



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Peter de Jong

**Kunnallisveropäätökset rajoitetun
rationaalisuuden oloissa**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisjohtamisen
kandidaatintutkielma
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Peter de Jong		
Tutkielman nimi:	Kunnallisveropäätökset rajoitetun rationaalisuuden oloissa		
Tutkinto:	Julkishallinnon HTK		
Oppiaine:	Julkisjohtaminen		
Työn ohjaaja:	Kirsi Lehto		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	37

TIIVISTELMÄ:

Tutkielmassa tarkastellaan kunnallisveroprosentin päätöksentekoa tilanteessa, jossa päätös tehdään osana kunnan budjettiprosessia ja samalla epävarman sekä monikanavaisen vaikutustiedon varassa. Vaikka veroprosentin muutoksesta odotetaan usein suoraviivaista vaikutusta verokertymään, todellisuudessa kertymävaikutus riippuu myös veropohjan käyttäytymisreaktioista, muuttoliikkeestä, kuntien välisestä vertailu- ja vuorovaikutuslogiikasta sekä valtionosuuksien ja tulonsiirtojen kautta syntyvistä nettovaikutuksista. Asetelma korostuu paikallisdemokratiassa, jossa keskeisiä taluspäätöksiä tekevät luottamushenkilöt ja päätöksenteko tapahtuu usein rajallisen ajan ja epätäydellisen informaation puitteissa. Tämän seurauksena vaikutusten arviointi ei ole vain taloudellinen laskentatehtävä, vaan hallintotieteellinen päätöksenteko-ongelma, jossa ratkaisevaa on myös se, miten tieto muotoillaan päätöksenteossa käyttökelpoiseksi.

Tutkielman tavoitteena on jäsentää, mitä päätöksentekijän olisi vähintään ymmärrettävä veroprosentin vaikutusmekanismeista, jotta vaikutusarviointi ei typisty yksittäiseksi tuottoluvuksi, sekä arvioida, miten rajoitettu rationaalisuus todennäköisesti ohjaa vaikutustiedon käyttöä kunnallisessa päätöksenteossa. Teoreettisena viitekehyksenä käytetään rajoitetun rationaalisuuden teoriaa, jonka mukaan päätöksentekijät joutuvat yksinkertaistamaan ongelmia ja tukeutumaan käytännöllisiin nyrkkisääntöihin, koska kaikkien vaihtoehtojen ja seurausten kattava käsittely ei ole mahdollista. Tutkielman aineisto koostuu hallintotieteellisestä päätöksentekoteoriasta ja tiedon käytön tutkimuksesta sekä verotuksen vaikutusmekanismeja käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta, joita yhdistetään kunnallisen päätöksentekoprosessin näkökulmaan.

Tutkielmassa käy ilmi, että päätöksenteossa ylipainottuvat helposti sellaiset argumentit, jotka ovat nopeasti omaksuttavia ja poliittisesti hyvin viestittäviä, kuten yksittäiset tunnusluvut ja naapurikuntavertailu, kun taas epävarmat, viiveelliset ja monikanavaiset vaikutusketjut jäävät herkemmin sivuun. Lisäksi vaikutustietoa voidaan käyttää paitsi päätöksen ohjaamiseen myös päätöksen perusteluun ja hyväksyttävyyden rakentamiseen. Näiden havaintojen pohjalta esitetään, että päätösvalmistelun kehittämisessä keskeistä on tiedon muoto ja prosessi: vaikutustieto on jäsennettävä vaikutuskanavittain, oletukset ja epävarmuudet on tehtävä näkyviksi, ja vaihtoehdot on kuvattava aidosti vertailtavina useamman kuin yhden skenaarion avulla. Näin päätösvalmistelu voi tukea päätöksentekoa rajoitetun rationaalisuuden olosuhteissa ja vahvistaa vaikutusten arvioinnin laatua kunnallisveropäätöksissä.

AVAINSANAT: kunnallisvero, veroprosentti, päätösvalmistelu, rajoitettu rationaalisuus, kunnallishallinto, päätöksenteko

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Kunta veropäätösten areenana	8
2.1	Budjettiprosessi ja veropäätöksen paikka	9
2.2	Päätösvalmistelu ja päätöksenteko: politiikan ja hallinnon rajapinta	11
2.3	Luottamushenkilöiden rooli ja tietotarpeet talouspäätöksissä	12
2.4	Taloustietoa päätöksenteon aineistona	13
3	Mitä päätöksentekijän pitäisi tietää veroprosentin vaikutuksista?	15
3.1	Mekaaninen vaikutus	15
3.2	Käyttäytymisvaikutus ja veropohjan reagointi	16
3.3	Muuttoliike ja veropohjan liikkuvuus	17
3.4	Naapurivertailu ja veropäätösten vuorovaikutus	19
3.5	Valtionosuudet ja tulonsiirrot	21
4	Veropäätösten rajoitettu rationaalisuus	23
4.1	Rajoitetun rationaalisuuden keskeiset käsitteet	25
4.2	Yli- ja alipainottuvat vaikutukset päätöksenteossa	27
4.3	Rajoitetun rationaalisuuden huomiointi päätösvalmistelussa	29
5	Yhteenvedo	32
	Lähteet	35

Kuviot

Kuvio 1. Kunnallisveropäätösten rajoitettu rationaalisuus.

33

Tekoälyn käyttöä koskeva ilmoitus

Tämän kandidaatintutkielman valmistelun aikana tutkielman tekijä käytti ChatGPT-tekoälyä työkaluna kehittääkseen opinnäytteensä kieltä ja rakennetta sekä lähteiden hakulausekkeiden kehittämisessä. Tekijä ottaa täyden vastuun kandidaatintutkielman sisällöstä.

1 Johdanto

Kunnallisveroprosentin muuttaminen on kunnassa yksi näkyvimmistä ja poliittisesti herkimmistä talouspäätöksistä. Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä päättää tuloveroprosentista osana talousarvioprosessia (Kuntalaki 410/2015, 14 §, 111 §). Veropäätös ei siten ole irrallinen tekninen ratkaisu, vaan osa kunnan strategista ja taloudellista ohjausta: samalla määritellään, kuinka suuri osa kunnan rahoituspohjasta kerätään verotuloina ja miten talouden tasapainottamisen paine jakautuu tulojen, menojen ja palvelutason välillä.

Veroprosentin muutoksen vaikutuksia ei kuitenkaan voida arvioida pelkkänä mekaanisena tuottolaskelmana. Vaikka veroasteen muutos antaa lähtökohtaisesti arvion siitä, miten verotulot muuttuisivat veropohjan pysyessä ennallaan, toteutuva verokertymä riippuu myös veropohjan käyttäytymisreaktioista, muuttoliikkeestä, kuntien välisestä vertailu- ja vuorovaikutuslogiikasta sekä valtionosuuksien ja tulonsiirtojen kautta syntyvistä nettovaikutuksista. Verotuksen tutkimuksessa on korostettu, että käyttäytymisvasteet eivät rajoitu työn tarjontaan, vaan voivat liittyä myös esimerkiksi tulojen ajoitukseen, kompensaaion muotoihin sekä veron välttelyyn tai kiertoon (Saez ja muut, 2012, s. 5). Kunnallisessa päätöksenteossa ongelmaa kärjistää se, että ratkaisut tehdään osana budjettiprosessia, usein aikapaineessa ja epätäydellisen tiedon varassa.

