003, 20–21.) Palvelutehtävään liittyy läheisesti kuntien poliittinen tehtävä. Palvelutehtävän hoitaminen ja järjestäminen vaatii teknisten kysymysten lisäksi myös valintoja esimerkiksi tuotettavien palveluiden, sijainnin, rahoitustavan ja kohderyhmän suhteen. Nämä valinnat voivat olla vaikeita, joten eturistiriitoja syntyy usein. Poliittinen tehtävä liittyykin osittain näiden eturistiriitojen sovittamiseen ja muuntamiseen ne sitoviksi kunnan päätöksentekoelementeiksi. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 10.)



Kuvio 2. Kunnan tehtävät (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 9)

Palvelujen järjestämisen lisäksi kuntaorganisaation toiminta on myös viranomaistoimintaa. Viranomaistoiminnassa korostuvat hallinnon oikeusturva- ja laillisuusperiaatteet. Kuntaorganisaatiossa voidaan huomata suorittava, hallinnollinen ja poliittinen taso. Suorittavalla tasolla tarkoitetaan palvelujen tuottamista. Hallinnollisella tasolla tarkoitetaan kunnan organisaation hallintoa. Poliittinen taso kunnan organisaatiossa muodostuu kunnanvaltuustosta, -hallituksesta ja lautakunnista. (Oulasvirta 1996, 75.)

Kunnan tehtäviä tarkasteltaessa on otettava huomioon kyseisen kunnan yhteiskunnalliset muutokset väestö- ja elinkeinorakenteessa sekä taloudellisessa ja teknillisessä rakenteessa. Nämä vaikuttavat merkittävästi palvelujen kysyntään ja kuntalaisten tarpeisiin ja joiden kautta määritellään kuntalaisten oikeudet saada tarvitsemiaan palveluja. Julkisen hallinnon tarkoituksena onkin järjestää kansalaisille riittävästi peruspalveluja sekä huolehtia niiden laadusta. (Anttiroiko ym. 2003, 45, 51.)

Kuntalain mukaan tärkeä kuntien tehtävä ja niiden toiminnan tarkoitus on kestävän kehityksen ja asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Tämä sisältää ne tavoitteet, jotka kunnan tulisi pyrkiä tehtäviensä avulla toteuttamaan. Kestävä kehitys kunnan toiminnassa edellyttää sitä, että päätöksenteossa on otettava huomioon tulevaisuuden tarpeet. Niin yhteiskunnallisen toiminnan kuin kunnallisen toiminnan tarkoituksena on asukkaiden hyvinvointi ja alueen kestävän kehityksen edistäminen. Näin ollen kunnan tärkeänä tehtävänä on luoda hyvinvoinnin edellytyksiä käytettävissä olevin keinoin. (Oulasvirta 1996, 3-5.)

Kuntalain 2 § mukaan kunnan tulee hoitaa itselleen ottamansa sekä sille laissa säädetty tehtävät. Kuntien tehtävät jaetaan yleiseen toimialaan sekä erityiseen toimialaan. Yleinen toimiala käsittää ne kunnan tehtävät, jotka se on ottanut itselleen hoidettavaksi itsehallinnon nojalla. Erityinen toimiala muodostuu niistä kunnan erityistehtävistä, jotka säädetään laissa. Yleisessä toimialassa kunnalla on suurempi harkintavalta, vaikka erityisen toimialan merkitys on kasvanut ja jättänyt lopulta yleiseen toimialaan vähemmän voimavaroja. (Oulasvirta 1996, 11–12.)

Kuntien toiminta keskittyy tuottamaan sivistystoimen, sosiaalitoimen ja terveydenhuollon peruspalveluita. Lisäksi kaupungeissa kuntien toimintaan liittyy myös liiketoimintaa ja yhdyskuntapalvelua. Kuntien toimialoja ovat myös tekninen toimi, asuntotoimi, pelastustoimi, ympäristönsuojelu sekä elinkeinotoimi. Kunnan sivistystoimi sisältää esiopetuksen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen, museot, teatterit ja orkesterit, kansalaisopistot, kirjastot, musiikkioppilaitokset sekä liikunta- ja nuorisotoimen. Esiopetuksen järjestäminen on kunnille lakisääteinen velvollisuus, mutta lapsille se ei ole velvollisuus vaan oikeus. Esiopetusta annetaan koulunkäynnin aloittamista edeltävänä vuotena ja se on suunnitelmallista kasvatusta ja opetusta. Tarkoituksena on kehittää lapsen tiedollisia, taidollisia ja sosiaalisia valmiuksia koulunkäyntiä varten. Perusopetuksen järjestäminen on myös yksi kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Se on maksutonta ja yleissivistävää koulutusta, jonka tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ja antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Toisen asteen koulutus sisältää lukiokoulutuksen ja ammatilliset perustutkinnot. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 34–40.)

Kunnan sivistystoimen tehtävänä on myös edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa ja tarjota kunnan asukkaille mahdollisuuden taiteen perusopetukseen taiteen eri aloilla. Kulttuuri-toimintaan kuuluvat myös alueelliset ja paikalliset kulttuuri- ja taidelaitokset, kuten museot,

teatterit ja orkesterit. Nämä ovat yleensä täysin kunnan ylläpitämiä tai ainakin kunnan voimakkaasti tukemia. Alueellisiin sivistystarpeisiin pohjautuvia oppilaitoksia ovat kansalais- ja työväenopistot, jotka tarjoavat mahdollisuuksia omaehtoiselle oppimiselle ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseksi. Kuntien tehtävänä on myös ylläpitää yleisiä kirjastoja. Kirjastot tyydyttävät kuntalaisten yleistä tiedon, sivistyksen ja virkistykseen tarvetta ja tukevat opiskelua ja omatoimista tiedonhankintaa. Musiikkioppilaitokset ovat kunnallista tai kuntien tukemaa palvelua, joiden tehtävänä on kehittää kansallista musiikkikulttuuria ja harrastustoimintaa. Kunnan väestön fyysisen ja psyykkisen terveyden ylläpitoa tuetaan liikunta- ja nuorisotoiminnalla. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 40–42.)

Kuntien tehtävänä terveydenhuolto on kuntalaisten keskuudessa erittäin arvostettu palvelu. Terveydenhuolto onkin suurimpia kunnallisia menoeriä. Terveydenhuolto jakautuu kansanterveystyöhön ja erikoissairaanhoidon. Kansanterveystyö on yksilöön ja hänen elinympäristöönsä kohdistuvaa terveydenhoitoa sekä yksilön sairaanhoitoa, jonka tarkoituksena on väestön terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen. Terveyskeskukset ovat pääasiallisin kansanterveystyön toteuttajia. Erikoissairaanhoidon toteuttaa lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia terveydenhuollon palveluja, kuten sairauden ehkäisyä, tutkimista, hoitoa, lääkinnällistä pelastustoimintaa sekä lääkinnällistä kuntoutustoimintaa. Nykyisin erikoissairaanhoidon kohdistuva valtionapu maksetaan kunnille ja kunnat ostavat sairaanhoitopiireiltä tarvittavat palvelut. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 42–43.)

Sosiaalihuollon ja siihen kuuluvien sosiaalipalvelujen järjestäminen kuuluvat kuntien sosiaalitoimen tehtäviin. Sosiaalipalvelut ovat yksilön elämässä selviytymistä tukevia palveluja. Sosiaalihuoltoon kuuluvat toimeentulotuki, sosiaaliavustukset ja niihin liittyvät palvelut, joilla pyritään turvaamaan kansalaisten hyvinvointi ja toimeentulo. Kuntien vastuulla on järjestää lakisääteiset sosiaalipalvelut, joita ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, laitoshuolto, asumispalvelut, perhehoito ja omaishoidon tuki. Lisäksi kunnat ovat vastuussa erityislakien määrittelemistä tehtävistä, kuten lasten päivähoidosta, lasten ja nuorten huollosta, päihdehuollosta, kehitysvammaisten erityishuollosta, vammaishuollosta sekä vanhusten huollosta. Sosiaalityöhön kuuluvat sosiaalityöntekijöiden antama ohjaus, neuvonta ja sosiaalisten ongelmien selvittäminen sekä muut tukitoimet, jotka edistävät ja ylläpitävät kuntalaisten turvallisuutta sekä parantavat yhteisöjen toimivuutta. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 43–48.)

Kuntien teknisen sektorin ja yhdyskuntapalveluiden toiminnot eroavat kunnissa suuresti, esimerkiksi koko- ja olosuhde-erojen vuoksi. Kunnan teknisen toimen vastuulla on rakentaa ja ylläpitää yhdyskuntatekniikkaa ja teknisiä palveluja. Näitä ovat esimerkiksi kadut, vesi- ja viemäriverkostot sekä kaatopaikat. Lisäksi teknisen toimen vastuulla on kunnan talonrakentaminen ja niiden ylläpito sekä puisto- ja viheralueiden hoito. Rakentamisen ja toiminnan yleisten edellytysten luominen maapolitiikan ja kaavoituksen sekä mittaus- ja rakennusvalvonnan avulla kuuluu teknisen sektorin tehtäviin. Kunnallistekniikkaan kuuluu tiestön, vesi-, jäte- ja energiahuollon ja tietoliikenneverkkojen ja -laitteiden sekä ympäristörakenteiden suunnittelu-, rakentamis- ja ylläpitotehtävät. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 48.)

Kunnan tehtävänä on valvoa ja edistää alueensa ympäristönsuojelua. Tämä toteutetaan siten, että kuntalaisille turvataan terveellinen, viihtyisä ja virikkeinen elinympäristö hoitamalla, suojelemalla ja kehittämällä luontoa. Ympäristönsuojeluviranomaiset huolehtivat, että kunnan ympäristönsuojelun tehtävät on säädettyjen lakien mukaiset. Ympäristönsuojeluviranomaiset pitävät myös huolta ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä. Heidän tehtävänä on myös huolehtia ympäristön tilan seurannasta ja siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista. Lisäksi ympäristönsuojeluviranomaisten kuuluu osallistua ympäristönsuojelun ohjaukseen, neuvontaan sekä valistukseen. Kaikki kunnan toiminnot tarvitsevat jonkinasteista tietoa ympäristönsuojelusta, joten yhteistyö koko kunnan hallinnon kanssa on välttämätöntä. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 51.)

Kansalaisten perustarpeisiin kuuluu asuminen. Kunta voi edistää monin eri tavoin kuntalaisten asunto-oloja, esimerkiksi maa- ja kaavoituspolitiikan avulla. Kunnan osittain tai kokonaan omistaman vuokra-, asumisoikeus- ja osaomistusasuntojen rakentamisella turvataan kuntalaisille enemmän mahdollisuuksia valita asumismuotonsa. Kuntien asuntotoimen erityisenä tehtävänä on huolehtia niiden kuntalaisten asumisesta, jotka eivät voi itse omin toimin järjestää itselleen asuntoa. Tärkeä kunnallinen tehtävä on myös pelastustoimi, johon kuuluu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu sekä yhteiskunnan toimintojen turvaaminen poikkeusoloissa. Kunnan muita tehtäviä ovat järjestää sen asukkaille kuluttaja- ja velkaneuvontaa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 52–54.)

Yksi kunnan toimiala on myös elinkeinotoimi. Sen tehtävänä on luoda yleiset edellytykset elinkeinotoimintaan kunnan alueella. Elinkeinoelämää hyödyttävät useat kunnan tuottamat palvelut ja ne myös luovat sille toimintaedellytyksiä. Lisäksi kunnat tukevat elinkeinoelämää

esimerkiksi järjestämällä yrityksiä palvelevaa neuvontaa, laatimalla elinkeinojen kehittämissuunnitelmia, edistämällä yritysten verkostoitumista, rakentamalla teollisuustiloja sekä antamalla takauksia. Yrityksiä kunnat tukevat lähinnä työllisyyden turvaamiseksi ja palvelujen saatavuudeksi. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 53.)

3.2 Kunnan talous

Julkiseen talouteen kuuluu kunnallistalouden lisäksi valtion, sosiaaliturvarahastojen ja julkisten liikelaitosten taloudet. Kunnallisen toiminnan tehtävänä on järjestää paikalliset palvelut. Valtion tehtävät puolestaan koskevat valtakunnallista palvelutuotantoa, tulonsiirtopoliittikkaa sekä kansantalouden ohjausta. Kunnan toiminnan järjestäminen aiheuttaa kunnalle menoja ja näiden menojen rahoittamiseksi se tarvitsee tuloja. Tulot kunta saa keräämällä veroja kuntalaisilta. Kunnan tulonlähteitä ovat myös tulonsiirrot valtiolta ja suoritteista saatavat maksut. Niissä kunnissa, joissa on paljon liikelaitostoimintaa, maksutulojen merkitys on suuri. Kuntaorganisaatio pyrkii toiminnassaan taloudellisuuteen ja tuloksellisuuteen, muttei kuitenkaan liikevoittoon. Taloudellisen toiminnan takaamiseksi kunnan tuotantoprosessi tulisi järjestää niin, että suoritteet saadaan mahdollisimman pienin kustannuksin. Tuloksellisuus pyritään saavuttamaan siten, että toiminta on tavoitteiden suuntaista ja tarpeita vastaavaa. (Oulasvirta 1996, 175–179.)

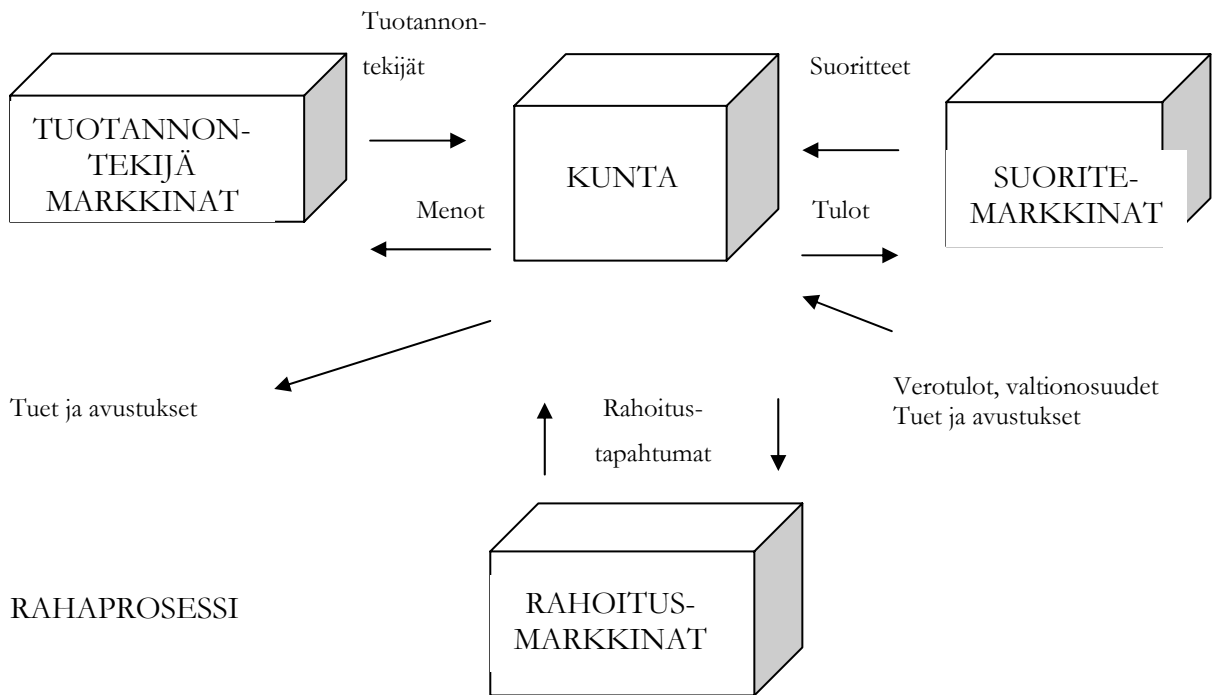
Kunnan talouden tavoitteita ovat kestävä kehitys ja vakaa talous. Näiden tavoitteiden turvaamiseksi kunnan täytyy pitää huolta, että sen tekemät sitoumukset ja niihin liittyvät riskit eivät ylitä kunnan voimavaroja. Pitemmällä aikavälillä kunnan talouden tulee olla tasapainoinen. Talousarviossa ja -suunnitelmassa konkretisoidaan valtuuston näkemykset asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ja kunnan alueen kehittämisestä. Talousarvio ja -suunnitelma kertovat kattavat tiedot kunnan toiminnasta ja taloudellisesta tilasta päätöksentekijöille sekä sidosryhmille. (Porokka-Maunuksela 2001, 21.)

Kunnan talousprosessi jaetaan reaali- ja rahaprosessiin, kuten kuviossa 3 kuvataan. Reaaliprosessissa kuvataan kunnan aineellisia ja aineettomia tuotannontekijöitä, kuten esimerkiksi työsuorituksia, tiloja ja aineita. Kunnat tuottavat pääasiassa palveluja, joiden aikaansaamiseksi ne hankkivat tuotannontekijämarkkinoilta erilaisia tuotannontekijöitä, kuten henkilökuntaa, toimitiloja ja tarvikkeita. Kunnat ja yritykset hankkivat tuotannontekijänsä samoilta markki-

noilta, mutta suoritteiden luovuttamisessa kunnat ja yrityksen eroavat merkittävästi toisistaan. Yritys myy tuottamansa tuotteet ja tavoittelee toiminnassaan voittoa, kun taas julkinen laitos luovuttaa tuottamiaan tuotteita maksutta tai tuotantokustannuksia alhaisempaan hintaan kuntalaisille. Kunnan tuottamien tuotteiden maksuttomuus tai alhainen perittävä maksu perustuu kunnan hallintoelimen päätökseen tai lainsäädäntöön. Tuotteiden hinnoittelu perustuu siis lainsäädäntöön tai kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Kunnan taloudellisen tilanteen mukaan päätetään katetaanko menot veroilla vai maksutuloilla. Kunnan verotulojen vähentyessä korotetaan kunnallisia maksuja. (Kivistö 1992, 20.)

Menojen ja tulojen rahavirtaa kuvaa rahaprosessi. Kunnan menot aiheutuvat pääasiassa tuotantotehtävien hankkimisesta. Muita menoja ovat muun muassa yksityisille kuntalaisille ja yhteisöille myönnettävät avustukset ja kuntaliittojen maksuosuudet, jotka liittyvät tuotantotehtävien hankintaan vain välillisesti. Näiden menojen rahoittamiseen kunta tarvitsee tuloja. Kunta saa tulonsa kuntalaisilta perittävästä kunnallisverosta, valtiolta saatavasta valtionosuuksista ja harkinnanvaraisista avustuksista sekä myynnin perusteella kerätyistä maksutuloista. (Kivistö 1992, 20–21.) Kunnan rahavirroissa on myös yhteydet rahoitusmarkkinoihin. Kunnat ottavat ja antavat lainoja ja niillä voi olla myös sijoitustuloja ja -menoja. Kunnallistaloudessa reaali-prosessi ja rahaprosessi muodostavat yhdessä kunnan talousprosessin. (Oulasvirta & Brännkärr 2001. 106.)

REAALIPROSESSI



Kuvio 3. Kunnan talousprosessi (Leppänen 2001, 9, mukaan)

Perussäännökset kuntien taloudenhoidosta ovat kunnallislaissa. Kunnallislaki säättää yleiset edellytykset kunnan hallinnon järjestämiseksi. Valtuuston hyväksymillä kuntakohtaisilla johtosäännöillä annetaan tarkemmat ohjeet hallinnon ja talouden hoitamiseksi. Kunnallislaissa kerrotaan, että kunnan tulee pitää kahdenkertaista kirjanpitoa sen tuloista, menoista, varoista ja veloista hyvää kirjanpitotapaa noudattaen. Kirjanpidon avulla seurataan kunnan hallintoelinten toimintaa ja siihen liittyvää varainkäyttöä sekä pyritään selvittämään talousarvion toteutumista. (Kivistö 1992, 12.) Kunnat ovat alkaneet noudattamaan kirjanpitolakia vuonna 1997. Sen avulla kunnan talous pidetään erillään muiden talousyksiköiden taloudesta. Kirjanpidon perusteella laaditaan kunnan tilinpäätös ja se antaa talousjohdolle perustiedot päätöksentekoa varten. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 106.)

Kunnallislain mukaan kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan laskentatoimesta. Laskenta-toimi kuvataan talouden ohjauksen apuvälineeksi, jonka tehtävänä on kerätä kunnan toimintaa kuvaavia arvo- ja määrälukuja sekä tuottaa niihin pohjautuvia raportteja ja laskelmia. Laskentatoimessa käytetään erilaisia laskelmia eri tarkoituksiin. Suunnittelulaskelmilla tuotetaan

tarpeellista tietoa toiminnan ohjaukseen. Suunnittelulaskelmia ovat esimerkiksi kuntasuunnitelma, työllisyysohjelma ja asunto-ohjelma. Tarkkailulaskelmilla verrataan toteutuneita lukuja tavoitteisiin. Tämän jälkeen pyritään saamaan selville poikkeamien syyt. Tilinpäätöksen yhteydessä laadittava talousarvion toteutumisvertailu on tärkein tarkkailulaskelma. Informointieli tiedotuslaskelmissa annetaan tietoja kunnan hallinnosta ja taloudesta niin kunnalle itselleen, kuntalaisille sekä valtion viranomaisille. (Kivistö 1992, 13.)

Laskentatoimen perustiedosto on kirjanpito ja se kuvaa kunnan rahaprosessia. Kirjanpidon avulla pidetään erillään kunnan rahat muiden talouksien rahoista. Kirjanpidon avulla voidaan myös seurata talousarvion toteutumista. Sen pohjalta tehdään seurantaraportteja valtuustolle, hallituksella ja hallintokunnille, jotka koskevat lähinnä ajan tasalla olevia määrärahojen käyttöä ja tulojen kertymistä. Yksi tärkeä laskentatoimen osa on myös suorite- ja kustannuslaskenta. Sen avulla helpottuu tuloksen seuranta ja tulosohtaus. Suorite- ja kustannuslaskenta rekisteröi toiminnan tuloksia, suoritteita ja niiden kustannuksia. Sen avulla halutaan myös selvittää yksikkökustannusten kehittyminen ja mikä on kunnan asema vertailtaessa muihin kuntiin (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 119–120.)

Kunnat voivat vapaasti järjestää taloushallinnon eri tehtävät ja niiden organisoinnin parhaaksi katsomallaan tavalla. Taloushallinnon eri tehtäviä ovat taloussuunnittelu, maksuliikennetehtävät, hinnoittelutehtävät, rahatoimitehtävät, kirjanpitoitehtävät sekä sisäinen valvonta ja seuranta. Taloussuunnittelu sisältää muun muassa talousarvion ja -suunnitelman laatimisen, maksuvalmiussuunnittelun, kassabudjetoinnin sekä tunnuslukujen ja mittareiden määrittelyn. Maksuliikennetehtäviin kuuluvat kaikkien rahatulojen ja -menojen hoitaminen. Hinnoittelutehtävät liittyvät kunnallisten maksujen ja sisäisten palvelujen hinnoitteluperusteisiin. Rahoimitehtäviin kuuluvat lainojen, rahavarojen ja arvopapereiden hoito ja seuranta. Kirjanpitoitehtävät liittyvät kirjanpitoon, sisäiseen laskutukseen ja suoritteiden määrien rekisteröimiseen. (Kivistö 1992, 18–19.)

Kunnan taloushallinnon organisaatio koostuu kunnanvaltuustosta, tilintarkastajista, kunnan hallituksesta, rahatoimistosta, hallintokunnista sekä kassa- ja tilivirastoista. Kunnanvaltuusto tekee kunnan periaatepäätökset. Lisäksi valtuusto vahvistaa talousarvion ja -suunnitelman, määrää kunnallisveroprosentin ja käsittelee tilinpäätöksen tilintarkastuskertomuksineen. Tilintarkastajien tehtävänä on valvoa, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu noudattaen lakeja, säädöksiä ja kunnanvaltuuston päätöksiä. Talousasioiden hoidossa ja toiminnan val-

vonnassa kunnanhallitus on merkittävässä asemassa. Johtosäännöillä voidaan kunnanhallitukselle kuuluvia tehtäviä siirtää alemmille toimielimille. (Kivistö 1992, 15.)

Rahatoimisto tai talousosasto huolehtii kunnan taloushallinnon käytännön tehtävistä, jonka päällikkönä toimii kamreeri, talousjohtaja tai taloussihteeri. Rahatoimisto tai talousosasto huolehtii kunnan maksuliikenteestä, kirjanpidosta, palkanlaskennasta ja niihin liittyvistä tietojenkäsittelystä sekä avustaa talouden suunnittelussa ja valvonnassa muita hallintokuntia. Talousarvion ja -suunnitelman valmistelu sekä tilinpäätöksen laatiminen ovat rahatoimiston tai talousosaston tärkeimmät tehtävät. Hallintokuntia ovat lautakunnat, johtokunnat ja niiden alaiset virastot ja laitokset. Kunnan talousasioiden hoidossa hallintokunnille annetaan tehtäviksi niitä koskeva talousarvion valmistelu, laskujen maksu, tulojen periminen, palkanlaskenta, tositteiden käsittely ja hyväksyminen sekä varastokirjanpito. Kassa- ja tilivirastot ovat suurehkoja virastoja ja laitoksia, jotka hoitavat laskentatoimen ja maksuliikenteen. Kassa- ja tilivirastot ovat yhteydessä koko kunnan kirjanpitoon, sillä niiden tulee jatkuvasti tietää koko kunnan taloudellinen tilanne. (Kivistö 1992, 15–17.)

Kunnassa tarvitaan myös maksuvalmiussuunnittelua, sillä pelkästään tulojen ja menojen tasapainottaminen taloudenhoidossa ei riitä turvaamaan kassavarojen riittävyyttä. Maksuvalmiussuunnitelma selvittää odotettavissa olevat kassaanmaksut ja kassastamaksut. Lisäksi se ennakoii mahdolliset kassakriisit tai turhan suuret kassavarat. Maksuvalmiussuunnitelmassa kassavirrat ohjataan niin, että maksuvalmius saadaan halutulle tasolle. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 122.)

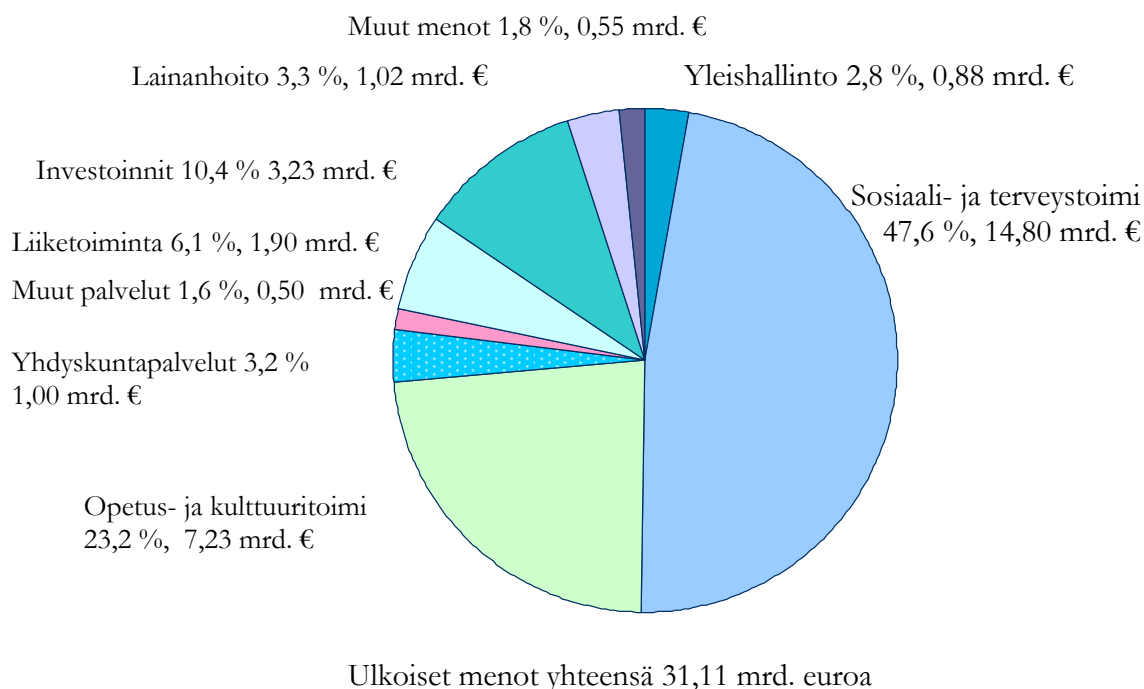
Perinteisen anglosaksisen talousteorian mukaan kunnan tulopohjan tulisi olla mahdollisimman vakaa ja helposti ennustettava. Tulokehityksen ollessa vakaa, kuntien ei tarvitse velkaantua tai leikata palvelumenojaan suhdannevaihteluiden vuoksi. Kaikista vakaimman paikallistason tulopohjan saavuttaa perustamalla verotulot sellaisiin verokohteisiin, jotka liikkuvat mahdollisimman vähän, esimerkiksi kiinteistöveroihin. Vakaita tulonlähteitä ovat myös maksut, jotka pohjautuvat hyötyjä- ja aiheuttajaperiaatteisiin. Kunnan talouden ollessa vakaa, päätöksenteko helpottuu huomattavasti. Talouden vakauden merkitys korostuu varsinkin silloin, kun verotulot muodostavat suuren osan kunnan tuloista. Tärkeää se on myös siksi, koska käytetyn paikallisveron veropohjan tasaisuus maan eri osissa vähentää tarvetta tasata kuntien välistä veropohjaa. Tämä myös vähentää samalla valtionosuuksien tarvetta. Lisäksi kunnan talouden vakaus, kunnan tulojen ja menojen välinen selkeä yhteys sekä verotuksen

läpinäkyvyys auttavat veronmaksajia ja kuntalaisia tekemään päätöksiä kunnan toiminnasta. (Hjerppe ym. 2003, 370–374.)

Kunnan taloutta valvotaan niin sisäisesti kuin ulkoisestikin. Sisäiseen valvontaan kuuluvat tarkkailu, tarkastus ja luottamushenkilöseuranta. Sisäistä valvontaa ovat muun muassa varasto- ja riskienhallinta, tarkkailulaskelmat ja seurantaraportit, sisäinen tarkkailu, sisäinen tarkastus sekä tilintarkastus. Ulkoiseen valvontaan kuuluvat tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävät ovat selvästi erotettu toisistaan laissa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on ottaa kantaa kunnan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta, kun taas tilintarkastajan tehtävät liittyvät laillisuus- ja oikeusvalvontaan. (Porokka-Maunuksela 2001, 42.)

3.2.1 Kunnan meno- ja tulorakenne

Kuntien menoihin kuuluvat pääomamenot, rahoitusmenot ja käyttömenot. Valtaosa menoista kuuluu kuitenkin käyttömenoihin. Henkilöstömenot ovat käyttömenoista suurimmat. Menorakenteessa ja menotason suhteen kuntien välillä voi olla hyvin suuriakin eroja. Nämä erot johtuvat palvelutarpeiden eroavaisuuksista. Palvelujen kysynnässä ja tarpeessa kuntien välisiä eroja aiheuttavat väestön ikärakenne ja sosiaalinen rakenne. Eroavaisuuksia menojen rakenteessa aiheuttavat myös politiikka sekä suoritteiden tuotantokustannuserot. Palvelujen organisointitavat, kuntien pinta-alat ja asutusrakenteet sekä niistä johtuvat palvelupisteiden sijoitukset ja määrät vaikuttavat myös kuntien menorakenteisiin ja menotasoihin. Monet kustannuseroihin vaikuttavat tekijät eivät kuitenkaan ole kunnan itsensä vaikutettavissa. (Oulasvirta 1996, 179–180.)



Kuvio 4. Kunnan ulkoisten menojen rakenne vuonna 2005 (Suomen Kuntaliitto 2006, a)

Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2005 olivat yhteensä 31,11 miljardia euroa. Kuviosta 4 selviää, että kuntien ulkoisista menoista lähes puolet on sosiaali- ja terveystoimen menoja. Lähes neljännes menoista puolestaan muodostuu opetus- ja kulttuuritoimen järjestämisestä. (Suomen Kuntaliitto 2006, a) Kuntien ulkoisia menoja ovat myös muut palvelut, joita ovat muun muassa liikennepalvelut. Lisäksi kunnan menoja muodostuu yleishallinnosta, lainanhoidosta, liiketoiminnasta, investoinneista sekä muista menoista. (Hjerpe ym. 2003, 383.)

Merkittävimmät tulolähteet kunnissa ovat verot, tulonsiirrot valtiolta ja maksut. Muita tulolähteitä ovat lainat, korot, osingot ja omaisuuden myynnistä saadut tulot. Kuntien oikeus periä veroa jäseniltään on kunnan toiminnan perusta. Talousarviossa määritetään jäseniltä kootavan veron määrä. Kunnan perimiä veroja ovat tulovero, yhteisövero, kiinteistövero sekä koiravero. Kunnallinen tulovero on kuitenkin merkittävin kunnan saamista verotuloista. Kunnallisveron suuruuden määrittelevät verovelvollisen tulot. Kunnallisverotuksessa kuntalaisia verotetaan ainoastaan henkilökohtaisista ansiotuloista ja jokainen kuntalainen maksaa veroa kunnalle yhtä suuren osan (veroprosentti) verotettavasta tulostaan. Valtion viranomai-

set kokoavat verot ja kunnallisvero tilitetään kunnalle kuukausittain. Ennakkoon kertyneet verot jaetaan veronsaajaryhmien kesken valtiovarainministeriön vuosittain vahvistamien suhteellisten osuuksien perusteella. Kuntien osuus yhteisöveroon määräytyy kunnille kuuluvan laskennallisen jako-osuuden mukaan. (Oulasvirta 1996, 181–183.)

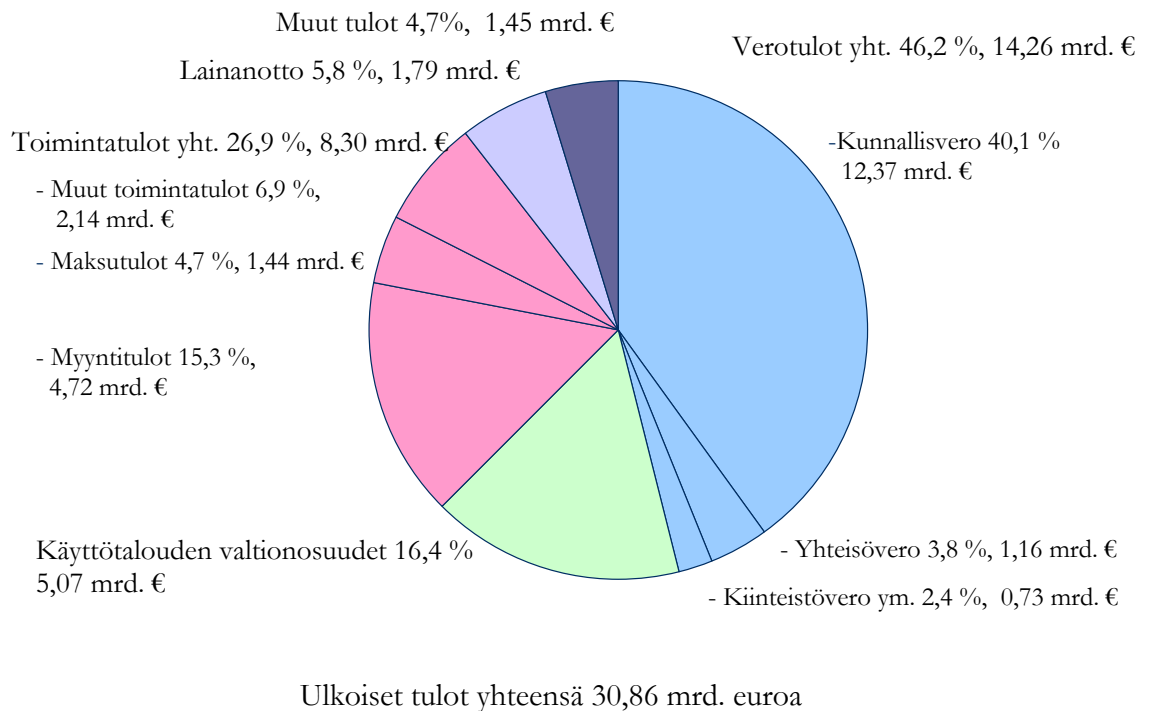
Kunnan tuloista merkittävä osa muodostuu myös maksuista. Maksujen perimisen perusajatuksena on, että niiden avulla toiminnan taloudellinen rasitus voidaan kohdistaa myös hyödyn saajaan. Toisin sanoen maksut ovat vastikkeita julkisen vallan palveluista. Tämä perusajatus lisää käyttäjien kustannustietoutta. Maksuilla katetaan kaikki tai ainakin osa niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat palvelujen järjestämisestä. Maksujen tarkoituksena on myös tiedon välittäminen päätöksentekijöille. Maksujen kautta saadaan selville palvelujen kysyntä, jolloin sitä voidaan ohjata niin, että voimavarat pystytään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti. (Oulasvirta 1996, 183–184.) Toisin kuin veroilla, maksuilla ei pyritä vaikuttamaan tulonjakoon eikä ohjaamaan taloutta. Suomessa julkisen sektorin tuottamat hyödykkeet ovat yhä enenevässä määrin tulleet maksullisiksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että toimintaa pyritään tehostamaan ja markkinavetoisuutta suositaan. (Wikström 2006, 29.)