Asetelma on hallintotieteellisesti kiinnostava, koska kunnallisveropäätökset tehdään paikallisdemokratian puitteissa luottamushenkilöjohdon toimesta. Tutkimus viittaa siihen, että monilla paikallispoliitikoilla ei ole muodollista talous- tai laskentatoimen koulutusta, mikä voi vaikeuttaa monimutkaisen talousinformaation tulkintaa (Donatella & Karlsson, 2024, s. 29). Tämän vuoksi pelkkä tiedon saatavuus ei vielä takaa, että tieto ohjaisi päätöksentekoa. Keskeiseksi nousee se, miten vaikutukset jäsennetään, millä oletuksilla ne esitetään ja miten epävarmuus tehdään näkyväksi päätöksenteossa.

Tutkielmassa kunnallisveropäätöksiä tarkastellaan rajoitetun rationaalisuuden viitekehyksessä. Rajoitetun rationaalisuuden mukaan päätöksentekijät toimivat rajallisen ajan, epätäydellisen informaation ja rajoittuneen tiedonkäsittelykyvyn oloissa, minkä vuoksi he joutuvat yksinkertaistamaan ongelmia ja tyytymään käytännössä riittävän hyvään ratkaisuun täydellisen optimoinnin sijasta. Bendor (2010, s. 13–14) tiivistää Simonin ajatuksen “saksimetaforalla”: päätöksen lopputulokseen vaikuttavat yhtä aikaa tehtäväympäristön rakenne ja toimijan tiedonkäsittelylliset kapasiteetit. Tästä näkökulmasta olennaista ei ole vain se, millaisia vaikutuksia veroprosentin muutoksella on, vaan myös se, millaiset vaikutukset nousevat päätöskeskustelussa esiin ja millaiset jäävät taka-alalle. Lisäksi julkishallinnon tiedon käytön tutkimuksessa on tuotu esiin, että tietoa voidaan käyttää päätösten sisällöllisen ohjaamisen ohella myös perusteluna ja hyväksyttävyyden rakentamiseen (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668; Niiranen, 2020, s. 65, 70).

Tutkielman tutkimusongelma on: miten kunnallisveroprosentin vaikutuksia on tarkoituksenmukaista jäsentää päätöksenteossa tilanteessa, jossa päätöksentekijöiden aika, informaatio ja analyysikyky ovat rajallisia? Tätä tarkennetaan kahdella tutkimuskysymyksellä:

1. Mitkä veroprosentin vaikutusmekanismit päätöksentekijän tulisi vähintään ymmärtää, jotta vaikutusarviointi ei typisty pelkäksi mekaaniseksi tuottoluvuksi?
2. Miten rajoitettu rationaalisuus todennäköisesti ohjaa sitä, mitkä mekanismit ja perustelut päätöskeskustelussa ylipainottuvat ja mitkä jäävät vähälle huomiolle – ja mitä tästä seuraa kunnallisen päätösvalmistelun kehittämiseksi?

Tutkielma on toteutettu kuvailevana kirjallisuuskatsauksena, jossa on integroiva ja soveltava ote. Kunnallisveropäätöksiä rajoitetun rationaalisuuden oloissa käsittelevää suoraa tutkimuskirjallisuutta on niukasti. Tämän vuoksi tutkielmassa yhdistetään useita lähdetyyppisiä. Kuntalaki ja kotimainen kuntahallintoa koskeva kirjallisuus jäsentävät

kunnallisveropäätöksen institutionaalista ja prosessuaalista asemaa. Kuntataloutta ja kunnallista päätöksentekoa koskevaa suomalaista tutkimusta hyödynnetään sen arvioimiseen, millaisessa hallinnollisessa ja poliittisessa ympäristössä veropäätökset käytännössä tehdään. Verotuksen vaikutusmekanismeja koskeva taloustieteellinen tutkimus puolestaan auttaa erittelemään, miksi veroprosentin muutos ei ole vain mekaaninen tuottolaskelma. Rajoitetun rationaalisuuden ja julkishallinnon tiedonkäytön tutkimusta käytetään sen arvioimiseen, miten tällainen vaikutustieto todennäköisesti tiivistyy, valikoituu ja painottuu kunnallisessa päätöksenteossa.

Lähteiden käytössä kansainvälisiä tutkimuksia hyödynnetään erityisesti yleisten teoreettisten käsitteiden ja vaikutusmekanismien hahmottamiseen. Suomalaisia lähteitä käytetään puolestaan erityisesti silloin, kun tarkastelu edellyttää kotimaisen kuntajärjestelmän, kuntatalouden, lainsäädännön tai kunnallisverotuksen erityispiirteiden huomioon ottamista. Näiden lähteiden pohjalta tutkielmassa tehdään oma hallintotieteellinen synteesi kunnallisveropäätösten vaikutusarvioinnista. Tavoitteena ei ole kartoittaa kaikkea aiheesta julkaistua tutkimusta systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tavoin, vaan muodostaa tutkimusongelman kannalta keskeisestä kirjallisuudesta jäsenitys siitä, mitä päätöksentekijän olisi vähintään ymmärrettävä veroprosentin vaikutuksista ja miten vaikutustieto olisi tarkoituksenmukaista muotoilla rajoitetun rationaalisuuden oloissa.

Tutkielma etenee siten, että luvussa 2 tarkastellaan kuntaa veropäätösten institutionaalisenä ja prosessuaalisena areenana. Luvussa 3 on eritelty veroprosentin keskeiset vaikutusmekanismit päätöksenteon näkökulmasta, ja luvussa 4 analysoitu niitä rajoitetun rationaalisuuden viitekehyksessä. Lopuksi luvussa 5 kootaan yhteen tutkielman johtopäätökset ja esitetään, millaisia vaatimuksia nämä havainnot asettavat kunnalliselle päätösvalmistelulle.

2 Kunta veropäätösten areenana

Suomalaisessa kuntajärjestelmässä kunnallisveroprosenttia koskeva päätös syntyy poliittis-hallinnollisessa rakenteessa, jossa kunnalla on perustuslaissa (Suomen perustuslaki 731/1999) määritelty itsehallinnollinen asema sekä kuntalain (Kuntalaki 410/2015) luvussa 6 määritelty perustoimielinjärjestelmä. Kuntien itsehallinnon toteuttaminen sekä hallinnon, tehtävien ja taloudellisten perusteiden järjestäminen kytkeytyvät kuntalakiin, joka jättää samalla kunnille liikkumatilaa hallinnon ja johtamisen järjestämisessä. Kunnan päätöksenteon kannalta keskeinen kiinnityspiste on talouden suunnittelu ja ohjaus: talousarvio ja taloussuunnitelma on laadittava niin, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja turvaavat edellytykset kunnan tehtävien hoitamiselle, ja talousarvioon sisältyy määrärahat ja tuloarviot sekä rahoitustarpeen kattaminen (Kuntalaki 410/2015, 110 §). Kuntalaki sitoo tuloveroprosentin päätöksen talousarviokäsittelyyn, mikä tekee veropäätöksestä osan kunnan talouden kokonaisohjauksesta (Kuntalaki 410/2015, 111 §).