Maksut voivat olla joko julkisoikeudellisia tai yksityisoikeudellisia. Julkisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi rakennusvalvonta-, jätevesi-, ja pysäköintimaksut sekä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen maksut. Julkisoikeudelliset maksut perustuvat erityislakiin. Yksityisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi vesi-, sähkö- ja liikennemaksut ja ne perustuvat sopimuksiin. Palveluista perittävän hinnan määrittäminen on yksi kuntien ongelma. Yleistä lakia ei ole, joka koskisi kunnallisia maksuja. Tiettyjen maksujen kohdalla on kuitenkin olemassa erityislakeja, kuten esimerkiksi jätevesimaksulaki. Tällöin kunnan on säädettävä maksu erityislain mukaisesti. Muissa tapauksissa kunnan on omaa harkintakykyänsä käyttäen määritettävä palveluiden hinnat huomioiden kuitenkin kaikki rahoitusperiaatteet, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen. (Oulasvirta. & Brännkärr 2001, 111.)

Menojen kattamiseen kunnat käyttävät myös vierasta pääomaa. Kuntien lainat voivat olla joko pitkäaikaisia talousarviolainoja tai lyhytaikaisia kassalainoja. Pitkäaikaisten talousarviolainojen takaisinmaksu suunnitellaan talousarvion rahoitusosassa. Pitkäaikaisia lainoja tulisi käyttää vain pääomamenoihin, investointeihin tai vanhojen epäedullisten lainojen uudelleenjärjestelyihin. (Oulasvirta 1996, 185–186.) Investoinnin rahoitus voidaan pitkäaikaisen lainan avulla jakaa usealle vuodelle, eikä muihin toimenpiteisiin, kuten tuloveroprosentin nostoon,

tarvitse ryhtyä. Kunta voi myös ottaa lainaa silloin, jos kyseessä on tuloa tuottavan investoinnin rahoittaminen. Lainoja otettaessa kunnan tulee huomioida yleiset rahamarkkinat. Esimerkiksi korkean koron aikana kunnan kannalta edullisinta olisi lisätä ennakkoon säästämistä ja lisätä tulo-rahoituksen osuutta investointien rahoittamiseen. Lyhytaikaisia kassalainoja puolestaan käytetään käyttömenoihin, pääomamenoihin tai maksuvalmiuden parantamiseksi. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 113.)

Kunnat voivat oman harkintansa mukaan perustaa myös rahastoja. Kuntalaki ei tätä kuitenkaan vaadi. Rahastot perustetaan kunnan omilla varoilla ja niillä tulee olla omat sääntönsä. Rahastoja voi olla hyvinkin erilaisia, kuten lahjoitusrahastoja, tehtäväkohtaisia rahastoja sekä riskirahastoja. Rahastojen käyttö tuloksenjärjestelynä tuloksen tasaamistarkoituksessa ei kuitenkaan ole mahdollista. Rahastojen avulla voidaan esimerkiksi turvata kunnan maksuvalmiutta, sillä niitä voidaan sisällyttää kunnan kassavaroihin ja talletuksiin. Investointien varalle kunnat voivat rahastojen lisäksi varautua myös vapaaehtoisilla varauksilla. Kirjanpitolain mukaan kunnan on tehtävä pakollinen varaus, mikäli tiedossa on jonkin vastaisen menon realisoituminen tulevaisuudessa. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 114.)



Kuvio 5. Kunnan ulkoisten tulojen rakenne vuonna 2005 (Suomen Kuntaliitto 2006, a)

Kuten kuviosta 5 selviää, Suomen kaikkien kuntien yhteenlasketuista tuloista verotulot kattavat noin puolet. Kunnan verotulot kerääntyvät kunnallisverosta (n. 41 %), yhteisöverosta (n. 4 %) sekä kiinteistöverosta (n. 2 %). Valtion vuoden 2007 talousarvioesitykseen sisältyvän peruspalvelubudjettitarkastelun mukaan kuntien verotulojen kokonaismäärän odotetaan nousevan 16 miljardiin euroon siten, että tästä summasta 13,9 miljardia euroa kerääntyy kunnallisverosta, 1,3 miljardia euroa yhteisöverosta ja 0,8 miljardia euroa kiinteistöverosta. Kuntien toimintatulot ovat noin 27 prosenttia kaikista tuloista ja ne koostuvat myyntituloista, maksutuloista sekä muista toimintatuloista. Myyntitulot muodostavat noin 15 prosenttia kuntien kokonaistuloista ja niitä ovat pääasiassa kunnalliset liiketoimintatulot, kuten vesi- ja jätevesihuolto. Maksutuloja kunnille kertyy noin 5 prosenttia eli 1,4 miljardia euroa kaikista tuloista. Sosiaali- ja terveystoimen maksutulot muodostavat suurimman erän eli yli 80 prosenttia kuntien maksutuloista. (Alanen ym. 2006, 8, 16.)

Valtionosuudet

Kuntien merkittävä toiminnan rahoittajan on valtio. Valtion rooli rahoittajana on kuntien kannalta välttämätön, sillä valtion asettamien velvoitteiden hoitaminen on suurin menoerä. Kuntien palvelutuotannon rahoittaminen ja eri kuntien taloudellisten mahdollisuuksien erojen tasaaminen on valtionosuuksien ensisijainen tarkoitus. Sen tavoitteena onkin, että kaikki kansalaiset saisivat yhtäläisellä verorasituksella samanlaisia kunnallisia peruspalveluja. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainon ja ennakoitavuuden parantamiseksi valtion keskeisimmät välineet ovat peruspalveluohjelma sekä peruspalvelubudjetti. Näihin sisältyy kunnallistalouden kokonaistarkastelu ja kuntien tehtävien muutosten arviointi (Suomen kuntaliitto 2003, d.) Valtionapujärjestelmään kuuluu yleisten valtionosuuksien ja rahoitusavustusten kokonaisuus. Tähän kuuluvat verotulojen tasausjärjestelmä, harkinnanvarainen hakemuksen perusteella myönnettävä erä sekä asukaslukuperusteinen valtionapu. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 112–113.)

Kunnat saavat laskennallisia valtionosuuksia tehtäväkohtaisilla määräytymiskriteereillä sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetus- ja kulttuuritoimeen. Nämä valtionosuudet määräytyvät kuntien laskennallisten kustannusten pohjalta. Laskennalliset valtionosuudet lasketaan siten, että valtiovarainministeriö vuosittain vahvistaa yksikköhinnat asukasta, oppilasta, opetustuntia tai muuta yksikköä kohden. Tämän jälkeen yksikköhintojen ja yksiköiden lukumäärän (oppilaat, asukkaat jne.) perusteella saadaan kunnan laskennalliset menot asukasta kohti.

Kunta kattaa näistä lasketuista menoistaan saman summan asukasta kohti, kun loppu tulee valtionosuutena. Laskennalliset valtionavut kannustavat kuntia taloudelliseen toimintaan. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 112–113.)

Yleinen valtionosuus puolestaan pohjautuu kunnan asukaslukuun ja olosuhdetekijöihin. Se muodostetaan siten, että kunnan asukasluku kerrotaan perusosalla lisätyinä olosuhdelisät. Näitä olosuhdetekijöitä ovat muun muassa voimakas asukasluvun lisääntyminen tai väheneminen, saaristoisuus, syrjäisyys, liikenteen taajamarakenteisuus tai kielisuhteet. Vuonna 2006 yleisen valtionosuuden perusosa oli 27,81 euroa asukasta kohden ja vuodelle 2007 perusosaksi on vahvistettu 28,19 euroa asukasta kohti. (Suomen kuntaliitto 2007, e.)

Valtionosuudet käyttötaloudessa olivat noin 7,7 miljardia euroa vuonna 2007, kuten taulukosta 3 selviää. Tästä summasta kaksi prosenttia oli yleisiä valtionapuja, 56 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ja 32 prosenttia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia. Kuntien kokonaistuloista noin 17 prosenttia muodostui käyttötalouden valtionosuuksista. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa kuvataan valtionosuusprosentilla. Opetus- ja kirjastotoimessa vuonna 2007 tämä valtionosuusprosentti oli 45,30 ja muussa kulttuuritoimessa 29,70. Vastaavasti kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista 33,88 prosenttia katetaan tehtäväkohtaisella valtionosuudella. (Alanen ym. 2006, 18.)

Taulukko 3. Valtionosuus- ja avustusjärjestelmän sisältö vuonna 2007 peruspalvelubudjettitarkastelun mukaan (Alanen ym. 2006, 19.)

| | Mrd. € | % |
|--|---------------|------------|
| Laskennalliset valtionosuudet tasauserineen | | |
| • Yleinen valtionosuus | 0,189 | 2 |
| • Laskennalliset valtionosuudet opetus- ja kulttuuritoimeen | 2,516 | 32 |
| • Laskennalliset valtionosuudet sosiaali- ja terveydenhuoltoon | 4,303 | 56 |
| Laskennalliset valtionosuudet yhteensä | 7,008 | 90 |
| | | |
| Muut valtionavut | 0,746 | 10 |
| | | |
| Laskennalliset ja muut valtionavut yhteensä | 7,754 | 100 |

Valtionosuuksien lisäksi Suomessa on käytössä verotulojen tasausjärjestelmä, jonka avulla kaikille kunnille taataan 91,86 prosenttia (vuonna 2007) maan keskimääräisestä asukaskohtaisesta verotulosta. Tämä saadaan, kun jokaiselle kunnalle lasketaan asukaskohtainen verotulo, joka muodostuu ansio-, yhteisövero ja kiinteistöverosta. Laskennan pohjana ovat maan keskimääräiset ansio- ja kiinteistöveroprosentit. Verotustietojen perusteella tasauksen määrä vaihtuu vuosittain. Mikäli kunnan verotulot ovat suuremmat kuin tasausraja, kunnat maksavat 37 prosenttia (vuonna 2007) tasausrajan ylittävästä osasta tasauskassaan. Valtionosuuksien tasaus siis joko antaa kunnalle tasauslisää tai vähentää valtionosuuksia tasausvähennyksen verran. (Hjerppe ym. 2003, 389–390.)

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus toimitetaan kahden vuoden viiveellä kunnille maksettavissa valtionosuuksissa. Verotulotasausta maksettaessa kunnalle se jaetaan siten, että tasauksen määrästä 6 prosenttia kohdistetaan yleiseen valtionosuuteen, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuteen 57 prosenttia sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuteen 37 prosenttia. (Suomen kuntaliitto 2006, b) OECD on tehnyt erinäisiä johtopäätöksiä eri maiden tasausjärjestelmästä. Esimerkiksi veropohjaerojen tasaamisella voi olla erilaiset kannustinvaikutukset. Tasaus voi nimittäin joissain tilanteissa vähentää kunnan omaa aktiivisuutta vahvistaa veropohjaansa. Näin voi käydä silloin, kun kunnan oman toiminnan tuloksena saavutettu tulonlisäys menee kokonaan tasaukseen. (Alanen ym. 2006, Liite 3. 25.)

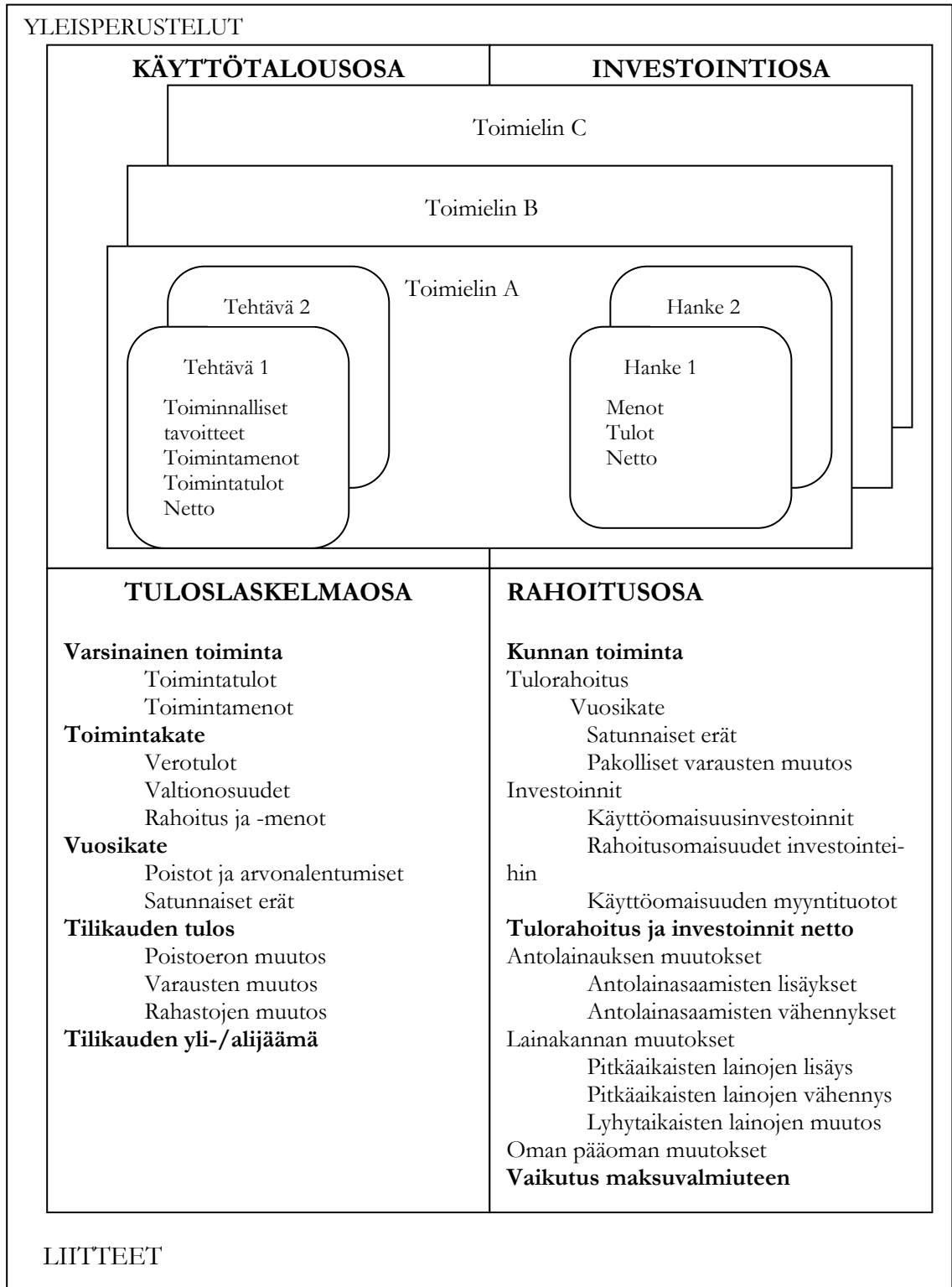
Tulopohjan ja tiettyjen verojen keskittyminen sellaisiin kuntiin, joissa veropohja on jo muutenkin vahva, lisää kuntien välisiä eroja. Tämä ongelma Suomen verojärjestelmässä lisää paineita kuntien tuloeroja tasoittavia järjestelmiä kohtaan. Verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen sisältyy viive, joka on aiheutunut lähinnä yhteisöverotuoton nopeasta kasvusta. (Valtiovarainministeriö 2003, 18.)

Edellä mainittujen valtionosuuksien lisäksi Suomessa on käytössä harkinnanvarainen valtionapu. Tätä valtionapua jaetaan vuosittain tietyille päätettävillä kunnilla. Harkinnanvaraista valtionapua myönnetään kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisen tai tilapäisen taloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Tuen tarpeen arvioinnissa otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet ja sen myöntämiselle voidaan asettaa ehtoja, jotka koskevat kunnan talouden tervehdyttämistä. Vuonna 2000 harkinnanvaraista valtionapua jaettiin yhteensä 70,6 miljoonaa euroa ja kyseinen summa on vuosi vuodelta kasvanut. (Hjerppe ym. 2003, 390.) Harkinnanvarainen valtionapu ei saa kuitenkaan olla ratkaisu kunnan talouden rakenteellisiin ongelmiin ja sitä ei missään nimessä saa pitää pysyvänä kunnan rahoitusmuotona. Tämä menettely ei kannusta kuntaa muuttamaan palvelurakenteita taloudellisimmiksi eikä kehittämään kuntataloutta kestävämmälle pohjalle. (Valtiovarainministeriö 2003, 43–44.)