Valtuusto siis käyttää ylintä päätösvaltaa, kunnanhallitus vastaa valmistelun kokonaisohjauksesta ja viranhaltijaorganisaatio valmistelee esityksiä päätöksentekoa varten. Julkisen talousjohtamisen näkökulmasta budjetointi, tilivelvollisuus ja tarkastus muodostavat kokonaisuuden, joka sitoo yhteen poliittiset tavoitteet, resurssien kohdentamisen ja seurannan. Kuntalain mukaan kunnanvaltuuston tulee hyväksyä talousarvio ja useamman vuoden taloussuunnitelma. Lisäksi kuntalaki määrittää, että talousarviota tulee noudattaa kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 114). Veropäätöksen ja talousarvion kytkentä tekee veroprosentista erityisen merkittävän päätöksen, koska samalla päätetään käytännössä myös sopeutuksen jakautumisesta tulojen ja menojen välillä sekä siitä, millaisena kunnan palvelulupaus ja taloudellinen liikkumavara näyttäytyvät kuntalaisille.

Oulasvirta ja Rönkkö (2023, s. 116) myös korostavat strategialähtöisyyttä: talousarvion ja -suunnitelman tulee toteuttaa kuntastrategiaa ja budjetissa hyväksytään toiminnan ja talouden tavoitteet. Veropäätös ei siis ole irrallinen tekninen ratkaisu, vaan se asettuu

osaksi kunnan strategista ja taloudellista ohjausta: veroprosentin muutoksella vaikutetaan rahoituspohjaan, jolla kunta pyrkii turvaamaan palvelutuotannon ja lakisääteisten tehtävien hoidon.

Veropäätöksessä esiin nousee myös valmistelun ja poliittisen harkinnan dualistinen luonne. Kyösti (2024, s. 32–33) osoittaa dualijohtamisen kontekstissa, että viranhaltijavalmistelussa korostuvat usein tietoperusteisuus ja talousnäkökulma, kun taas luottamushenkilöiden käsittelyssä rinnalle nousevat vahvemmin arvoihin nojaavat argumentit ja tietoperusteisuuden painoarvo voi heiketä.

Nämä yhteydet auttavat jäsentämään, miksi kunnallisveropäätöstä on tarkoituksenmukaista tarkastella institutionaalisenä ja prosessuaalisena kokonaisuutena: veroprosenttia koskeva päätös ankkuroidaan budjettiprosessiin, mutta sen käytännön perustelut ja tiedon käyttö muotoutuvat politiikan ja hallinnon rajapinnassa (Sahamies ja muut, 2023, s. 97). Asetelma on olennainen tutkielman kannalta, koska se vaikuttaa siihen, millainen informaatio ylipäättään päätyy päätöksentekijöiden käyttöön ja miten se kehystetään. Kun veroprosenttipäätös on osa laajempaa talouden tasapainottamisen kokonaisuutta, päätöksenteon taustalla vaikuttavat samanaikaisesti taloudelliset reunaehdot ja poliittiset arvovalinnat, mikä luo otolliset olosuhteet myös rajoitetun rationaalisuuden mukaisille yksinkertaistuksille ja ”riittävän hyvän” ratkaisun etsimiselle.

2.1 Budjettiprosessi ja veropäätöksen paikka

Kunnan budjettiprosessi on vaiheistettu kokonaisuus, jossa talousarvion valmistelu kokoaa yhteen strategiset tavoitteet, toiminnan suunnittelun ja resurssien kohdentamisen. Prosessin keskeinen piirre on kehysajattelu: taloudelle asetetaan raamit, joiden sisällä toimialat ja tulosalueet tarkentavat omia esityksiään ja käyvät neuvottelua tavoitteista ja resursseista. Oulasvirran (1997, s. 3) mukaan budjetointi voidaan ymmärtää nimenomaan talousarvion valmistelu- ja hyväksymismenettelynä, joka muodostaa kunnassa toiminnallisen kokonaisuuden. Tässä kokonaisuudessa eri toimijoiden roolit korostuvat: valmistelu ja vaihtoehtojen kokoaminen tehdään

viranhaltijaorganisaatiossa, mutta lopulliset valinnat tehdään poliittisessa päätöksenteossa, jossa sama tieto on väistämättä tiivistetty ja kehystetty päätöksentekokelpoiseen muotoon. Budjettiprosessin rytmi ja aikataulu vaikuttavat siihen, miten laajasti vaihtoehtoja voidaan aidosti vertailla ja mitä tietoa päätöksenteossa lopulta pidetään relevanttina (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 114).

Budjettiprosessissa kehykset toimivat samalla sekä johtamisen että päätöksenteon välineenä: ne rajaavat keskustelua ja ohjaavat huomion siihen, mitä voidaan tehdä raamien sisällä ja missä kohdin joudutaan tekemään varsinaisia priorisointeja. Tämä korostaa myös toimialakohtaista valmistelua tietynlaisena suodattimena: kun esitykset nousevat vaiheittain kohti poliittista käsittelyä, osa vaihtoehtoista karsiutuu jo ennen valtuustotason päätöksentekoa ja poliittinen keskustelu kohdistuu usein niihin vaihtoehtoihin, jotka on valmistelussa nostettu realistisiksi tai välttämättömiksi. Näin budjettiprosessi ei ainoastaan kokoa tietoa, vaan myös järjestää ja tiivistää sen päätöksentekoa varten (Oulasvirta, 1997, s. 3).

Budjettiprosessissa olennaista on myös se, että veroprosentti ei ole vain tuloarvio, vaan osa poliittista priorisointia. Talousarvion laadinta pakottaa valitsemaan, tasapainotetaanko taloutta ensisijaisesti menojen sopeutuksella ja palveluihin kohdistuvilla ratkaisuilla vai tulopohjaa vahvistamalla (esimerkiksi veroprosenttia säättämällä) tai näiden yhdistelmällä. Oulasvirta (1997, s. 7) kuvaa kehysbudjetoinnin näkökulmasta, että tasapainottamisvaiheessa karsinta tapahtuu kehysmäisesti, mikä tekee budjetista käytännössä myös priorisoinnin välineen. Tämän vuoksi veropäätös on samalla sekä talousjohtamisen että poliittisen vastuun kysymys. Päätös vaikuttaa siihen, miten kunnan taloudellinen tilanne ja siihen liittyvät valinnat viestitään. Lisäksi budjettiprosessin instituutiot, kuten kehysajattelu, toimialakohtainen valmistelu ja valtuuston rooli raameihin painottuvassa päätöksenteossa, ohjaavat sitä, millainen vaikutustieto nousee päätöksenteon keskiöön (Oulasvirta, 1997, s. 7).

2.2 Päätösvalmistelu ja päätöksenteko: politiikan ja hallinnon rajapinta

Kunnallisessa päätöksenteossa veroprosenttia koskeva asia etenee tyypillisesti politiikan ja hallinnon rajapinnassa, jossa viranhaltijavalmistelu ja poliittinen päätöksenteko ovat erillisiä mutta tiiviisti toisiinsa kytkeytyviä vaiheita. Kuntalain mukaan kunnanhallituksen keskeisiin tehtäviin kuuluu vastata valtuuston päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä laillisuuden valvonnasta (Kuntalaki 39 §). Samalla kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on johtaa poliittista yhteistyötä, jota kunnanhallituksen tehtävien toteuttaminen edellyttää (Kuntalaki 40 §). Myös kuntien johtamisjärjestelmää kuvaavassa kirjallisuudessa korostuu, että valtuusto on ylin päätöksentekoeelin, kun taas kunnanhallitus valmistelee ja toimeenpanee valtuuston päätöksiä sekä vastaa hallinnosta ja taloudenhoidon yhteensovittamisesta (Sahamies ja muut, 2023, s. 97).