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää muutettiin vuoden 2006 alusta erilaisilla lakiuudistuksilla. Tuolloin muutettiin myös valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamista koskevia säännöksiä. Tällä muutoksella määrättiin, että joka neljäs vuosi tehtävässä tarkastuksessa valtionosuuksien määräytymisperusteina käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tulee varmistaa toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Lisäksi valtion tulee osallistua tietyllä laissa säädettävällä prosenttiosuudella näihin määräytymisperusteiden mukaisiin kustannuksiin. Vuodesta 2008 lähtien valtionosuusprosentteista säädetään erikseen joka neljäs vuosi. Lisäksi käyttöön otettiin vuoden 2006 alusta määräytymisperusteiden tarkistamiseksi vuosittain kunnallisten peruspalvelujen kustannuskehitystä kuvaava indeksi. (Alanen ym. 2006, 23.)

3.2.2 Talousarvio ja -suunnitelma

Talousarvio on kunnanvaltuuston hyväksymä toiminta- ja taloussuunnitelma, joka koskee yhtä tilikautta ja se käsittää kunnan kaikkien hallintokuntien menot, tulot sekä toiminnan tavoitteet. Vuosittaista talousarviota käytetään tarkastelemaan talouden kehitystä lyhyellä aikavälillä. Talousarviossa määritellään ne toiminnalliset ja taloudelliset rajat, joiden mukaan kunta kunakin vuonna toimii. Talousarvio toimii myös kunnan taloudenhoitovälineenä, sillä talousarviosta jakautuu informaatiota käyttötalous- ja investointi- sekä tuloslaskelma- ja rahoituslaskelmaosiin sekä liitetietoihin. Käyttötalousoosassa määritetään juoksevan toiminnan määrärahat ja tuloarviot. Investointiosassa ne osoitetaan hankkeisiin. Tuloslaskelmaosassa ilmenee kunnan oman tulorahoituksen riittävyys käyttömenoihin ja sen jälkeen syntyvän rahallisen tuloksen. Rahoitusosasta ilmenee tuloslaskelmasta siirtyvien tulojen ja muiden rahoituslähteiden käyttö sekä rahoitustarve, joka joudutaan kattamaan joko uudella lainanotolla tai kunnan vaihto- ja rahoitusomaisuutta vähentämällä. Talousarvio on myös runko kirjanpitoa varten. (Oulasvirta 1996, 189–191.)



Kuvio 6. Kunnan talousarvio ja -suunnitelmarakenne (Leppänen 2001, 184)

Kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa on yhteneväinen rakenne, joka alkaa yleisperusteluista ja jatkuu käsittelemällä käyttötalousosaa, tuloslaskelmaosaa, investointiosaa ja rahoitusosaa. Yleisperusteluissa kerrotaan yleisesti kansantalouden ja kunnan talouden tilasta sekä siitä, mitkä ovat niiden kehitysnäkymät. Pitkän aikavälin tavoitteet ja strategiasuunnitelmat myös kytkeytyvät kunnan talousarvioon ja -suunnitelmaan yleisperusteluissa. (Leppänen 2001, 184–185)

Talousarviossa ja tilinpäätöksessä kuvataan kunnan talous niin toiminnan ohjauksen kuin kokonaistalouden näkökulmasta. Toiminnan ohjauksen välineitä ovat käyttötalousosa ja investointiosa, kun taas kunnan kokonaistaloutta tarkastellaan tuloslaskelmaosassa ja rahoitusosassa. Käyttötalousosassa esitetään ne toimielinten tehtävä-, yksikkö- tai toimintakohtaiset tavoitteet, jotka valtuusto on niille asettanut. Lisäksi käyttötalousosassa esitetään tavoitteisen edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä suoritteiden kustannusrakenne. Investointiosassa kuvataan hankkeiden kokonaiskustannusarviot sekä arvioon perustuvat mahdolliset rahoitusosuudet. Investointiosassa kerrotaan myös rahoitusosuuksien jakautuminen suunnitteluviikolle määrärahoiksi ja tuloarvioiksi. Tuloslaskelmaosassa esitetään tulorahoituksen riittävyys palvelutoiminnan menoihin, korkoihin ja omaisuuden kulumisen edellyttämiin suunnitelman mukaisiin poistoihin sekä arvonalennuksiin. Tuloslaskelmaosassa kerrotaan myös tilikauden tuloksen käsittelyerät. Tuloslaskelmaosalla on keskeinen rooli arvioitaessa kunnan tilikauden tulokehitystä. Rahoitusosassa käsitellään kunnan maksuvalmiutta ja sitä, miten talousarvio siihen vaikuttaa. Rahoitusosassa esitetään toiminnan, investointien ja rahoitustoiminnan kassavirtaa. (Porokka-Maunuksela 2001, 23.)

Talousarvio pohjautuu erilaisiin periaatteisiin. Näistä periaatteista osa on säädetty laissa ja osa taas liittyy hyvään kunnallistalouden hoitoon. Täydellisyys- ja vuotuisperiaate määräävät sen, että talousarvioon täytyy ottaa yhden varainhoitovuoden kaikki tiedossa olevat tulot ja menot. Tasapainoperiaate puolestaan koskee lähinnä rahoituslaskelmaa ja tuloslaskelmaa, joiden tulee perustua rahoituksen tasapainoon. Toisin sanoen tasapainoperiaate koskee rahan käyttöä ja rahan lähteitä. Yhtenäisyysperiaatteen mukaan talousarviovuoden taloustapahtumat tulee esittää kootusti, yhtenä talousarviokirjana ja, että valtuusto päättää talousarviosta ja -suunnitelmasta yhtenä kokonaisuutena samassa käsittelyssä. (Oulasvirta 1996, 191.) Talousarviossa voidaan noudattaa kuntalain mukaan joko brutto- tai nettoperiaatetta. Bruttoperiaatteen mukaan menoista ei vähennetä tuloja eikä tuloista menoja. Nettoperiaatteessa lasketaan

erotuksena menot tuloista eli netto, joka sitoo määrärahan käyttäjää (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 117.)

Vuosittain laadittavien talousarvion ja taloussuunnitelman valmistelu pohjautuu valtuuston hyväksymiin kunnan toiminnan päämääriin, joiden saavuttamiseksi tarkennetaan keskeiset toimintatavat valtuuston arvokeskusteluissa. Lähtökohtana talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa ja tulevaisuuden tarkastelussa ovat aikaisemmin asetettujen tavoitteiden saavuttaminen sekä nykytilanteen arviointi etenkin käytettävissä olevien resurssien osalta. Tämän jälkeen lautakunnat ja johtokunnat laativat kunnanhallituksen antamien laadintaohjeiden perusteella omat ehdotuksensa. Nämä ehdotukset kootaan ja tasapainotetaan talousarvio- ja suunnitelmaehdotukseksi. Valtuuston hyväksyessä talousarvion ja taloussuunnitelman, hyväksytään myös kuntalain edellyttämät kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. (Porokka-Maunuksela 2001, 25.)

Talousarvio on kunnan päättäjien väline ohjata kunnan organisaation toimintaa. Talousarvio antaa valtuudet käyttää määrärahoja osoitettuihin tarkoituksiin, mutta se myös velvoittaa kunnanhallitusta, eri hallintokuntia ja niissä toimivia viranhaltijoita ja muuta henkilöstöä noudattamaan siinä määriteltyä toimintaa. Talousarviossa määriteltyjen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamista valvotaan kirjanpidon, suorite- ja kustannuslaskennan sekä asiakaspalautteen antaman tiedon avulla. Talousarvio on myös erittäin tärkeä informatiiviväline. Se välittää tietoa kunnan taloudesta luottamushenkilöille, viranhaltijoille ja muille tietoa tarvitseville. (Oulasvirta 1996, 190.)

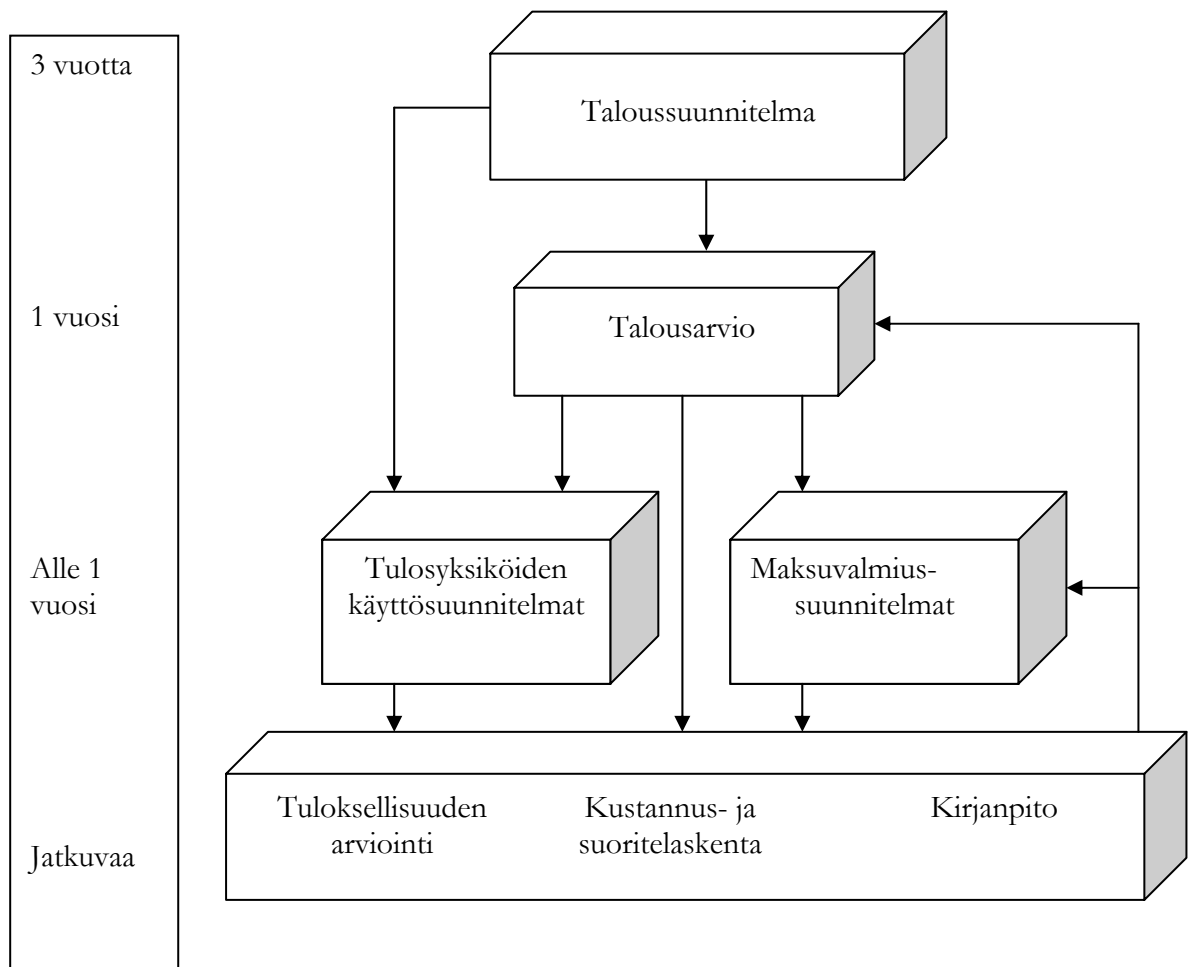
Valtuusto antaa talousarviosta päättämisen jälkeen talousarvion käyttötalousosassa toimielimille tulosalueittain ja investointiosassa hankkeittain määrärahat ja tavoitteet. Tämän pohjalta toimielimet päättävät talousarvion käyttösuunnitelmista. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 118.) Käyttösuunnitelmissa toimielimet jakavat määrärahat tulosityksiköille, kohteille ja hankkeille. Samalla toimielimet asettavat tarkennetut ja yhdenmukaiset tavoitteet tulosityksiköittäin. Talousarvion sitovia määrärahoja ei saa ylittää ilman valtuuston lupaa. (Oulasvirta 1996, 192–193)

Talousarvio ja -suunnitelma ovat ratkaisevassa asemassa kunnan talouden suunnittelussa ja sen toiminnan kuvaajana. Talousarvion ja -suunnitelman hyväksyy kunnan valtuusto. Talousarvio laaditaan vuosittain ja taloussuunnitelma on puolestaan kolme- tai useampivuotinen. Niissä kuvataan kunnan talouden arvioitu kehittyminen. Kuntalain mukaan talousarvio ja -

suunnitelma on laadittava niin, että turvataan edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen ja, että kunnan maksuvalmius on kaiken aikaa riittävä. Perusajatuksena on, että kunnan talousarvio, taloussuunnitelma ja tilinpäätös olisivat samanlaisia rakenteeltaan, jolloin niistä saata- vat tiedot olisivat keskenään vertailukelpoisia. (Porokka-Maunuksela 2001, 22.)

Kunnan talousarvion toteutumista voidaan seurata budjetoinnin ja kirjanpidon avulla. Niiden avulla myös pyritään tuottamaan tarvittavat tiedot päätöksentekoa varten johdolle sekä antaa kuntalaisille ja ulkoisille sidosryhmille oikea kuva kunnan taloudesta. Kuntalain mukaan kunnan tulee laatia vähintään kolmivuotinen taloussuunnitelma, jonka ensimmäinen vuosi tarkennetaan sitovaksi talousarvioksi. Taloussuunnitelman avulla kunnan taloutta ja sen tasapainoa voidaan tarkastella pitemmällä aikavälillä. Taloussuunnitelman onnistumiseksi kunnan väestönkehitystä sekä työpaikka- ja verotulokehitystä tulee tarkastella realistisesti. Taloussuunnitelman kannalta tärkeää on myös valtiolta saatava tieto valtionosuusrahoituksen kehityksestä. (Oulasvirta 1996, 188–189.)

Taloussuunnitelman avulla kunnan taloutta ja sen tasapainoa pystytään seuraamaan pitem- mällä aikavälillä. Esimerkiksi investointien tekemiset voidaan ajoittaa paremmin ja rahoitus- ongelmilta vältytään. Taloussuunnitelman onnistumiseksi ennusteiden kunnan tuloperusteiden kehityksestä on oltava realistiset. Varsinkin verotulojen osalta yhteisöverokehityksen en- nakointi on tuottanut kunnille vaikeuksia. Valtionosuuksien arvioinnissa puolestaan ei ole ollut ongelmia, sillä ne ovat laskennallisia ja niistä tiedotetaan etukäteen. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 115.)



Kuvio 7. Kunnan taloussuunnittelu ja seuranta (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 115.)

3.2.3 Tilinpäätös ja toimintakertomus

Toimintakertomus koostuu kahdesta eri osasta; toiminnan ja talouden kokonaistarkastelusta sekä talousarvion toteutumisvertailusta (Leppänen 2001, 111). Kuntalain mukaan kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan on laadittava ja allekirjoitettava tilikaudelta tilinpäätös, joka sisältää tuloslaskelman, taseen ja niiden liitetiedot, talousarvion toteutumisvertailun, toimintakertomuksen sekä tarvittaessa konsernitaseen liitteineen. Kunnan tilinpäätös on julkinen. Tilinpäätös on laadittava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä kirjanpitolain mukaan. Tilintarkastajan on kuntalain mukaan tarkastettava tilinpäätös ja annettava tilintarkastuskertomus. Tämän jälkeen tilinpäätös tarkastusker-

tomuksineen on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. (Harjula & Prättälä 2004, 514–516.)

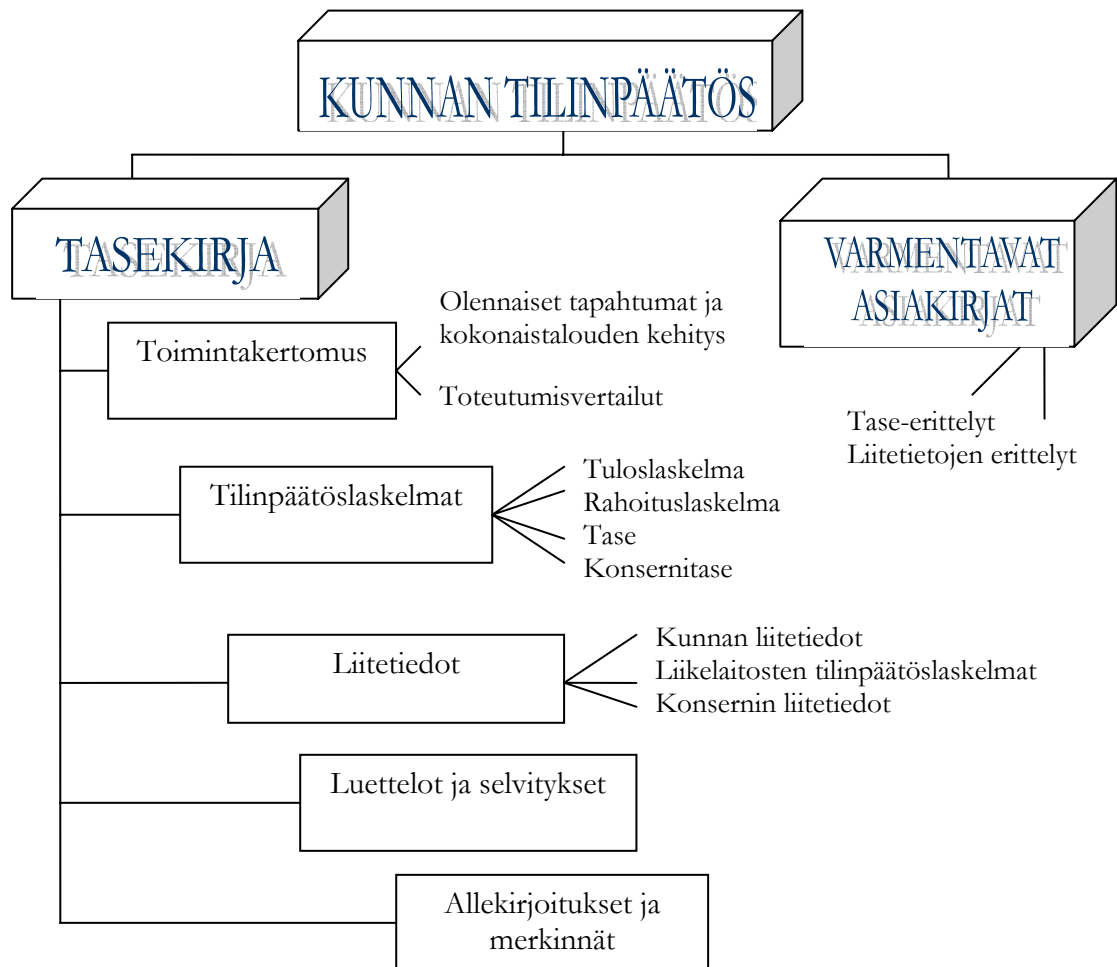
Tuloslaskelmassa esitetään kuluneen vuoden tuotot ja kulut sekä tilikauden tulos. Se laaditaan kirjanpitolain mukaisesti. Tuloslaskelmassa esitetään onko tuottona kertynyt tulorahoitus riittänyt palvelujen tuottamisesta johtuneiden kulujen kattamiseen. Tase kertoo kunnan taloudellisen tilanteen tilivuoden päättyessä. Taseen vastaavaa -puolella esitetään kunnan varat ja vastattavaa -puolella velat sekä varojen ja velkojen erotuksena kunnan oma pääoma. Taseen antamien tietojen perusteella voidaan arvioida kunnan omavaraisuutta ja velkaantuneisuutta. Liitetiedoissa tarkennetaan tuloslaskelman ja taseen antamaa informaatiota kunnan taloudellisesta asemasta ja tilikauden tuloksesta. Liitetiedoissa tulee esittää muun muassa toimintatuotot toimintakokonaisuuksina, satunnaisiin tuottoihin ja kuluihin sisältyvät erät, pysyvien vastaavien erittelyjä, rahoitusomaisuuden erittelyjä, oman pääoman erittelyjä, vakuudet ja vastuut, tytär- ja omistusyhteisyhteisöjä koskevia tietoja sekä rahoituslaskelma. (Porokka-Maunuksela 2001, 32.)