Rajapintatyö näkyy erityisesti siinä, että valmistelussa painottuvat usein laskelmat, ennusteet ja ”faktapohjaiset” perustelut, kun taas poliittisessa käsittelyssä päätös kytkeytyy arvoihin, tavoitteisiin ja hyväksyttävyyteen. Kyösti (2024, s. 32) kuvaa, että viranhaltijoiden näkökulma nojaa tyypillisesti tietojohdamisen periaatteisiin ja selvityksissä korostuu taloudellinen näkökulma, mutta luottamushenkilöiden käsittelyssä tietoperusteisuus saa rinnalleen vahvasti arvoihin nojaavia argumentteja ja tietojohdamisen painoarvo voi vähentyä. Tästä seuraa, että sama taloudellinen informaatio voi saada päätöskeskustelussa eri merkityksiä sen mukaan, millä ongelmamäärittelyllä ja arvopainotuksilla sitä tulkitaan (Kyösti, 2024, s. 32).

Käytännön päätösvalmistelussa ja päätöksenteossa keskeistä onkin, miten toimijoiden roolit, vastuut ja vuorovaikutus rakennetaan. Parkkinen ja muut (2023, s. 14) painottavat, että viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyö toimii parhaiten, kun osapuolten roolit ja vastuut ovat selkeästi hahmotettuja ja niistä on sovittu päätöksentekoprosessin puitteissa. Heidän mukaansa yhteistyön edellytyksenä on myös riittävä keskinäinen luottamus. Rajapinnan merkitys näkyy myös siinä, että luottamushenkilö- ja

viranhaltijajohdon välinen rajanveto sekä ymmärrys yhteistyösuhteesta nähdään keskeiseksi (Parkkinen ja muut, 2023, s. 16).

Asetelma osaltaan selittää, miksi vaikutusten arviointi veroprosenttipäätöksissä on samalla tekninen (laskelmat, ennusteet, vaihtoehdot) ja tulkinnallinen (miksi juuri nämä luvut ja vaikutukset nostetaan keskiöön) prosessi. Kun tieto kulkee valmistelusta poliittiseen käsittelyyn roolien, vastuunjaon ja vuorovaikutuksen “suodattimien” läpi, myös päätösten perustelut ja vaikutusmekanismien painotukset muotoutuvat rajapinnassa (Kyösti, 2024, s. 32; Parkkinen ja muut, 2023, s. 14).

2.3 Luottamushenkilöiden rooli ja tietotarpeet talouspäätöksissä

Kunnan talouspäätöksissä luottamushenkilöt ovat demokraattisesti valittuja päättäjiä, joille kuuluu keskeinen poliittinen päätösvalta kunnassa. Valtuuston ja muun poliittisen järjestelmän elimien rooli korostuu erityisesti silloin, kun päätöksissä joudutaan sovittamaan yhteen talouden reunaehdot ja paikallisia tavoitteita (Sahamies ja muut, 2023, s. 93). Talousasioissa luottamushenkilöiden päätöksentekoa kuitenkin leimaa usein maallikkotausta: Donatella ja Karlsson (2024, s. 28) kuvaavat, että useimmilla paikallispoliitikoilla ei ole muodollista koulutusta esimerkiksi kirjanpidosta tai taloustieteestä, minkä vuoksi monimutkaisen talousinformaation ymmärtäminen voi olla haastavaa. He myös jäsentävät paikallispoliitikkoja talousinformaation maallikkokäyttäjinä ja korostavat, että paikallispolitiikassa päätöksiä tehdään usein rajallisella asiantuntijatuella (Donatella & Karlsson, 2024, s. 28–29). Tämän vuoksi tietotarve ei kohdistu pelkästään tiedon saatavuuteen, vaan ennen kaikkea tiedon ymmärrettävyyteen, vertailtavuuteen ja siihen, miten epävarmuus tehdään näkyväksi. Donatella ja Karlsson (2024, s. 44) korostavatkin demokraattisesta näkökulmasta, että jos talousraportointi ei tuota päättäjille ymmärrettävää informaatiota, informoitu päätöksenteko vaikeutuu ja demokraattiset arvot voivat vaarantua.

Suomalaisen kuntapolitiikan arjessa tietotarpeet konkretisoituvat lisäksi perehtymisen kuormituksena ja tiedonhallinnan haasteena. Tutkimus ammattimaisista

luottamushenkilöistä osoittaa, että luottamushenkilötyössä korostuu laaja kompetenssitarve, johon sisältyvät muun muassa tiedonhallintataidot ja systeeminen kokonaisuymmärrys (Parkkinen ja muut, 2023, s. 6). Samalla perehtymisen tarve on kasvanut ja keskeisissä luottamustehtävissä ajankäyttö lisääntyy, mikä tekee tehtävän hoitamisesta haastavaa ansiotyön rinnalla (Parkkinen ja muut, 2023, s. 9).

Tietotarpeiden näkökulmasta olennainen havainto on myös päätösmateriaalien mittakaava: kokousaineistot voivat olla satoja sivuja ja enimmillään jopa tuhansia sivuja, mikä tekee perusteellisesta perehtymisestä vaikeaa ilman merkittävää ajallista resursointia (Parkkinen ja muut, 2023, s. 14). Parkkinen ja muut (2023, s. 16) kuvaavat lisäksi, että tietoperustaisen päätöksenteon varmistaminen edellyttää sekä laajoihin aineistoihin perehtymistä että tukeutumista asiantuntijoihin ja verkostoihin, kun käsiteltävän tiedon määrä kasvaa suureksi. Näiden havaintojen valossa luottamushenkilöiden tietotarpeet talouspäätöksissä voidaan jäsentää käytännölliseksi ”pätöksenteon tietopaketti”, jossa tiivis yhteenveto keskeisistä tunnusluvuista ja oletuksista yhdistyy läpinäkyvyyteen (mitä on laskettu ja millä oletuksilla), vaihtoehtojen vertailuun sekä epävarmuuden ja riskien näkyväksi tekemiseen – jotta päätös voi perustua vaikutusten arviointiin eikä pelkästään helposti omaksuttaviin yksittäisiin lukuihin tai poliittisesti käyttökelpoisiin poimintoihin.

2.4 Talousinformaatio päätöksenteon aineistona

Kunnallisen talousohjauksen informaatio palvelee samanaikaisesti sekä talouden ohjausta että julkista tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä: budjetointi ja raportointi kytkeytyvät siihen, miten verovarojen käyttö tehdään näkyväksi ja perusteltavaksi (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 111). Talousinformaation saatavuuden on myös katsottu tukevan poliittisten prioriteettien määrittelyä, resurssien kohdentamista sekä kunnan toiminnan valvontaa ja seurantaa (Jorge ja muut, 2024, s. 708). Talousinformaatio ei kuitenkaan ole yksittäinen neutraali fakta, vaan kooste ennusteista, kirjanpidollisista rakenteista ja päätöksenteossa sovituista luokitteluuista. Esimerkiksi budjettisidonnainen kirjanpito rakentuu budjetin logiikasta ja rakenteesta: tulot ja menot kohdennetaan

budjettikoodeihin ja budjetin rakenteen mukaisesti, jolloin talousinformaatio syntyy aina jonkin esitystavan ja rajauksen kautta (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 112). Oulasvirta (1997, s. 5) kuvaa myös, että laskentatoimen ja raportoinnin uudistuksilla on pyritty parantamaan kunnallishallinnon talousinformaatiota nimenomaan päätöksenteon tueksi – eli vahvistamaan sitä, että taloudelliset tekijät painaisivat aiempaa enemmän kunnallisessa päätöksenteossa.

Tämän vuoksi talousinformaatio toimii päätöksenteossa usein aineistona, jonka merkitys muodostuu tulkinnassa ja argumentoinnissa. Julkishallinnon tiedonkäyttöä kokoava tutkimussynteesi korostaa, että informaation käyttöä selittävät samanaikaisesti (1) tiedon objektiiviset piirteet (esim. sisältö ja esitysmuoto), (2) käyttäjään liittyvät mekanismit, kuten kehystämisaikutukset, kognitiiviset vinoumat ja päätöksiin liittyvä ”kohina” sekä (3) käyttäjätyyppi ja konteksti, jotka muokkaavat sitä, mihin tietoon reagoidaan ja miten (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1673, 1675–1676).

Donatella ja Karlsson (2025, s. 376–377) huomauttavat, että talousraportoinnin saatavuus ei automaattisesti tarkoita sen rationaalista hyödyntämistä: poliitikot voivat ajanpuutteen ja rajallisen talousosaamisen vuoksi käyttää ja ymmärtää monimutkaista talousinformaatiota vain osittain, ja lisäksi taloustietoa ei välttämättä tulkita neutraalisti vaan tulkintaan voivat vaikuttaa poliittiset tavoitteet ja ennakkokäsitykset. Kunnallisveropäätösten kannalta tämä tarkoittaa, että vaikutusarvioiden faktapohja rakentuu yhtä aikaa teknisistä laskelmista ja siitä, miten luvut tiivistetään, kehystetään ja suhteutetaan vaihtoehtoihin. Samalla asetelma tekee näkyväksi rajoitetun rationaalisuuden lähtökohdan: päätöksenteossa joudutaan käytännössä tyytymään riittävän hyvään käsitykseen vaikutuksista eikä täydelliseen optimointiin, koska tiedonhaku ja käsittely ovat väistämättä rajallisia (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668).

3 Mitä päätöksentekijän pitäisi tietää veroprosentin vaikutuksista?

Kunnallisveroprosentin muuttaminen näyttää ensisilmäyksellä yksinkertaiselta: jos veroastetta nostetaan, kunnallisveron tuoton oletetaan kasvavan ja jos sitä lasketaan, tuoton oletetaan pienenevän. Päätöksenteon kannalta tämä mekaaninen ajattelu on kuitenkin vain lähtökohta, sillä verotuoton muutosta arvioitaessa erotetaan mekaaninen vaikutus ja käyttäytymisvaikutusten kautta syntyvä veropohjan muutos (Saez ja muut, 2012, s. 9). Käytännössä veroprosentin muutos voi vaikuttaa verokertymään useiden kanavien kautta, koska verojärjestelmän muutoksiin reagoidaan muutenkin kuin työn tarjontaa muuttamalla (esim. tulojen ajoittaminen ja erilaisten raportointi- ja järjestelykanavien kautta), jolloin toteuma voi poiketa suorasta tuottolaskelmasta (Saez ja muut, 2012, s. 4). Lisäksi osa vaikutuksista on epävarmoja, viiveellisiä ja vaikeasti havaittavia. Tämän vuoksi vaikutusten arvioinnissa ei riitä yhden luvun tai yhden skenaarion tarkastelu, vaan päätöksentekijän olisi hyvä ymmärtää vähintään keskeisimmät mekanismit, joiden kautta veropohja voi muuttua (Saez ja muut, 2012, s. 42–43).

3.1 Mekaaninen vaikutus

Mekaanisella vaikutuksella tarkoitetaan tässä kunnallisveroprosentin muutoksen välitöntä vaikutusta verokertymään tilanteessa, jossa veropohja oletetaan muuttumattomaksi. Ajatus vastaa verotuottotutkimuksessa tehtyä erottelua, jossa veromuutoksen tuottovaikutus voidaan jäsentää ”mekaaniseen” osaan (tuotto, jos käyttäytyminen ei muutu) ja käyttäytymisen kautta välittyvään osaan (Saez ja muut, 2012, s. 9). Mekaaninen laskelma kertoo siis, kuinka paljon verotulojen pitäisi muuttua, jos veroastetta säädetään ja verotettavan ansiotulon taso pysyy ennallaan.

Päätöksenteossa mekaaninen arvio on tärkeä erityisesti siksi, että se kytkeytyy talousarviotyöhön ja tulorahoituksen ennakointiin. Kuntalaki velvoittaa, että

talousarviossa esitetään kunnan toiminnan rahoitukseen liittyvät tuloarviot ja että rahoituksen riittävyys suhteessa suunniteltuun toimintaan tehdään näkyväksi (Kuntalaki 410/2015, 110 §). Julkisen talousjohtamisen kirjallisuudessa budjetti kuvataan samalla kunnalle sitovaksi ohjausvälineeksi: kun talousarvio on hyväksytty, se toimii käytännössä raamina, jota vasten toiminnan ja talouden toteutumaa seurataan (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 117). Lisäksi budjetointi liittyy tilivelvollisuuteen, koska talousarvio ja sen toteutuma ovat keskeinen tapa osoittaa, miten verorahoitteinen toiminta on järjestetty ja miten varoja on käytetty (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 111).

Mekaaninen vaikutus on kuitenkin rajallinen työkalu, koska se rakentuu oletukselle veropohjan pysyvyydestä, vaikka veropohja elää esimerkiksi työllisyyden, tulotason ja väestökehityksen mukana. Kuntataloudessa tähän liittyy myös tasapainovaatimus: taloussuunnitelman tulee täyttää tasapainoperiaate, ja jos taseessa on alijäämää, kunnan on esitettävä toimenpiteet sen kattamiseksi säädetyssä ajassa (Kuntalaki 410/2015, 110 §). Tästä syystä pelkän yhden tuottoluvun rinnalle tarvitaan vaikutusarvioinnissa näkyväksi tehtyjä oletuksia ja vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Muutoin mekaaninen tuottoluku voi saada päätöskeskustelussa suhteettoman suuren painoarvon, mikä on rajoitetun rationaalisuuden tutkimuksessa tunnistettu riski silloin, kun yksinkertaisista mittareista tulee heuristiikkoja monimutkaisten ilmiöiden arvioinnissa (Bendor, 2010, s. 64).

3.2 Käyttäytymisvaikutus ja veropohjan reagointi

Käyttäytymisvaikutuksella tarkoitetaan tässä sitä, että veroprosentin muutos voi muuttaa veropohjaa (verotettavien tulojen määrää tai rakennetta), koska verovelvolliset voivat sopeutua verotukseen useita eri reittejä pitkin. Verotettavan tulon jousto (ETI) on hyödyllinen koontikäsitteeksi, koska se kattaa työn tarjonnan ohella myös muita käyttäytymisvaikutuksia, kuten ponnistelun ja tuottavuuden, vähennyskäyttämisen sekä veronkierron ja veron välttelyn (Matikka, 2018, s. 944). Saezin ja muiden (2012, s. 43) katsauksen mukaan käyttäytymisvasteiden anatomian erittely on olennainen, koska vasteet voivat painottua esimerkiksi ajoitukseen ja välttelyyn pikemminkin kuin reaalsiin

käyttäytymismuutoksiin ja eri käyttäytymisvaikutukset ovat päätöksenteon kannalta eri tavoin relevantteja. Tästä seuraa päätöksenteon kannalta keskeinen johtopäätös: pelkkä mekaaninen tuottolaskelma voi antaa harhaanjohtavan kuvan verotuoton muutoksesta, jos veropohja reagoi veromuutokseen käyttäytymiskanavien kautta.