Liitetietoihin sisältyvä rahoituslaskelma kertoo kunnan rahan käytön ja rahan lähteet tilikaudella. (Porokka-Maunuksela 2001, 32). Rahoituslaskelman avulla osoitetaan, miten kunnan tilikauden aikainen toiminta ja investoinnit sekä rahoitustoiminta ovat vaikuttaneet kunnan kassavaroihin. Rahoituslaskelma toimii kokoavana tekijänä kunnan rahojen liikkeistä. Se täydentää näin ollen niin tuloslaskelman, taseen ja muiden liitetietojen antamaa kuvaa. (Leppänen 2001, 111.)

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta tilikaudella kertoo kunnanhallituksen antama toimintakertomus. Kuntaliiton suosittelman tilinpäätösmallin mukaan olennaiset tapahtumat kunnan toiminnassa ja taloudessa esitetään jaoteltuina osiin. Näitä osia ovat kunnanjohtajan katsaus, kunnan hallinto ja siinä tapahtuneet muutokset, yleinen ja oman alueen taloudellinen kehitys sekä olennaiset muutokset kunnan toiminnassa ja taloudessa. (Leppänen 2001, 155.) Toimintakertomuksessa annetaan myös tietoja sellaisista olennaisista asioista, joita ei ole käynyt ilmi tuloslaskelmassa tai taseessa. Toimintakertomuksen tulisi myös kertoa kunnan tilan ja tuloksen arvostelemista varten tärkeät seikat, toiminnossa tapahtuneet olennaiset muutokset, arvio toiminnan kehittymisestä tulevana vuonna sekä tietoja kunnan toimielimistä ja organisaatiosta. Lisäksi toimintakertomuksessa kunnanhallituksen tulee selvittää tilikaudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä tarvittaessa esittä-

vä talouden tasapainottamisohjelma. (Porokka-Maunuksela 2001, 34.) Kunnan hallituksen on toimintakertomuksessa selvitettävä valtuustolle sen asettamien tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteiden saavuttamisaste kuvataan usein toiminnan tuloksia kuvaavien tunnuslukujen avulla, jotta vertailut kuntien välillä olisivat mahdollisia. Toimintakertomuksessa kerrotaan kunnan talouden kehitys tuloslaskelman, taseen, rahoituslaskelman, kunnan konsernitaseen sekä niiden liitetietojen ja tunnuslukujen avulla. (Harjula & Prättälä 2004, 520.)

Tilinpäätökseen sisältyvä talousarvion toteutusvertailu on itsenäinen laskelma, jonka tarkoituksena on seurata talousarviositovuuden noudattamista. Lisäksi se täydentää liitetietoja erittelemällä tehtävien ja hankkeiden tietoja. Talousarvion toteutusvertailu antaa kunnan päättäjille, asukkaille ja sidosryhmille tietoa kunnan varainkäytöstä. Toteutusvertailun tiedot saadaan tilikaudelle hyväksytystä talousarviosta ja toteutuneesta tilikauden kirjanpidosta. (Porokka-Maunuksela 2001, 33–34.) Siinä kerrotaan ensinnäkin alkuperäinen talousarvio, joka sisältää käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Lisäksi tämän rinnalla talousarvion toteutusvertailussa esitetään talousarvioon tehdyt muutokset, muutettu talousarvio ja toteutunut talousarvio. Siinä esitetään myös toteutuneen ja muutetun talousarvion poikkeamat ja selvitetään poikkeamien syyt. (Leppänen 2001, 187–188.)



Kuvio 8. Kunnan tilinpäätöksen sisältö (Leppänen 2001, 110.)

Kirjanpitolain mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Kunnan johto on vastuussa siitä, että tilinpäätösinformaatio kertoo kirjanpitolain edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnasta. (Porokka-Maunuksela 2001, 29.) Kirjanpidossa on noudatettava seuraavia keskeisiä periaatteita.

- toiminnan jatkuvuuden periaate
- entiteettiperiaate, joka tarkoittaa, että laskennan kohde on taloudellinen kokonaisuus, jolla on omat tulonsa, menonsa, varansa ja velkansa.
- Vakaan rahanarvon periaate
- Realisointiperiaate, jonka mukaan luovutus realisoi menon ja tulon
- Meno tulon kohdalle -periaate, jonka mukaan menot jaksotetaan tilikausittain jaksotettujen tulojen mukaan

- Käytettyjen menettelytapojen jatkuvuuden -periaate
- Varovaisuus, joka merkitsee ennen kaikkea varovaisuutta tilikauden tuloksen laskennassa
- Olennaisuus
- Todennettavuus, joka mahdollistaa tarkastuksen

(Leppiniemi 2000, 10–15.)

3.2.4 Tilikauden tuloksen käsittely

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut kunnan tilikauden tuloksen käsittelystä erinäisiä ohjeita ja sääntöjä.

- Kunta saa tehdä vapaaehtoisia varauksia ja rahastojen lisäyksiä enintään tilikauden tuloksen osoittaman ylijäämän verran.
- Tilinpäätöksen varauksenteko mahdollisuutta ei voida tehdä tilikauden ylijäämäistä tulosta suuremmaksi vapaaehtoisen varauksen tai rahaston purkamisella tai poistoeron vähennyksellä..
- Investointivaraus voidaan tehdä vain yksilöityyn kohteeseen ja taloussuunnitelmassa ja sitä ei voida purkaa tai kartuttaa tilikauden tuloksen tasaamiseksi.
- Tilikauden tuloksesta ei tehdä pakollista varausta, vaan se tehdään kirjaamalla varaus kuluksi. (Leppänen 2001, 160–161)

Talouden tasapainottamissuunnitelma tulee tehdä silloin, kun kunnan tuloslaskelman rahoituslaskelma ja tase tai niistä laskettavat tunnusluvut osoittavat heikentyntä tuloskehitystä tai rahoitusasemaa. Ellei kuluvan vuoden talousarviossa tai -suunnitelmassa ole esitetty talouden tasapainottamistoimenpiteitä, ne esitetään tilinpäätöksessä toimenpidesuunnitelmana. Heikentyneestä tuloskehityksestä tai rahoitusasemasta kertoo esimerkiksi tilikauden alijäämäisyys, eikä taseessa ole ylijäämää sen kattamiseen. Heikentyntä taloudellista asemaa voidaan kunnassa yrittää korjata muun muassa tulojen lisäämisellä tai menojen vähentämisellä. Korjaustoimenpiteenä voidaan käyttää myös kirjaamalla oman pääoman erien välisiä kirjauksia. (Leppänen 2001, 161)

Kunnan taloudellista tilaa voidaan seurata ja mitata erilaisilla tunnusluvuilla. Tunnusluvut kertovat kunnan vakavaraisuudesta, tilikauden tuloksesta ja maksuvalmiudesta. Näitä tunnuslukuja seuraamalla pystytään havaitsemaan kunnan taloudellisen tilanteen ja liikkumavaran kehittyminen. Tuloslaskelmasta kertovia tunnuslukuja ovat toimintakate, toimintatuottojen prosentuaalinen osuus toimintakuluista, vuosikate ja vuosikateprosentti, poistoprosentti, vuosikatteen prosentuaalinen osuus poistoista sekä vuosikate euroa asukasta kohti. Tuloslaskelman tunnusluvut kuvaavat tilikauden tuloksen riittävyttä jaksotettuihin menoihin. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 123.)

Toimintakate on tunnusluku, joka kertoo kuinka paljon toimintakulut ovat verrattuna verorahoitukseen. Toimintakate lasketaan erottamalla toimintatuotoista toimintakulut. Toimintatuottojen prosentuaalinen osuus toimintakuluista -tunnusluku kuvaa kunnan maksurahoituksen osuutta toimintamenoista. Vuosikate puolestaan kertoo, paljonko käyttötaloudesta jää rahoitustoiminnan nettokulujen jälkeen käytettäväksi poistoihin, investointeihin tai lainanlyhennyksiin. Vuosikate on tärkeä tunnusluku arvioitaessa kunnan tulorahoituksen riittävyttä. Tulorahoituksen katsotaan olevan riittävä, kun vuosikate on siitä vähennettävien käyttöomaisuuden poistojen suuruinen. Vuosikatteen ja poistojen vertailuun käytetään vuosikatteen prosentuaalista osuutta poistoista -tunnuslukua. Tämän tunnusluvun arvon tulisi olla 100 %, jotta kunnan tulorahoitus olisi riittävä. Vuosikatteen ylittäessä poistot kunnan tulorahoitus on ylijäämäinen, mutta jos vuosikate alittaa poistot tulorahoitus on alijäämäinen. Vuosikate euroa asukasta kohti -tunnusluku kertoo myös kunnan tulorahoituksen riittävydestä. Tätä tunnuslukua ei koske valtakunnalliset ja yhtenäiset tavoitearvot, vaan jokaisen kunnan yksilölliset piirteet määrittävät sen. (Jormakka 2004.)

Rahoituslaskelman tunnuslukuja ovat investointien tulorahoitus prosentteina, pääomamenojen tulorahoitus prosentteina, lainanhoitokate sekä kassan riittävyys päivinä. Investointien tulorahoitus -tunnusluku kertoo kuinka paljon tulorahoituksella on rahoitettu investointien omahankintamenoa. Kun tämän tunnusluvun vähentää sadasta, saadaan prosentteina se määrä, mikä osa investointien omahankintamenosta on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli lainalla, kassavarojen määrää vähentämällä tai käyttöomaisuuden myynnillä. Pääomamenojen tulorahoitus -tunnusluvulla mitataan prosentteina vuosikatteen osuus investointien omahankintamenojen, antolainojen nettolisäyksen ja lainanlyhennysten yhteismäärästä. Tulorahoituksen riittävydestä vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun kertoo lainanhoitokate. Tämän tunnusluvun arvon tulisi olla suurempi kuin yksi, jotta tulorahoi-

tus riittäisi lainojen hoitoon. Lainanhoitokatteen ollessa pienempi kuin yksi, kunnassa joudutaan ottamaan lisää lainaa, realisoimaan omaisuutta tai vähentämään kassavaroja, jotta vieras pääoma saataisiin hoidettua. Kunnan lainanhoitokyvystä saa luotettavan kuvan, kun lainanhoitokatetta tarkastellaan usealta eri vuodelta. Lainanhoitokyky on hyvä, jos tunnusluku on yli kaksi, tyydyttävä kun tunnusluvun arvo on yhden tai kahden välillä ja heikko, kun tunnusluvun arvo jää alle yhden. Kunnan kassan katsotaan olevan hyvä, kun sen riittävyys on yli 30 päivää. (Jormakka 2004.)

Kunnan taseesta kertovia tunnuslukuja ovat omavaraisuusaste prosentteina, rahoitusvarallisuus euroa asukasta kohti ja suhteellinen velkaantuneisuus prosentti. Omavaraisuusaste on tunnusluku, joka kertoo kunnan vakavaraisuudesta, alijäämän sietokyvystä ja kunnan kyvystä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Kunnan omavaraisuusasteen tavoitetaso on 70 prosenttia. Jos omavaraisuusaste on 50 prosenttia tai pienempi, kunnalla on merkittävän suuri velkarasite. Rahoitusvarallisuus euroa asukasta kohti -tunnusluku kertoo likvidien varojen riittävyyden vieraan pääoman takaisinmaksuun. Vähennettäessä rahoitusomaisuudesta vieras pääoma, saadaan positiivinen tai negatiivinen luku, joka kertoo joudutaanko lainojen hoitoon käyttämään muita maksukeinoja vai jääkö rahoitusomaisuutta lainojen hoidon jälkeenkin. Suhteellinen velkaantuneisuus prosentteina osoittaa kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisin maksuun. Mitä pienempi suhteellinen velkaantuneisuusprosentti on, sitä paremmin kunta selviytyy velan takaisinmaksusta tulorahoituksella. (Jormakka 2004)

Kuntalain § 70 mukaan kunnanhallituksen on otettava kantaa tilikauden tulokseen. Kunnanhallituksen tulee tehdä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä sekä tarvittaessa laatia esitys niistä toimenpiteistä, joilla kunnan talous tasapainotetaan. Nämä kannanotot taloudellisesta tilanteesta tulee tehdä toimintakertomuksen antamisen yhteydessä, jolloin ne ovat myös tilintarkastajien käytettävissä. (Harjula & Prättälä 2004, 521.) Talouden tasapainottamista laki ei edellytä vuositasolla, vaan tilikauden tulos voi olla ali- tai ylijäämäinen. Talouden tulee kuitenkin olla tasapainossa taloussuunnitelmakaudella. (Porokka-Maunuksela 2001, 23.) Tilikauden tuloksen ollessa ylijäämäinen, se voidaan siirtää varauksiin, rahastoida tai siirtää muuhun vapaaseen omaan pääomaan. Alijäämäistä tilikauden tulosta taas voidaan kattaa varauksilla, rahastoilla tai muulla vapaalla omalla pääomalla. Käytännössä kunnanhallituksen tekemät esitykset tilikauden tuloksen käsittelystä voivat merkitä investointivaraussirtoja, poistoerokirjauksia, vahinkorahastosirtoja tai lahjoitusrahastosirtoja. Tilikauden tuloksen käsittelemises-

sä käytettävistä menetelmistä valtuusto päättää tilinpäätöksen hyväksymisen yhteydessä. (Harjula & Prättälä 2004, 521.)

Kunnanhallituksen velvollisuutena on tehdä esitys toimenpiteistä kunnan talouden tasapainottamiseksi, mikäli tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase sekä niistä laskettavat tunnusluvut osoittavat tuloskehityksen tai rahoitusaseman heikentymistä. Tämä esitys voi sisältää muun muassa kuluvan vuoden talousarvion muuttamista, seuraavan vuoden talousarvion kehyksiä tai oman pääoman erien ja vapaaehtoisten varausten muuttamista alkaneella tilikaudella. (Harjula & Prättälä 2004, 522.)

4 KUNTAKYSELY

Kunnan verokertymien ennakoimisen kehittämiseksi lähdin tekemään tutkimusta erilaisista tavoista toteuttaa verojen arviointia. Tutkimusongelmana on, miten Kajaanin kaupunki pystyisi ennakoimaan verokertymiään paremmin. Tutkimuksen tavoitteena on löytää mahdollisimman monia erilaisia hyviä tapoja arvioida kunnan verokertymiä. Lisäksi tutkimuksen avulla pyritään samaan selville myös sellaisia ennakoimismenetelmiä, jotka eivät ole niin tarkkoja tai luotettavia ja, jotka johtavat virheellisiin arviointeihin. Virheiden huomiointi on keskeisenä asiana tässä tutkimuksessa. Merkittävimmät verokertymien ennakoinnin ongelmakohdat nousevat esille yksittäisiä virheitä tarkastelemalla. Tiedostamalla ja tuntemalla ongelmakohdat ja virheet, niitä pystytään paremmin ennaltaehkäisemään ja välttämään. Tämän työn tavoitteena on luoda kehittämissuhteita verokertymien arvioimiseen.

Toimeksiantajani tässä työssä on Kajaanin kaupunki. Kajaanin kaupunki arvioi omia verokertymiään käyttämällä Suomen Kuntaliiton kehittämää verokehikkoa. Verokehikko on havaittu hyväksi menetelmäksi, mutta sen onnistunut käyttö vaatii jatkuvaa tietojen päivitystä ja tarkkailua. Kajaanin kaupungin kohdalla ongelmaksi on noussut varsinkin yhteisöverojen kertymien arviointi. Yhteisöverokertymien ennakoiminen on haasteellista jako-osuuksien viimehetkisten muutosten ja monimutkaisen laskentatavan vuoksi. Lisäksi haasteellisuutta yhteisöverotulojen arvioimiseen tuo paikallisen elinkeinoelämän kehitys ja kunnan tilanteen huomiointi realistisesti. Suomen Kuntaliiton kehittämä veroennustekehikko on asiakirja, joka sisältää useita eri laskentataulukkoja. Laskentataulukkoihin syötetään kuntakohtaiset arvioidut tiedot valtakunnallisten tietojen tueksi. Näin laskentataulukoiden avulla muodostuu ennakoitavat verokertymät. Kuntaliiton veroennustekehikossa on laskentataulukko tuloverojen, yhteisöverojen ja kiinteistöverojen osalta. Lisäksi kehikossa on jako-osuuslaskelman, maksuunpanotilityksen ja valtionosuuksien tasauksen laskentakaavat. Veroennustekehikko sisältää myös koko maan vastaavat luvut.

Kuntaliiton kehittämä kuntien verotulojen ennustekehikko sisältää seitsemän laskentataulukkoa, joiden avulla voidaan laskea kuntakohtaiset arviot muun muassa ansiotulojen määrästä, maksettavasta kunnallisverosta, jako-osuuksista, maksettavasta yhteisöverosta ja kiinteistöverosta. Lisäksi ennustekehikko sisältää laskentataulukon kunnan verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta. Laskentataulukot sisältävät eri lähteistä koottuja tietoja ja arvo-

ja, joita täydennetään kuntakohtaisesti omilla arvioilla. Kajaanin kaupunki on käyttänyt Suomen Kuntaliiton kehittämää verotulojen ennustekehikkoa ja on suurelta osin tyytyväinen sen käyttöön. Ennustekehikko sisältää kuitenkin niin paljon sellaista informaatiota, jota tulisi päivittää säännöllisin väliajoin, jotta lopullinen laskelma olisi lähellä todellista tapahtumaa. Kajaanin kaupungin kohdalla on etenkin havaittu virheellisyyttä yhteisöverojen arvioinnissa.

4.1 Tutkimusongelma, perusjoukko ja otos

Kyselyn kohderyhmäksi valittiin kaikki Suomen kuntien talusasioista vastaavat henkilöt, kuten kunnanjohtajat, talousjohtajat ja -päälliköt sekä kamreerit. Perusjoukko tutkimuksessa on todella laaja, sillä Suomessa on 416 kuntaa ja niiden talusasiantuntijoita on paljon enemmän. Perusjoukon ollessa laaja on hyvä käyttää tutkimuksen toteuttamisessa otosta, jossa vain osa perusjoukon jäsenistä valitaan tutkimuksen kohteeksi. Sopivaksi otoskooksi arviointiin 32 kuntaa. Tämän suuruinen otoskoko on mielestäni sopiva, sillä laadullisen tutkimuksen tarkoituksena ei ole saada yleispätevää selvitystä vaan saada mahdollisimman monipuolisesti käytäntöjä, mielipiteitä sekä ajatuksia. Tämä otoskoko on mielestäni sopiva tämänkaltaisen tutkimuksen tarpeisiin. Otos valittiin siten, että kunnat ovat ominaisuuksiltaan mahdollisimman erilaisia, esimerkiksi väestöltään, kooltaan, rakenteeltaan ja taloudelliselta tilanteeltaan. Jotta tutkimus saavuttaisi hyvän tuloksen, on tärkeää, että kohderyhmän otoksessa on mukana lähtökohdiltaan erilaisia kuntia. Otokseen sisällytetään kuitenkin useita sellaisia kuntia, jotka ovat joiltakin ominaisuuksiltaan samankaltaisia kuin Kajaanin kaupunki. Tämän avulla toivotaan saavan hyvää vertailutietoa.

Otoskoon valitsemisessa lähdettiin tutkimaan Suomen kuntien perustietoja. Erityistä huomiota kiinnitettiin kuntien kokoon, asukaslukuun sekä siihen, onko kunta kasvukeskus vai ei. Otoksen ottamisessa pyrittiin valitsemaan useiden kuntien joukosta mahdollisimman monipuolisesti erilaisia kuntia. Tärkeänä pidettiin kuitenkin valita mukaan otokseen samankaltaisia kuntia kuin Kajaani. Koska tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, tutkimuksen kohteeksi valittiin 32 kuntaa.

Otoskoon valittiin kaksi kuntaa, joiden asukasluku on yli 150 000 ja neljä yli 40 000 asukkaan kuntaa. Lisäksi otokseen valittiin yhdeksän kuntaa, joiden asukasluku oli 20 000- 39 999 ja yhdeksän 10 000- 19 999 asukasluvultaan olevaa kuntaa. Lisäksi otokseen kuului myös

kahdeksan kuntaa, joiden asukasluku oli 6 000- 9 999 asukasta. Alle 6 000 asukkaan kunnat jätettiin pois tämän tutkimuksen otoksesta, vaikka ne kuuluvatkin sen perusjoukkoon. Asukasluvultaan pienten kuntien tutkimuksesta pois jättäminen perustuu siihen, että näissä kunnissa verokertymien arviointi on tietyllä tapaa helpommin ennakoitavissa (esimerkiksi väestönkehitys ja elinkeinoelämä ovat vakaita ja helposti ennustettavissa).

Tämän kaltainen otoskoko valittiin sen vuoksi, että saataisiin mahdollisimman paljon erilaisia mielipiteitä eri kuntien talousasiantuntijoilta. Tavoitteena olisi, että kyselyn avulla saataisiin mahdollisimman hyviä lähtökohtatietoja verokertymien ennakoitavuuden parantamiseen. Lisäksi tavoitteena on saada tietoa niistä kunnista, jotka ovat verotuksen ennakoinnissa onnistuneet ja mitkä ovat siihen vaikuttavat tekijät. Toisaalta taas kyselyn avulla halutaan saada selville myös tietoa niistä kunnista, jotka ovat epäonnistuneet verotuksen ennakoinnissa. Näin ollen kyselystä saataisiin tietoa, mihin suuntaan kunnan kannattaisi lähteä verotulojen määrää arvioitaessa ja millaisia menetelmiä tulisi pyrkiä välttämään suunniteltaessa arviointimenetelmää. Kyselyn avulla halutaan saada myös selville miten on toimittu samansuuruisissa kunnissa kuin Kajaani. Kyselyn avulla halutaan myös kartoittaa hieman tämän hetkisen verojärjestelmään suhtautumista, sillä tämä voi myös osaltansa vaikuttaa halukkuuteen panostaa verojen ennakointiin.

4.2 Tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmäksi valittiin kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, sillä sen avulla halutaan selvittää kuntien menetelmiä ja toimintatapoja verokertymien arvioinnissa ja kunnan talousasioista vastuussa olevien henkilöiden mielipiteitä. Lisäksi tutkimuksen avulla pyritään selvittämään verokertymien ennustamisen ongelmia ja kehittämisehdotuksia. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla mahdollistuu asiantuntijoiden erilaisten mielipiteiden esiintuominen. Lisäksi tätä tutkimustapaa käyttämällä saadaan halutut tiedot luotettavasi, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Kvantitatiivista tutkimustapaa käyttämällä ei tämän kaltaista tietoa saa, sillä se keskittyy enemmänkin määriin ja lukuihin. Kvantitatiivisen tutkimuksen avulla selvitetään enemmänkin mielipiteiden tasoja ja kyselyssä käytetään usein valmiita vastausvaihtoehtoja. Kvalitatiivisissa tutkimusmenetelmissä puolestaan pyritään löytämään haluttuihin tietoihin syvällisempiä vastauksia. Kvalitatiivista tutkimusmenetelmää käyttämällä tässä opinnäytetyön tutkimuksessa pyrin saamaan monipuolista tietoa verokertymien enna-

koitavuudesta.

Kvalitatiivisen tutkimuksen yleisimpiä tutkimustapoja ovat syvähaastattelut, teemahaastattelut, ryhmäkeskustelut sekä projektiiviset menetelmät. Tämä tutkimustyö toteutetaan kuitenkin kyselylomakkeen muodossa, sillä näin saavutetaan parhaiten tutkimuksen kohderyhmä. Tutkimustavaksi valittiin kirjekysely. Tutkimustavaksi kirjekysely valittiin, koska se oli soveltuvin menetelmä tutkia henkilöiden mielipiteitä. Kyselyn avulla saadaan parhaiten haluttuihin kysymyksiin vastaukset. Kyselytutkimuksessa erityistä huomiota kiinnitetään kysymyksiin ja niiden muotoon. Lähes kaikki kysymykset tulevat olemaan avoimia, sillä vastauksien toivotaan olevan yksilöllisiä ja monipuolisia. Avoimet kysymykset pyritään muotoilemaan kuitenkin niin, että vastaukset kohdistuvat juuri haluttuihin tietoihin.

Tässä tutkimuksessa pyritään saamaan kyselytutkimuksen avulla sellaiset tiedot, jotka saataisiin myös haastattelututkimustapaa käyttäen. Tässä työssä haastattelun toteuttaminen olisi ollut lähes mahdottomuus, sillä kohderyhmän tavoitettavuus on huono. Puhelinhaastattelun toteuttaminen olisi ollut eräs vartenotettava vaihtoehto tämän tutkimuksen toteuttamisessa. Kyselyn aihe ja kysymykset ovat kuitenkin sellaisia, että ne vaativat hieman pohdintaa ja tutkimukseen vastaaja tarvitsee omaa aikaa miettiä vastauksiaan. Näistä seikoista johtuen puhelinhaastattelut eivät olisi ajaneet tarkoitustaan.

Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta mitataan termeillä validiteetti eli pätevyys ja reliabiliteetti eli pysyvyys. Validiteetti tarkoittaa sitä, kuinka luotettavia tutkimuksen avulla saadut tiedot ovat. Reliabiliteetti puolestaan kuvaa tutkimuksen pysyvyyttä ja tarkkuutta eli sitä, ovatko tutkimustulokset samankaltaisia, mikäli tutkimus toteutettaisiin uudelleen.

Tämä tutkimus, joka toteutettiin Suomen 32 kunnan talousasiantuntijalle, voidaan katsoa olevan reliaabeli, sillä kysymyslomakkeita lähetettiin 32 ja vastauksia saapui 15 eli vastausprosentti oli 47 prosenttia. Tätä voidaan pitää riittävän suurena, jotta aineistosta saadaan luotettavia tuloksia. Tutkimuksen otoskoko oli sopivan suuruinen ja vastaajat olivat ymmärtäneet kysymyksen oikein. Mikäli tutkimus suoritettaisiin uudelleen samanlaisia kysymyksiä käyttäen, uskotaan tulosten olevan samankaltaisia. Tutkimusta voidaan pitää myös validina, sillä kysymykset mittasivat monipuolisesti talousasiantuntijoiden mielipiteitä verokertymien enna-

koitavuudesta. Lisäksi tutkimusta voidaan pitää luotettavana, sillä tulokset pohjautuvat vastaajien omiin kokemuksiin, havaintoihin ja ajatuksiin. Kyselylomakkeessa ei myöskään ilmennyt kysymyksiä, jotka olisi ymmärretty väärin tai usealla eri tavalla.

4.3 Tutkimuksen toteuttaminen

Kysely toteutettiin kirjeitse, sillä näin kohderyhmä saavutettiin parhaimmalla mahdollisella tavalla. Kirjekyselyn etuna on se, että tutkittava voi itse valita vastausajan ja -paikan. Haittana on se, että tutkittava tai tutkija ei voi tehdä tarkentavia kysymyksiä. Huonona puolena on myös se, että vastaaja voi ymmärtää kysymykset eri tavalla tai vastata puutteellisesti. Kyselyn etuna on se, että vastauksissa tulee esille jokaisen vastanneen henkilökohtainen mielipide, sillä vastaaja voi vastata kyselyyn omassa rauhassa ilman häiriötekijöitä.

Kyselytutkimus toteutettiin marraskuussa 2007 Suomen 32 eri kuntaan talousasioista vastuussa oleville kunnan viranhaltijoille tai henkilöstölle, kuten kunnan- tai kaupunginjohtajille, talousjohtajille tai -päälliköille. Vastausaikaa kyselyyn annettiin kaksi viikkoa. Tutkimuksen aineiston kerättyäni ryhdyin purkamaan sen tuloksia ja vertaamaan niitä Kajaanin kaupungin käyttämiin ennakointi menetelmiin.

Kysely lomake (Liite 1) koostuu 17 kysymyksestä, joista lähes kaikki ovat avoimia kysymyksiä ja kolme ensimmäistä kysymystä tausta kysymyksiä. Ennen kyselyn lähettämistä kirjekysely testattiin kahdella henkilöllä. Toinen testaushenkilö ei varsinaisesti tuntenut kyselyn aihetta, mutta keskittyi lähinnä kyselylomakkeen ulkoasuun ja kysymysten muotoiluun. Toinen testaushenkilö puolestaan oli rinnastettavissa tutkimuksen kohderyhmään. Testauksen perusteella kyselylomaketta muokattiin hieman. Toimeksiantaja hyväksyi kyselylomakkeen sisältöineen. Kysely lähetettiin marraskuun alussa 32 eri kunnan talousasiantuntijalle ja vastausaikaa annettiin kaksi viikkoa. Määräaikaan mennessä kyselyyn vastauksia saapui 15 kappaletta. Kyselyn vastausprosentti oli siis noin 47 prosenttia. Kaikki vastaukset olivat hyväksytyjä vastauksia. Kyselyn vastausprosenttiin vaikuttivati merkittävästi kyselyn toteuttamisajankohta. Toisaalta ajankohta kyselyn toteuttamiselle oli huono, sillä kaikissa kunnissa oli hyvin kiireistä aikaa seuraavan vuoden talousarvion valmistelun vuoksi. Toisaalta taas kysely liittyi läheisesti talousarvion valmisteluun ja tulojen ennakointiin, joten kyselyn aihe oli hyvin ajankohtainen vastaajille. Tämä seikka ehkä hieman lisäsi vastausprosenttia.

4.4 Aineiston analysointi

Kyselylomakkeen ensimmäiset kysymykset käsittelivät vastaajien taustatietoja. Näitä taustatietoja kysyttiin, jotta tiedettäisiin enemmän vastauksen luotettavuudesta ja vertailtavuudesta. Kyselyyn vastanneista noin 47 prosenttia oli virka-asemaltaan talousjohtajia. Kaupunginjohtajia vastaajista oli noin 13 prosenttia. Kaupunginkamreereita vastaajista oli puolestaan 20 prosenttia ja muita kunnan viranhaltijoita oli 20 prosenttia. Muita viranhaltijoita olivat muun muassa suunnittelupäällikkö ja kehityspäällikkö. Kyselylomakkeessa kysyttiin vastaajien koulutustaustaa. Kaikkien kyselyyn vastanneiden henkilöiden koulutustausta oli joko korkeakoulu- tai yliopistotutkinto. Lisäksi vastaajien taustatiedoista kysyttiin heidän työskentelyaikaa nykyisessä virassaan. Kyselyyn vastanneista 13 prosenttia on työskennellyt nykyisessä työtehtävässään alle vuoden ajan ja 20 prosenttia 1-4 vuotta. Kyselyyn vastanneista 7 prosenttia oli työskennellyt nykyisissä tehtävissään 5-10 vuotta ja yli 10 vuotta nykyisissä työtehtävissään oli työskennellyt 60 prosenttia kyselyyn vastanneista. Kysely tavoitti siis kohderyhmänsä hyvin ja kaikki kyselyyn vastaajat ovat asiantuntijoita kuntansa talousasioissa ja työskennelleet kauan nykyisissä työtehtävissään.

Seuraavaksi kyselylomakkeessa käsiteltiin kuntien verotulojen arviointimenetelmiä tuloverojen, yhteisöverojen ja kiinteistöverojen osalta. Lähes kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa verotulojen määrää tuloverojen osalta arvioidaan käyttäen pohjana Suomen Kuntaliiton kehittämää ennustekehikkoa. Tätä ennustekehikkoa täydennetään kuitenkin lähes jokaisessa kunnassa omilla kuntakohtaisilla tiedoilla ja vastaajien omilla arvioilla. Paikalliset kehitysnäkymät otetaan myös huomioon tuloverojen määrän arvioita tehtäessä. Esimerkiksi väestön ja työllisyyden kehitys ja niiden aiheuttamat muutokset kunnan tulopohjassa on tärkeä huomioida. Lisäksi erilaiset kuntakohtaiset toimintaympäristön muutokset ja kehitykset on myös huomioitava. Monet vastaajista käyttävät arvioinnissa hyväkseen viimeisimpiä verotietoja, joihin lisätään tulevien vuosien paikalliset kasvuarviot. Lisäksi vastaajat kokivat tärkeänä seikkana arvioinnin tukena asiantuntijuuden ja käytännön kokemuksen. Lisäksi arvioinnin apuna käytettiin myös verohallinnosta saatavia ansiotulokehitystietoja sekä paikallisten verovirastojen arvioita. Myös eri alojen palkkaratkaisujen vaikutukset otettiin huomioon tuloverojen määrää arvioitaessa. Edellisten vuosien tietoja ja arvioita kunnan kehityksestä suhteessa

muuhun maahan käytetään myös arvioinnissa hyväksi. Edellisten vuosien tiedot ja arviot ovat erityisen hyödyllisiä arvioidessa maksuunpanotilityksiä sekä joulukuun oikaisuja.