Päätöksenteon näkökulmasta käyttäytymisvaikutus on hankala kahdesta syystä. Ensinnäkin vaikutus ei välttämättä näy välittömästi, vaan se voi realisoitua viiveellä esimerkiksi ajoituksen, vähennysten tai muiden järjestelyjen kautta (Saez ja muut, 2012, s. 43). Toiseksi käyttäytymiskanavat voivat olla sellaisia, että niitä on vaikea hahmottaa ilman selkeää jäsenystä. Tämän vuoksi vaikutusarvioinnissa on hyödyllistä erottaa vähintään: (a) vaikutus verotettavan tulon tasoon, (b) vaikutus tulojen koostumukseen ja (c) vaikutus raportointiin/vero-oikaisuihin (esim. vähennykset ja ajoitus). Matikan tulokset tukevat juuri tätä erottelua: hän tarkastelee käyttäytymisen ”osatekijöitä” ja löytää viitteitä siitä, että vähennykset reagoivat veroasteiden muutoksiin, kun taas työpanokseen liittyvistä mittareista (palkat ja työtunnit) ei löydy selkeää reagointia (Matikka, 2018, s. 966–967). Kun käyttäytymiskanavat tehdään näkyviksi (eikä puhuta vain ”työnteon vähenemisestä”), päätöksenteko pystyy paremmin ymmärtämään, miksi sama veroprosentin muutos voi tuottaa eri kunnissa erisuuruisen kertymävaikutuksen riippuen esimerkiksi tulostruktuurista ja siitä, kuinka suuri osa veropohjasta on altis vähennys- ja ajoituskanaville (Matikka, 2018, s. 966–967; Saez ja muut, 2012, s. 43).

3.3 Muuttoliike ja veropohjan liikkuvuus

Muuttoliike voi vaikuttaa kunnallisverokertymään ennen kaikkea veropohjan kautta: jos erityisesti hyvätuloiset tai muuten suuren veropohjapanoksen tuottavat asukkaat siirtyvät pois, kunnan veropohja heikkenee ja verotuloihin kohdistuu laskupainetta. Tätä taustaa vasten Kalin ja muut (2022, s. 6) korostavat, että hyvinvointivaltiomallissa huoli kohdistuu nimenomaan siihen, että laajasti verorahoitteiset palvelut ovat vaikeammin rahoitettavissa, jos merkittävä osa korkeatuloisista ja korkeasti koulutetuista muuttaa pois, mikä heikentää verotuottoja ja inhimillistä pääomaa. Heidän koko työikäistä väestöä koskevat tuloksensa kuitenkin viittaavat siihen, että verotuksen yhteys

muuttamiseen on keskimäärin erittäin pieni: he raportoivat kotimaan verokantaan liittyvän muuttoliike-elastisuuden olevan noin 0,001 ja saman pätevän monissa kiinnostavissa ryhmissä; vaste kasvaa huipputuloisilla, mutta pysyy silti hyvin pienenä ainakin aina ylimpään promilleen saakka (Kalin ja muut, 2022, s. 4). Lisäksi heidän makrotason tuloksensa viittaavat siihen, ettei verotuksen ja muuttoliikevirtojen välillä näy selvää yhteyttä, vaikka yksilötason tarkastelussa havaitaan positiivinen yhteys nettopalkan ja muuttamisen välillä; siitä huolimatta kotimaan nettopalkka-asteikon mukainen elastisuus jää hyvin lähelle nollaa (Kalin ja muut, 2022, s. 27). Yksittäisen kunnan näkökulmasta myös määrällisesti pieni muuttovirta voi olla merkityksellinen, jos se kohdistuu veropohjan kannalta tärkeisiin ryhmiin.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella verotuksen ja muuttoliikkeen suhde on joka tapauksessa tilannesidonnainen ja riippuu sekä väestöryhmästä että siitä, mitä muita tekijöitä (esim. tulotaso- ja maakohtaiset erot) samanaikaisesti vaikuttaa sijaintipäätöksiin. Kalin ja muut (2022, s. 27) korostavat, että heidän analyysinsä tarkastelee veroja muuttamisen selittäjänä samalla kun muita tekijöitä kontrolloidaan, ja he huomauttavat myös, ettei veroaste ole ainoa politiikkatekijä: verojen "vastapuoli" eli julkiset palvelut ja niiden arvo voivat vaikuttaa sijaintivalintoihin ja siten vaimentaa verotuksen mahdollisia negatiivisia kannustinvaikutuksia.

Kansainvälinen tutkimus osoittaa kuitenkin, että tietyissä erityisryhmissä veroherkkyys voi olla huomattavasti suurempaa: esimerkiksi Kleven ja muut (2013, s. 41) raportoivat asetelmassa, jossa vero-olosuhteet muuttuvat reformin seurauksena, että todennäköisyys pelata ulkomailla reagoi selvästi nettopalkan muutoksiin (arvioitu elastisuus 0,44).

Kalinin ja muiden (2022, s. 4) tulokset viittaavat siihen, että verotuksen muuttoliikevaikutus on Suomessa keskimäärin pieni, kun taas Klevenin ja muiden (2013, s. 41) tutkimus osoittaa, että tietyissä erityisryhmissä veroherkkyys voi olla huomattavasti suurempaa. Tutkimukset eivät siten ole keskenään ristiriidassa, vaan ne

tarkastelevat eritasoisia ilmiöitä: yleistä väestötason liikkuvuutta ja erityisryhmien liikkuvuutta.

Päätöksenteon kannalta tästä seuraa, että muuttoliikettä ei tulisi käsitellä automaattisena tai välittömänä seurauksena veroprosentin muutoksesta, mutta sitä ei myöskään pidä sivuuttaa kokonaan. Se on pikemminkin riskikanava, jonka merkitys riippuu kunnan väestö- ja tulorakenteesta sekä siitä, millaisiin asukasryhmiin veropäätöksen oletetaan vaikuttavan.