Yhteisöverojen osalta verotulojen määrää arvioitiin kyselyyn vastanneissa kunnissa enimmäkseen käyttäen pohjana kuntaliiton veroennustekehikkoa, jossa lähtökohtana on valtakunnallinen koko kuntakenttää koskeva arvio, jota tarkennetaan paikallisella jako-osuudella. Yhteisöverojen määrän arviointi on kuitenkin hieman hankalampaa, joten apuna käytetään paljon myös muita tietolähteitä. Merkittävimpiä näistä ovat kyselyyn vastanneissa kunnissa kuluvan vuoden verotulotilitykset ja historiatiedot. Pohjatielona käytetään myös viimeksi hyväksyttyä jako-osuutta tai verohallituksen laskemaa arviota kuntakohtaisesta jako-osuudesta sekä Suomen Kuntaliiton tekemää arvioita koko maan kokonaiskertymästä. Yhteisöverotulojen määrän arvioinnissa voidaan käyttää myös hyväksi viimeisintä verotietoa. Lisäksi monissa kunnissa huomioon otetaan kunnassa toimivien yritysten tuloskehitykset toimialoittain ja seurataan keskeisimpien yritysten talouden kehitystä erityisesti tilinpäätös ja verotustietoja esimerkiksi vuosikertomusten ja osavuositilauksien pohjalta. Arvioitaessa yhteisöverojen määrää vastaajat kokivat tärkeänä seikkana myös henkilökohtaisen kokemuksen ja paikallisen elinkeinoelämän tuntemuksen. Toisin sanoen verotuloja ennakoitaessa on tärkeää käyttää hyväksien kokemukseräistä tietoa.

Kiinteistöverotulojen määrää kunnissa puolestaan arvioitiin enimmäkseen historiatietojen perusteella, sillä niiden kertymä vaihtelee vain vähän. Kiinteistöverotulokertymää arvioidaan monissa kyselyyn vastanneissa kunnissa viimeisimmässä verotuksessa käytetyn verotusarvon ja hyväksytyjen veroprosenttien mukaisesti. Kunnissa käytetään paljon myös kiinteistöverotulojen määrän arvioinnissa Suomen Kuntaliiton veroennustekehikkoa, jota tarkennetaan rakennustoiminnan kehityssuunnan perusteella. Lisäksi esille nousi valtakunnallisen rakennustoiminnan kehityksen seuranta kiinteistöverotulojen määrän arvioinnin apuna.

Kyselyssä tiedusteltiin myös sitä, että miten kunnissa on onnistuttu verojen ennakoinnissa useamman vuoden ajalta tarkasteltuna (3-5 vuotta). Tähän kysymykseen kaiken kaikkiaan lähes kaikki kyselyyn vastanneet henkilöt vastasivat, että kunta on onnistunut arvioimaan ve-

rokertymänsä hyvin. Syitä onnistuneeseen arviointiin oli muun muassa huolellisuus verotulojen määrän arvioinnissa ja pyrkiminen realistisiin arvioihin. Lisäksi onnistumisen syynä pidettiin paikallisten muutosten huomioon ottamista, kuten esimerkiksi työllisyystilanteen ja väestönkehityksen muutoksien huomiointi. Myös arvioijan pitkä kokemus työstä katsottiin onnistuneen arvioinnin yhdeksi tärkeäksi tekijäksi. Lisäksi valtakunnallisilla palkkaratkaisuilla katsottiin olevan merkitystä kunnallisverojen arvioinnin onnistumiseen. Veroperusteiden muuttaminen puolestaan katsottiin haittaavaksi tekijäksi ennakoinnin onnistumisessa. Jako-osuuksien ja verolakien muutokset olivat keskeisimmät syyt epäonnistuneeseen verokertymien arvioimiseen.

Kyselylomakkeessa kysyttiin myös eri verotulojen määrän ennakoimisen onnistumisesta. Kyselyssä tiedusteltiin, kuinka usein kunnassa on ilmennyt olennaisia ongelmia tai virheitä tuloverojen määrän ennakoimisessa ja millaisia ne ovat olleet. Suurimmassa osassa kyselyyn vastanneissa kunnissa olennaisia ongelmia tai virheitä on ollut harvoin, mutta jonkinlaisia tarkistuksia on aina tehty. Pieniä ongelmia on syntynyt muun muassa kunnallisverotuksesta tehtävien uusien vähennysten vuoksi. Ongelmat ja virheet ovat lähinnä liittyneet verotettavan tulon epäonnistuneeseen arvioon ja tilitysten määrän poikkeaviin arvioihin. Lisäksi ongelmia on saattanut aiheutua siitä, että arviot ovat sidoksissa koko maan ennusteisiin. Virheitä arviointiin tapahtuvan myös poikkeuksellisten omaa kuntaa koskevien muutosten johdosta, kuten esimerkiksi kuntaliitosten johdosta. Tuloverojen määrän arviointivirheet johtuivat kyselyyn vastanneiden mielestä lähinnä suhdannetilanteiden voimakkaista käännteistä, verolakien ja verotusperusteiden muutoksista, työllisyystilanteen kehityksestä paikkakunnalla sekä arvioijan puutteellisesta tietopohjasta. Lisäksi arviointi virheisiin on johtanut joissakin kunnissa pitkä arviointiaika.

Yhteisöverojen arvioinnissa ei suurimmassa osassa kyselyyn vastanneissa kunnissa ole ollut merkittäviä ongelmia. Ongelmien vähyteen syitä ovat olleet yhteisöverojen suhteellinen pieni osuus koko kunnan tuloista. Yhteisöverojen arvioinnin ongelmat tai virheet ovat johtuneet yritysmaailman suhdannevaihteluista, yritysten verosuunnittelusta ja niiden tuloskehityksen ennakoitavuuden vaikeudesta. Lisäksi yhteisöveron arviointia hankaloittavat konsernirakenteet ja etenkin ulkomaiset omistukset yrityksissä. Yhteisöverojen jako-osuuksien yllättävät

muutokset myös vaikuttavat suuresti kuntien virheellisiin arvioihin yhteisöverotulojen määrästä. Näin tapahtuu sen vuoksi, että verottajan muuttaa kuntaryhmän jako-osuuksia joulukuussa ja kaupungin talousarvio hyväksytään jo marraskuussa, joten muutokset tehdään kuntien tarpeisiin nähden liian myöhään. Monissa kyselyyn vastanneissa kunnissa ennustevirheitä on ollut paljonkin, mutta ne ovat olleet positiivista hyvän taloudellisen kehityksen johdosta.

Kiinteistöverotulojen määrän arvioinnin onnistuminen oli ongelmaton kaikkien kyselyyn vastanneiden kuntien talousasiantuntijoiden mielestä. Syitä kiinteistöverotulojen onnistuneeseen arviointiin olivat kiinteistöveropohjan vakaus. Kiinteistöverotulojen arvioinnissa ainoina virheisiin johtavina syinä pidettiin kiinteistöjen verotusarvojen muutokset ja suurien maa-alueiden kaupat. Tällaiset oleelliset muutokset ovat kuitenkin todella harvinaisia.

Kyselyn avulla haluttiin myös selvittää kuntien talousasiantuntijoiden mielipiteitä siitä, miten kunnan verokertymien ennakoimista voitaisiin parantaa. Tähän kysymykseen vastaajat olivat pohtineet hyvin erilaisia mielipiteitä. Tärkeänä pidettiin muun muassa tarkemman alueellisen ja kaupunkikohtaisen tiedon saamista muun muassa väestön ja työllisyyden kehityksestä sekä kunnan talouden kehityksestä. Esille nousi myös kehittämisehdotuksia verohallinnolle. Ehdotettiin muun muassa, että verotuksen ansiotulopohjaa tulisi julkaista muutaman kerran ennen lopullista verotuksen valmistumista. Lisäksi toivottiin, ettei verolakeja enää muutettaisiin tai jos muutoksia tehdään, niin ne tehtäisiin riittävän ajoissa niin, että kunnat voivat varautua niiden aiheuttamiin muutoksiin. Verohallituksen toimintaan oltiin kuitenkin hyvin tyytyväisiä, sille he ovat kehittäneet toimintaansa jatkuvasti ja yhteistyötä kuntien kanssa on lisätty. Yhtenä ennakoimisen parantamiskeinona pidettiin myös sitä, että verotus valmistuisi 1-2 kuukautta nykyistä aikaisemmin, jolloin kunnilla olisi käytössään tuoretta tietoa talousarvion laadintaa varten.

Kyselyssä tiedusteltiin kunnan talousasiantuntijoilta myös heidän mielipiteitään siitä, että kuinka tärkeänä asiana he pitävät kunnan verokertymien ennakoimista. Kaikki kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, että verokertymien ennakoinnilla on erittäin suuri merkitys. Sitä pidettiin tärkeänä sen vuoksi, että verotulot ovat merkittävin tulonlähde kunnissa, joten se

muodostaa kunnan budjetin rungon. Näin ollen kunnissa halutaan panostaa ja paneutua verotulojen arviointiin merkittävän paljon.

Lisäksi kyselyn avulla haluttiin tietää kuntien talousasiantuntijoiden mielipiteitä Suomen nykyisestä verojärjestelmästä kunnan toiminnan kannalta tarkasteltuna. Kyselylomakkeessa nostettiin esille etenkin kuntien välinen tasapuolisuus sekä kuntien välinen oikeudenmukaisuus. Esille nousi mielteitä etenkin tuloveroprosenttien suuresta vaihtelusta eri kuntien välillä. Tätä pidettiin verojärjestelmän epäkohtana, sillä se kohtelee eri kuntien kuntalaisia eriarvoisesti. Tuloveroprosenttien suuri vaihtelu kuntien välillä lisää myös kuntien eriytymistä. Lisäksi vastauksissa nousi esille kuntien efektiivinen veroprosentti eli erilaisia vähennyksiä ei pitäisi kunnallisverotuksesta tehdä, sillä ne vääristävät verotusta. Valtionosuusjärjestelmä katsottiin erittäin hyväksi ja tasausjärjestelmän avulla kuntien tasapuolinen kohtelu toteutuu. Kuntien väliseen tasapuolisuuteen pyritään tasausjärjestelmän kautta, joka koettiin hyväksi keinoksi kaventaa kuntien välisiä eroja. Suomen kunnissa on hyvin erilaiset veropohjat eri verojen osalta, joten valtionosuusjärjestelmällä on merkittävä rooli kuntien taloudellisten erojen tasaajana ja se mahdollistaa hyvinvointipalvelujen toteuttamisen erilaisen veropohjan omaavissa kunnissa. Kyselyssä nousi myös esille tasausjärjestelmän parantaminen ja kehittäminen nykyisestä, sillä nykyisin tasausrajat ja viiveet tuottavat ongelmia. Muilta osin Suomen verojärjestelmää pidettiin tasapuolisena ja oikeudenmukaisena.

Kyselyn avulla haluttiin myös selvittää mielteitä valtion ja kuntien välisistä yhteisöverojen jako-osuuksista ja sitä, että miten yhteisöverojen jako-osuuksien laskentaa voitaisiin yksinkertaistaa nykyisestä. Kaiken kaikkiaan kyselyyn vastanneiden kuntien talousasiantuntijoiden mielestä yhteisöverotulojen merkitys kuntien tulolähteenä on suuri ja se tulisikin säilyttää osana kuntien verotuloja vähintään nykyisessä määrässä, sillä se kannustaa kuntia kehittämään elinkeinoelämänsä. Kyselyssä nousi esille myös, että kuntien yhteisöveron osuutta tulisi korottaa nykyisestä 22,03 prosentista, koska se on ollut kaksinkertainen 90-luvun lopulla. Lisäksi korostettiin, että yhteisöverojen tuoton laskeminen huimasti 2000-luvun alussa vaikeutti suuresti kaikkien kuntien, etenkin elinkeinopolitiikkaan ja yritysten toimintaedellytyksiin panostaneiden kuntien talouteen. Joidenkin mielestä puolestaan yhteisöverojen jako-

osuuslaskenta on monimutkainen, ja laskentamenetelmää tulisi yksinkertaistaa muun muassa siirtämällä koko yhteisövero osaksi valtionosuusjärjestelmää.

Kyselylomakkeessa kysyttiin kuntien talousasiantuntijoilta heidän mielipidettään valtionosuuksien merkityksestä kuntien tulopohjassa. Monet kyselyyn vastanneet kokivat valtionosuuksien merkityksen kuntien tulopohjassa suureksi ja ne ovatkin merkittävä tulonlähde monelle kunnalle. Lisäksi valtionosuuksia pidettiin tärkeinä sen vuoksi, että ne kaventavat kuntien välisiä eroja. Valtionosuuksien määräytymisperusteita pidettiin kuitenkin hieman hankalina ja niitä tulisi yksinkertaistaa. Vastauksissa nousi kuitenkin esille, että valtionosuudet eivät kuitenkaan kannusta kuntia tehokkaaseen toimintaan ja se ei tue kunnallista itsehallintoa. Lisäksi nousi esille valtion toiminta valtionosuuksia määriteltäessä. Nykyisin kunnat joutuvat taloudellisesti hyvin ahtaalle, kun valtio lisää kuntien velvoitteita ja tehtäviä, mutta kuntien kasvavia kustannuksia ei kompensoida valtion taholta lainkaan tai ainakaan riittävästi. Valtionosuudet ovat koko ajan vain supistuneet vaikka kuntien tehtävät ovat kasvaneet.

Lopuksi haluttiin selvittää tapoja tai keinoja, miten kuntien tulopohjaa pitäisi tai voitaisiin kehittää. Esille nousi muun muassa maksullisten palvelujen lisääminen kunnassa. Tämä koettiin hyväksi ennen kaikkea sen vuoksi, että palvelujen käyttö supistuisi, jolloin kustannukset vähenisivät. Monet olivat sitä mieltä, että verovähennykset tulisi siirtää valtionverotukseen pois kunnallisverotuksesta. Tällöin efektiivinen veroaste poistuisi ja tuloveroprosentti vastaisi todellisuutta. Tällöin kuntien tulopohja paranisi. Lisäksi vastauksissa nousi esille, että kuntien ja valtion välistä kustannusten ja tehtävien jakoa tulisi tarkistaa. Yhtenä keinona tulopohjan kehittämiseksi on myös riittävän kokoiset kunnat.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Työn tavoitteena oli löytää kehittämistapoja kunnan verokertymien ennakointiin. Lisäksi työn avulla haluttiin selvittää eri kuntien erilaisia verotulojen arviointikeinoja sekä sitä, kuinka ne ovat arvioinnissaan onnistuneet. Toimeksiantajana tässä työssä oli Kajaanin kaupunki. Tutkimusongelmaa lähdettiin selvittämään toteuttamalla kysely Suomen kuntien talousasiantuntijoille. Tutkimuksessa selvitettiin myös talousasiantuntijoiden mietteitä nykyisestä verojärjestelmästä sekä parantamishdotuksia kuntien taloudellisiin tilanteisiin.

Tämän työn teoriatausta koostuu verojärjestelmästä ja kunnan taloudesta. Verojärjestelmää lähestytään selvittämällä verotuksen tavoitteita ja periaatteita sekä käsitellään eri veroja ja niiden kertymiä. Erityisesti paneudutaan kuntien saamiin veroihin, kuten tuloveroon, yhteisöveroon sekä kiinteistöveroon. Työssä tarkastellaan myös kuntien ja valtion välisiä suhteita niin yleisesti kuin verotuksellisesti. Lisäksi työssä paneuduttiin verokertymien ennakointiin vaikuttaviin tekijöihin, kuten väestön ja työllisyyden kehitykseen. Kunnan toiminnan tarkastelu oli isona osana tämän työn teoriataustassa. Kunnan toiminnasta tärkeimpinä asioina tämän työn kannalta nostettiin kunnan tehtävät ja kunnan talous. Kunnan taloutta tarkasteltiin tässä työssä laajasti.

Tätä työtä varten toteutettiin tutkimus, joka toteutettiin laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena 32 Suomen eri kunnan talousasiantuntijoille syksyllä 2007. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kirjekyselyä, sillä näin kohderyhmä arvioitiin saavutettavan parhaiten. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat kaikki Suomen kuntien talousasiantuntijat, kuten kunnanjohtajat, talousjohtajat ja kamreerit. Koska tutkimuksen perusjoukko oli niin laaja, tutkimuksen suorittamiseksi käytettiin otosta. Sopivaksi otoskooksi arvioitiin noin 30 eri kunnan talousasiantuntijaa. Tämä otoskoko katsottiin parhaaksi, sillä tutkimuksen avulla ei haluttu saada selville mitään yleistettävää tietoa, vaan mahdollisimman monia erilaisia tapauksia ja mielipiteitä.

Kirjekyselylle vastausaikaa annettiin kaksi viikkoa ja vastauksia saapui määräaikaan mennessä 15 kappaletta. Näin ollen vastausprosentiksi muodostui 47 prosenttia. Vastauksien runsaus yllätti, sillä kysely lähetettiin marraskuussa, jolloin suurimmassa osassa kuntia valmistellaan seuraavan vuoden talousarviota, joten kunnissa on tuolloin hyvin kiireistä aikaa. Kyselylomakkeessa oli kuitenkin viisi sivua ja lähes kaikki kysymykset olivat avoimia kysymyksiä. Vastausprosentin suuruuteen vaikutti todennäköisesti se, että vaikka kunnissa oli kiireistä aikaa talousarvioiden laatimisen vuoksi, kysely liittyi verotulojen arviointiin eli osaltaan myös talousarvion laatimiseen. Näin ollen kysely lähetettiin ehkä parhaaseen mahdolliseen aikaan.

Kyselyyn vastanneet henkilöt olivat kaikki kuntien talousasiantuntijoita eli kysely oli tavoittanut kohderyhmänsä hyvin. Suurin osa kyselyyn vastanneista oli talousjohtajia ja kaupunginjohtajia. Kaikki kyselyyn vastanneet henkilöt olivat koulutuksenaan käyneet joko korkeakoulu- tai yliopistotutkinnon. Suurin osa kyselyyn vastanneista kuntien talousasiantuntijoista oli työskennellyt nykyisessä tehtävässään yli 10 vuotta, joten vastaajien voidaan tosiaan olettaa olevan asiantuntijoita tehtävissään. Näin ollen suurin osa vastauksista on tiedoiltaan hyvin luotettavia. Kaiken kaikkiaan vastauksista havaitsi hyvin vastaajan tietotason asiasta. Ne vastaajat, jotka eivät olleet työskennelleet kovin kauaa tehtävissään, eivät myöskään osanneet ottaa kantaa asioihin yhtä rohkeasti kuin sellaiset, joilla oli pitkä kokemus pohjanaan. Kyselyyn vastauksista havaitsi vastaajien mielipiteet ja asiantuntevuus. Lisäksi jokaisesta vastauksesta havaitsi kunkin erikoisosaamisen tai mielenkiinnon tiettyä asiaa kohtaan. Mielestäni tämän kaltaisia tutkimuksia tulisi tehdä enemmänkin, sillä Suomessa on paljon asiantuntijoita eri osaamisalueilta ja tämän kaltaisen tiedon jakaminen edistää varmasti kaikkien kuntien toimintaa.

Tutkimuksen avulla selvisi, että hyvin monet kunnat käyttävät myös hyväkseen Suomen Kuntaliiton kehittämää veroennustekehikkoa. Veroennustekehikkoa pidettiin yleisesti todella hyvänä pohjana verokertymien arvioimiseen, mutta se vaatii tuekseen paljon kuntakohtaista tarkentavaa tietoa. Nämä tiedot voivat olla joko ennusteiden laatijan omia arvioita tai tilastollista paikkakuntakohtaista tietoa. Kuntaliiton kehittämää veroennustekehikkoa käytettiin hyväksi niin tuloverojen, yhteisöverojen kuin kiinteistöverojen arvioinnissa. Kajaanin kaupun-

gin tulisi mielestäni jatkaa veroennustekehikon käyttöä, sillä niin monet kunnat ovat todenneet sen käytön hyväksi.

Kyselyssä ilmeni, että pitkä kokemus ja paikallisen elinkeinoelämän hyvä tuntemus on erittäin merkitsevässä asemassa ennakointia tehtäessä. Ennen kaikkea kokemuksen katsottiin helpottavan huomattavasti verotulojen kertymän ennakoimista. Verotulojen arviointiin liittyy kuitenkin niin paljon erilaisia osatekijöitä, ettei edes pitkän kokemuksen omaava henkilö voi niitä ennakoita.

Tuloverojen ennakointi on Kajaanin kaupungilla osunut hyvin toteutumaan. Yhteisöverojen arvioinnissa on kuitenkin ollut hieman enemmän virheitä. Yleisesti myös muissa kyselyyn vastanneissa kunnissa oli hieman enemmän arviointivirheitä yhteisöverojen kohdalla kuin muissa verotulojen arvioinneissa. Yhteisöveron ennakoitavuus on hankalampaa sen vuoksi, että jako-osuudet muuttuvat usein ja sen laskennassa on otettava huomioon tapahtumat useamman vuoden ajalta. Monissa kunnissa myös suurien yritysten tuloksen seuraaminen vaikuttaa yhteisöverotulojen arviointiin. Kajaanin kaupungin kohdalla tämä tietysti saattaisi auttaa hieman, muttei kuitenkaan ratkaisevasti. Ennen kaikkea kyselyn avulla selvisi, että arviointia helpottaa suuresti, jos on paljon tietoa niin kunnan väestönkehityksestä, työllisyyden kehityksestä, muuttoliikkeestä, elinkeinoelämästä ja monista muista paikallisista tekijöistä.

Kaikki kunnat ovat hyvin yksilöllisiä ja erilaisia arviointimenetelmiä oli monia. Selkeimmin esille nousi kuitenkin Suomen Kuntaliiton kehittämä veroennustekehikko. Kuntien yksilöllisyyden vuoksi taustamuuttujat ja paikalliset korjaukset veroennustekehikkoon ovat erilaisia. Paikallisten tietojen päivityksen vuoksi arviointiin pitää panostaa enemmän. Lisäksi eri tietolähteiden käyttö lisää ennusteiden luotettavuutta. Esimerkiksi tiedon saaminen paikallisesta verovirastosta saattaa lisätä tiedon oikeellisuutta ja tarkkuutta.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa kaiken kaikkiaan verotulojen ennakoinnissa oli onnistuttu hyvin. Syitä arvioinnin onnistumiseen löytyi monia. Näistä merkittävimpiä olivat arvioijan

ammattitaito ja kokemus, realistisiin arvioihin pyrkiminen sekä hyvät ja monipuoliset tietolähteet ja pohjatiedot. Ongelmat ennakoimisessa olivat kuitenkin lähes joka kunnalla samat. Suurimpina ongelmina pidettiin yllättäviä muutoksia valtion taholta esimerkiksi verolakien muutoksia. Verrattaessa Kajaanin kaupungin tilannetta muihin kyselyyn osallistuneisiin kuntiin, ei tilanne juuri poikkea. Tietynkaltaisia ongelmia on, mutta niihin on suhteellisen hyvin pystytty varautumaan. Esimerkiksi jako-osuuksien viimehetkiset muutokset tiedostetaan, vaikkei tarkkoja lukuja tiedetäkään. Eroavaisuuksia kuntien välillä syntyy mielestäni vain sen pohjalta, kuinka hyvin paikalliset muutostekijät pystytään huomioimaan ja kuinka huolella ennakoimiseen ylipäätään suhtaudutaan ja paneudutaan.

Kaikki kyselyyn vastanneet kuntien talousasioista vastaavat henkilöt kokivat ennakoimisen erittäin tärkeäksi osaksi työtään. Tämän vuoksi verokertymien arvioimiseen paneudutaan huolella ja halutaan selvittää sen tueksi paljon erilaisia taustatietoja, kuten väestönmuutokset, työllisyyden kehitys sekä kunnan elinkeinoelämän kehitys. Kyselyssä tiedusteltiin ennakoimisen parantamiskeinoja ja verojärjestelmän tasapuolisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta sekä yhteisöverojen jako-osuuksista sen vuoksi, että saataisiin kartoitettua vastaajien mielipiteitä nykyisistä käytännöistä. Etenkin haluttiin selvittää, ovatko kuntien talusasiantuntijat tyytyväisiä nykyisiin kunnan saamiin tuloihin. Kyselyn vastauksista oli selvästi havaittavissa tyytymättömyyttä valtion toimenpiteisiin kuntia kohtaan. Tehtäviä ja vastuita lisätään jatkuvasti, mutta menoja ei kompensoida lainkaan. Erilaisia valtion asettamia työryhmäraportteja lukiesani, itsellenikin on tullut sellainen mielikuva valtion toimista. Monia verotusmenettelyjä halutaan myös monimutkaistaa entisestään. Mielestäni jatkuva menettelytapojen muuttaminen ei helpota verotulojen ennakoimista. Lisäksi kyselyn avulla selvisi, että verohallinnon toiminta on kehittynyt paljon, mutta kehitettävää vielä olisi, jotta he tukisivat parhaalla mahdollisella tavalla kuntien verokertymien ennakoitavuutta. Kyselyssä muun muassa nousi esille, että verohallinto julkaisisi tietojaan useammin.

Valtion ja kuntien välisistä yhteisöverojen jako-osuuksista oltiin yleisesti sitä mieltä, että yhteisöveron määrä kunnille tulee säilyttää vähintäänkin nykyisessä määrässä. Kuntien talusasiantuntijat olivat sitä mieltä, että yhteisövero kannustaa kuntia aktiiviseen elinkeinoelämän ylläpitoon ja kehittämiseen. Näin ollen yhteisöveron kuntien osuutta tulisi kasvattaa entises-

tään. Vaikka yhteisöverojen ennakoiminen on hyvin hankalaa muun muassa jako-osuuksien muutoksien vuoksi, on niiden merkitys hyvin suuri niin tulojen osalta kuin elinkeinoelämän kannalta. Tämän takia yhteisöveron laskentaperusteita tulisi ehkä muuttaa, mutta kuntien asema yhteisöverojen tuotossa ei saisi enää heiketä.

Tämä tutkimus kunnan verokertymien ennakoitavuudesta on luotettava, sillä kysely toteutettiin Suomen 32 kunnan talousasiantuntijalle ja vastauksia saapui 15 eli vastausprosentti oli 47 prosenttia. Tätä voidaan pitää riittävän suurena, jotta aineistosta saadaan luotettavia tuloksia. Tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa mahdollisimman monia erilaisia tilanteita ja tapoja miten verokertymiä arvioidaan. Tutkimus osoittikin monia seikkoja verokertymien ennakoinnista ja vastaukset olivat monipuolisia. Tutkimuksen otoskoko oli sopivan suuruinen ja kohderyhmä oli sopiva. Lisäksi vastaajat olivat ymmärtäneet kysymykset oikein. Mikäli tutkimus suoritettaisiin uudelleen samanlaisia kysymyksiä käyttäen, uskotaan tulosten olevan samankaltaisia. Tutkimusta voidaan pitää luotettavana myös siksi, että kysymykset mittasivat monipuolisesti talousasiantuntijoiden mielipiteitä verokertymien ennakoitavuudesta. Lisäksi tulokset pohjautuvat vastaajien omiin kokemuksiin, havaintoihin ja ajatuksiin. Kyselylomakkeessa ei myöskään ilmennyt kysymyksiä, jotka olisi ymmärretty väärin tai usealla eri tavalla.

Tutkimus onnistui mielestäni hyvin, sillä kyselyn avulla saatiin monipuolista tietoa kuntien verokertymien ennakoimisesta. Varsinaisia kehittämideoita ei tullut esille, mutta saatiin selville, että Suomen Kuntaliiton kehittämä veroennustekehikko on todettu muissa kunnissa hyväksi tavaksi ennakoida verokertymiä. Tutkimuksen avulla selvisi myös, että aihe on monelle kunnan talousasioista vastaavalle henkilölle hyvin mielenkiintoa herättävä, joten mielipiteitä ennakoinnista olisi hyvä jakaa eri asiantuntijoiden kesken. Tutkimus oli onnistunut, sillä asetetut tavoitteet saavutettiin. Kyselyssä esille nousi monipuolisia mielipiteitä verokertymien ennakoimisesta ja saatiin selville ennakoinnin onnistumisen avaimia ja virhearviointeihin johdaneita syitä.

LÄHTEET

- Alanen, R., Lappalainen, V., Mölläri, M. & Salonen, V. Sisäasiainministeriö. 2006. Kuntien rahoitusjärjestelmän arviointi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2006.
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/2AC0C9B5F96F0D2EC2257237002978C6/\\$file/522006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/2AC0C9B5F96F0D2EC2257237002978C6/$file/522006.pdf) Luettu 7.5.2007
- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy
- Arhippainen, M. & Pyykkönen, P. 2000. Kiinteistövero kunnallistaloudessa. Vammala: Vammalan kirjapaino
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2004. Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Hjerpe, R., Kari, S., Kiander, J. & Poutvaara, P. 2003. Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. Vantaa: WSOY
- Jormakka, R. 2004. Julkistalous ja -hallinto kurssin luentomateriaali.
- Keinänen, P. 2002. Kuntapuntari 1/2002 työllisyys. Helsinki: Oy Edita Ab
- Kivistö, A. 1992. Kunnan laskentatoimi. Tampere: Weilin+Göös
- Leppänen, P. 2001. Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös. Helsinki: Oy Auditor Ab
- Marttila, M., Auranen, K., Kaari, P., Romppainen, L., Takalo, S., & Tikkanen, T. 2003. Kiinteistöverotuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Myrsky, M. 2007. Veronmaksukykyisyysperiaate -mistä on kysymys. Tilisanomat 4/2007. Helsinki: Taloushallintoliiton Julkaisut Oy

Niskakangas, H. 1997. Johdatus henkilöverotukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

Niskakangas, H. 2005. Johdatus Suomen verojärjestelmään. Vantaa: WSOY

Oulasvirta, L. 1996. Kuinka kunta toimii. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy

Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. 2001. Toimiva kunta. Vantaa: Kuntakoulutus Oy

Porokka-Maunuksela, R. 2001. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Oy Edita Ab

Päätökset kiinteistöveroista tulevat tällä viikolla. 2007. Koti-Kajaani. 1.8.2007, 2

Suomen Kuntaliitto. 2006. a. Kuntien menot ja tulot.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;31181
Luettu 8.8.2007

Suomen Kuntaliitto. 2006. b. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;85247;103800
Luettu 21.3.2007

Suomen Kuntaliitto. 2005. c.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;374;36984;822;59142>
Luettu 3.4.2007

Suomen Kuntaliitto. 2003. d.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93745;36015
Luettu 21.3.2007

Suomen Kuntaliitto. 2007. e. Valtionosuusjärjestelmä pääpiirteittäin.

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93748;385;80523
Luettu 21.3.2007

Toivonen, M. & Nieminen, J. 2002. Alueellisen ennakoinnin käytännön opas Suomi. Helsinki: Euroopan komissio

Valkonen, T. 2002. Väestön ikääntyminen ja verotus. Helsinki: Taloustieto Oy

Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus. 2003. Valtiovarainministeriön työryhmäraportti.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_tyoryhmamuistiot/35069_fi.pdf. Luettu 15.4.2007

Vartia, P. 1994. Talouden ennustamisen vaikeus. Helsinki: Taloustieto Oy

Verohallinto. Taskutilasto 2006

<http://vero.fi/nc/doc/download.asp?id=4828;22352>. Luettu 3.4.2007

Wikström, K. 2006. Yleiset opit verotuksessa ja vero-oikeudessa. Helsinki: Hakapaino Oy

LIITTEIDEN LUETTELO

Liite 1 Kyselylomake

SAATE

6.11.2007

ARVOISA KUNNAN VIRANHALTIJA

Tämä on kysely kuntien verokertymien ennakoitavuudesta. Tutkimuksen tavoitteena on löytää kehittämisideoita kunnan verokertymien arviointiin. Tutkimuksen kohderyhmänä on eri kuntien talousasioita hoitavat henkilöt.

Tutkimuskohteeksi on valittu 30 Suomen eri kuntaa ja Teidän kuntanne on yksi niistä. Vastaamalla kyselyyn autatte kehittämään verokertymien ennakoitavuutta. Kaikille kyselyyn vastanneille lähetetään yhteenveto tutkimustuloksista.

Pyydän Teitä vastaamaan kyselyyn kirjeitse tai sähköpostitse 16.11.2007 mennessä. Mikäli vastaatte kyselyyn kirjeitse, ohessa on palautuskuori. Tutkimuksesta saadut vastaukset käsitellään luottamuksellisesti, eivätkä kenenkään yksittäiset vastaukset tule esille.

Opiskelen Kajaanin ammattikorkeakoulussa liiketaloutta ja kysely on osa opinnäytetyötäni. Annan mielelläni lisätietoja puhelimitse 050 407 8260 tai sähköpostitse khl4asaijas@kajak.fi

Ystävällisin terveisin

Saija Soikkeli
Kajaanin ammattikorkeakoulu

Olkaa hyvä ja vastatkaa kysymyksiin oman mielipiteenne mukaisesti siihen varattuun tilaan. Mikäli vastaustila ei riitä, voitte jatkaa vastaustanne lomakkeen kääntöpuolelle.

Kunta / kaupunki _____

1. Mikä on virka-asemanne kunnassa?

2. Mikä on Teidän koulutustaustanne?

- perus- / kansakoulu
 lukio
 opistoasteen tutkinto
 korkeakoulu/ yliopistotutkinto
 muu, mikä? _____

3. Kuinka kauan olette työskennelleet nykyisissä työtehtävissänne?

- alle 1 vuosi 5 - 10 vuotta
 1 - 4 vuotta yli 10 vuotta

4. Miten Teidän kunnassanne arvioidaan verotulojen määrää **tuloverojen** osalta?

5. Miten Teidän kunnassanne arvioidaan verotulojen määrää **yhteisöverojen** osalta?

6. Miten Teidän kunnassanne arvioidaan verotulojen määrää **kiinteistöverojen** osalta?

7. Miten kunnassanne on mielestänne onnistuttu verojen ennakoimisessa useamman vuoden ajalta tarkasteltuna (3-5 vuotta)?

- | | | | |
|--------------------------|----------------|--------------------------|-------------------|
| <input type="checkbox"/> | erittäin hyvin | <input type="checkbox"/> | heikosti |
| <input type="checkbox"/> | hyvin | <input type="checkbox"/> | erittäin huonosti |

Miksi?

Seuraavaksi käsitellään eri verojen kertymien arvioinnin onnistumista.

8. Tulovero

a) Kuinka usein kunnassanne on ilmennyt olennaisia ongelmia tai virheitä tuloverojen kertymien ennakoimisessa?

b) Millaisia ongelmat tai virheet ovat olleet?

c) Mistä syistä tuloverojen arvioinnissa tapahtuneet virheet tai ongelmat ovat Teidän mielestänne johtuneet?

9. Yhteisövero

- a) Kuinka usein kunnassanne on ilmennyt olennaisia ongelmia tai virheitä yhteisöverojen ennakoimisessa?

- b) Millaisia virheet tai ongelmat ovat olleet?

- c) Mistä syistä yhteisöverojen arvioinnissa tapahtuneet virheet tai ongelmat ovat Teidän mielestänne johtuneet?

10. Kiinteistövero

- a) Kuinka usein kunnassanne on ilmennyt olennaisia ongelmia tai virheitä kiinteistöverojen arvioimisessa?

- b) Millaisia ongelmat tai virheet ovat olleet?

- c) Mistä syistä kiinteistöverojen arvioinnissa tapahtuneet virheet tai ongelmat ovat Teidän mielestänne johtuneet?

11. Miten verokertymien ennakoointia voitaisiin parantaa?

12. Kuinka merkittävänä asiana pidätte kunnan toiminnalle ja taloudelle verokertymien ennakoimisen?

13. Miten Teidän mielestänne kunnan verokertymien ennakoitavuutta voitaisiin parantaa?

14. Mitä mieltä olette Suomen nykyisestä verojärjestelmästä kunnan toiminnan kannalta tarkasteltuna?

a) tasapuolisuus kuntien välillä?

b) oikeudenmukaisuus kuntien välillä?

15.

a) Mitä mieltä olette valtion ja kuntien välisistä yhteisöverojen jako-osuuksista?

b) Miten yhteisöverojen jako-osuuksien laskentaa voitaisiin yksinkertaistaa?

16. Mitä mieltä olette valtionosuuksien merkityksestä kuntien tulopohjassa?

17. Miten kuntien tulopohjaa tulisi / voitaisiin kehittää?

Kiitos vastauksistanne!