3.4 Naapurivertailu ja veropäätösten vuorovaikutus

Naapurikuntien tuloveroprosentit muodostavat kunnallisveropäätöksissä luontevan “peilin”, koska veroasteiden vaihtelu on näkyvää ja kuntakohtaiset ratkaisut eroavat toisistaan myös ajallisesti: kunnallisveroprosenttien muutokset kohdistuvat eri kuntiin eri vuosina, jolloin samanlaisetkin yksilöt voivat kohdata erilaisen veroasteen pelkästään asuinpaikan perusteella (Matikka, 2014, s. 2). Tästä seuraa, että vertailua käytetään helposti myös päätöksen hyväksyttävyyden rakentamiseen: “kuinka poikkeamme lähialueesta” antaa nopeasti viestittävän perustelukehysten, vaikka se ei vielä kerro, ovatko kunnan palvelutarpeet, kustannusrakenne tai tulopohjan dynamiikka vertailukelpoisia. Samalla vertailun taustalla on klassinen ajatus siitä, että ihmiset “valitsevat” kuntia vero–palvelukokonaisuuksien perusteella: Tieboutin (1956, s. 418–419) mallissa asukas voidaan nähdä kuntien tarjontaa vertailevana kuluttaja-äänestäjänä, joka hakeutuu preferenssejään vastaavaan vero- ja menoprofiiliin. Malli nojaa vahvaan oletukseen myös siitä, että kuntien rahoitus- ja menokuviot ovat vertailtavissa ja päätöksentekijöiden (ja asukkaiden) tiedossa (Tiebout, 1956, s. 419). Juuri tämä oletus tekee vertailusta hallinnollisesti kiinnostavan: käytännössä vertailu on usein epätäydellistä ja valikoivaa, mutta silti sillä on suuri rooli päätöspuheessa.

Veropäätösten “vuorovaikutus” tarkoittaa, että naapurikuntien ratkaisut voivat vaikuttaa oman kunnan verolinjauksiin kahden eri logiikan kautta. Ensimmäinen on verokilpailu:

kunnat pyrkivät veroasteella vaikuttamaan liikkuvaan veropohjaan (asukkaat ja tulot), mikä voi synnyttää paineen reagoida muiden kuntien valintoihin (Lundberg, 2021, s. 28).

Toinen logiikka on niin sanottu yardstick-kilpailu (vertailukilpailu): tällöin ”rajat ylittää” ennen kaikkea informaatio, kun äänestäjät arvioivat oman kunnan päättäjiä vertaamalla vero- ja menotasoja lähialueisiin; tällaisessa asetelmassa uudelleenvalinnan kannalta olennaiseksi voi muodostua nimenomaan suhteellinen veroaste (Lundberg, 2021, s. 28).

Lyytikäinen (2011, s. 6) jäsentää saman mekanismin niin, että jos palvelutuotannon todelliset kustannukset ovat äänestäjille vaikeasti havaittavia mutta veroasteet helposti nähtävissä, veroasteista tulee mittatikki, jonka avulla äänestäjät päättävät päättäjien onnistumista – ja tästä seuraa paine jäljitellä naapureita. Hän arvioi myös, että suomalaisessa kuntakontekstissa juuri veropohjakilpailu ja poliittisesti motivoitunut vertailu ovat uskottavia vuorovaikutuksen lähteitä, koska veroasteista saa helposti tietoa mutta palvelutuotannon tehokkuutta on vaikea verrata kattavasti (Lyytikäinen, 2011, s. 6).

Empiirisesti suomalaisesta aineistosta on lisäksi löydetty näyttöä strategisesta yhteisvaihtelusta: Kangasharju ja muut (2006, s. 15, 21) kuvaavat, että verokilpailua voidaan selittää sekä liikkuvuuteen perustuvana että informaatioperustaisena mekanismina ja heidän tuloksissaan naapurikuntien keskimääräisen veroasteen nousu liittyy myös oman kunnan veroprosentin nousuun.

Olennainen johtopäätös on, että naapurivertailu tukee vaikutusarviointia vain silloin, kun on selkeästi määritelty, mihin vertailua käytetään. Sen avulla voidaan arvioida veropohjaan ja asukasliikkuvuuteen liittyvää kilpailuriskiä, mutta sitä voidaan käyttää myös päätöksen poliittisen hyväksyttävyyden ja legitimitetin vahvistamiseen. Muuten vertailu voi huomaamatta siirtää keskustelun vaikutusarvioinnista ”muiden mukana pysymisen” logikkaan.

3.5 Valtionosuudet ja tulonsiirrot

Kunnallisveroprosentin vaikutuksia ei voida arvioida irrallaan kuntien kokonaisrahoituksesta, koska verotulojen rinnalla kunnan tulopohjaa muodostavat myös valtionosuudet sekä erilaiset maksut ja myyntitulot. Lyytikäinen ja muut (2024, s. 7) kuvaavat, että tarkasteluvuonna kunnilla noin puolet tuloista tuli veroista ja noin viidennes keskusvaltion tulonsiirroista; lisäksi kunnat keräsivät tuloja muun muassa palvelumaksuista ja myyntituloista. He korostavat myös, että kyseiset tulonsiirrot eivät ole korvamerkittyjä, vaan kunta voi käyttää niitä vapaasti, kunhan lakisääteisten peruspalvelujen järjestäminen toteutuu (Lyytikäinen ja muut, 2024, s. 7). Valtionosuuksien määrä puolestaan määräytyy laskennallisesti sekä palvelutarvetta että verokyvyn eroja huomioiden (Lyytikäinen ja muut, 2024, s. 7–8). Tästä seuraa päätöksenteon kannalta olennainen huomio: veroprosentin muutoksen ”nettovaikutus” kunnan talouteen voi erota siitä, mitä pelkkä verotuoton suoraviivainen muutos antaisi ymmärtää, koska tulonsiirtojärjestelmä voi samanaikaisesti vahvistaa tai vaimentaa kokonaiskuvaa (Lyytikäinen ja muut, 2024, s. 8).

Suomessa valtionosuusjärjestelmään sisältyy lisäksi verotulojen taseus, joka rakentuu laskennalliselle verokapasiteetille: Lyytikäinen ja muut (2024, s. 8) kuvaavat, että taseus perustuu laskennallisiin verotuloihin, joissa kunnan tuloveropohja kerrotaan valtakunnallisella keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla ja mukaan otetaan kunnan osuus yhteisöverotuotosta; tämän jälkeen kuntaa verrataan kansalliseen keskiarvoon ja valtionosuudet kasvavat tai pienenevät suhteessa siihen. Koska laskenta nojaa keskimääräisiin veroasteisiin eikä kunnan omaan veroasteeseen, järjestelmään ei heidän mukaansa liity kannustetta optimoida tulonsiirtoja veroastetta muuttamalla (Lyytikäinen ja muut, 2024, s. 8). Lisäksi siirrot päivittyvät ajassa viiveellä: myöntämisperusteiden muutos heijastuu tuloihin vasta myöhemmin (Lyytikäinen ja muut, 2024, s. 8). Tällaiset rakenteet tekevät päätöksentekijälle tärkeäksi erottaa toisistaan (i) veroastepäätöksen välitön tuottovaikutus ja (ii) se, miten kokonaisrahoitus (verot, tulonsiirrot, maksut ja mahdollinen velkaantuminen) lopulta sopeutuu.

Empiirinen näyttö tukee sitä, että tulonsiirrot voivat muuttaa kuntien toimintavaraa ja ohjata myös veropäätösten perustelutapaa: Lyytikäinen ja muut (2024, s. 41) tutkivat vuoden 2015 siirtouudistusta ja toteavat, että rahoitushokin jälkeen kunnat käyttivät useita sopeutuskanavia samanaikaisesti. Lisärahoitusta saaneet kunnat laskivat paikallisia tulovero- ja kiinteistöveroprosentteja sekä palvelumaksuja, lisäsivät menoja ja vähensivät nettovelanottoa; kukin kanava selitti noin kolmanneksen noin 300 euron asukaskohtaisesta lisärahoituksesta. Tämä havainto on kunnallisveropäätösten vaikutusarvioinnissa keskeinen: veroaste on vain yksi ”vipu”, ja kokonaisvaikutus riippuu siitä, miten muut rahoitus- ja menopuolen päätökset samanaikaisesti elävät.

Päätöksentekijän näkökulmasta tärkeintä ei siksi ole hallita kaikkia järjestelmän teknisiä yksityiskohtia, vaan hahmottaa peruslogiikka: valtionosuudet ja tasaus voivat muuttaa sitä, miten veroprosenttipäätös heijastuu kunnan kokonaisrahoitukseen ja millä aikajänteellä.

4 Veropäätösten rajoitettu rationaalisuus

Tutkielmassa rajoitettua rationaalisuutta ei sovelleta yksittäisten päättäjien psykologisten ominaisuuksien arviointiin, vaan kunnallisveropäätöksen päätöksentekoympäristön analyysiin. Tarkastelu kohdistuu kolmeen kysymykseen: ensinnäkin siihen, miten rajallinen aika ja huomio ohjaavat päätöksentekijöitä; toiseksi siihen, miten ”riittävän hyvä” ratkaisu voi muodostua budjettiprosessin aikatauluissa ja poliittisissa reunaehdoissa; ja kolmanneksi siihen, miten päätösvalmistelun menettelyt voivat vähentää yksittäisten päätöksentekijöiden tiedonkäsittelyrajoitteiden vaikutusta. Näin rajoitettu rationaalisuus toimii tutkielmassa ennen kaikkea välineenä vaikutustiedon käytön ja päätösvalmistelun muodon arvioimiseen.

Rajoitetulla rationaalisuudella tarkoitetaan päätöksentekoa, joka tapahtuu aina rajallisen ajan, epätäydellisen informaation ja rajoittuneen kognitiivisen kapasiteetin puitteissa. Tämän lähtökohdan mukaan päätöksentekijät eivät tyypillisesti pysty kartoittamaan kaikkia vaihtoehtoja ja niiden seurauksia tai käsittelemään kaikkea relevanttia tietoa, vaan he rajaavat tiedonhakua ja vaihtoehtojen tarkastelua sekä päätyvät ratkaisuun, joka on riittävän hyvä tavoitetason saavuttamiseksi (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668; Schwarz ja muut, 2022, s. 902; Simon, 1997). Julkisessa päätöksenteossa rajoitettu rationaalisuus on lisäksi sidoksissa instituutioihin ja prosesseihin: päätöksiä tehdään organisatorisissa kehyksissä, joissa roolit, päätösten valmistelutavat ja menettelyt ohjaavat sitä, millaista tietoa ylipäättään tuotetaan ja miten se suodattuu päätöksentekijöiden käyttöön (Schwarz ja muut, 2022, s. 902).

Kunnallisveroprosentin päättäminen on rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta tyypillinen korkean monimutkaisuuden päätöstilanne. Se kytkeytyy kunnan talousohjauksen vuosikelloon ja määräaikoihin: talousarvio on hyväksyttävä vuosittain, ja hyväksymisen yhteydessä valtuuston on samalla vahvistettava useamman vuoden mittainen taloussuunnitelma, mikä rytmittää päätöksentekoa ja tiivistää vaihtoehtojen käsittelyä tiettyyn ajankohtaan (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 114). Samanaikaisesti kunnan tulorahoitus muodostuu useista lähteistä, joissa verotuloilla (etenkin

kunnallisverolla) on keskeinen rooli, mutta kokonaisuutta täydentävät muun muassa valtionosuudet ja muut tulot (Sahamies ja muut, 2023, s. 99). Päätöksentekijöiden on siis arvioitava veroprosenttipäätöstä osana monilähteistä rahoitusympäristöä.

Vaikutusten arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että verotuoton muutos ei ole pelkkä mekaaninen laskuharjoitus. Veromuutoksella on mekaaninen vaikutus verokertymään, mutta veropohja voi reagoida verotukseen myös käyttäytymisen kautta, jolloin toteutunut verotuotto voi poiketa laskennallisesta arviosta (Saez ja muut, 2012, s. 7). Kunnallisessa päätöksenteossa tämä tekninen epävarmuus kohtaa maallikkopäätöksenteon arjen: paikallis päättäjillä ei useinkaan ole muodollista taloustai laskentatoimen koulutusta, mikä voi tehdä monimutkaisen talousinformaation tulkinnasta haastavaa (Donatella & Karlsson, 2024, s. 28). Toisaalta tutkimus viittaa myös siihen, että päättäjien käsitykset voivat olla useissa tapauksissa varsin linjassa talousjohdon näkemysten ja useiden keskeisten indikaattorien kanssa – mutta kaikki mittarit eivät näy yhtä vahvasti, mikä jättää tilaa valikoivalle huomiolle ja tulkintakehyksille (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668; Donatella & Karlsson, 2024, s. 42). Veropäätöksen valmistelussa asiantuntijoina toimivat viranhaltijat, mutta myös asiantuntijat toimivat heuristisesti, sillä täydelliset strategiat ovat usein tavoittamattomia (Bendor, 2010, s. 20–21). Näin veropäätösten vaikutusten arviointi on hallintotieteellinen päätöksenteko-ongelma: olennaista ei ole vain “mitä vaikutuksia on”, vaan miten vaikutuksia voidaan ymmärrettävästi ja käyttökelpoisesti käsitellä päätöksenteon rajoitetun rationaalisuuden olosuhteissa.

Rajoitetun rationaalisuuden viitekehystä sovelletaan kunnallisveropäätöksiin kahdesta näkökulmasta. Ensiksi tarkastellaan, mitkä vaikutusmekanismit ja tulkintakehykset helposti ylikorostuvat ja mitkä jäävät alipainoon, kun päätöksiä tehdään rajallisen ajan, epätäydellisen tiedon ja rajoittuneen tiedonkäsittelyn oloissa. Toiseksi arvioidaan, miten tämä pitäisi ottaa huomioon kunnallisen päätösvalmistelun kehittämisessä: millaisin käytännöin vaikutustieto voidaan kytkeä päätöksentekoon siten, että se tukee aidosti harkintaa eikä vain jälkeinpäin rakentuvaa perustelua.

4.1 Rajoitetun rationaalisuuden keskeiset käsitteet

Rajoitettu (rajallinen) rationaalisuus tarkoittaa päätöksentekoa olosuhteissa, joissa yksilöiden käytettävissä oleva aika, informaatio ja tiedonkäsittelykyky ovat rajallisia. Tällöin päätöksentekijä ei käytännössä pysty kartoittamaan kaikkia vaihtoehtoja ja niiden seurauksia, vaan päätöksenteko rakentuu rajatun tiedonhaun, valikoivan tarkastelun ja käytännöllisten yksinkertaistusten varaan. Simonin ajattelun tiivistyksenä Schwarz ja muut (2022, s. 902–903) kuvaavat, että ”maksimoinnin” sijaan päätöksentekijät tyypillisesti rajaavat hakua ja keskittyvät harvoin vaihtoehtoihin, jotta päädytään tavoitetason täyttävään ”riittävän hyvään” ratkaisuun.

Bendor (2010, s. 15) korostaa, että rajoitettu rationaalisuus ei ole ensisijaisesti väite päätöksentekijöiden kyvykkyydestä sinänsä, vaan suhde päätöstehtävän vaativuuden ja toimijan tiedonkäsittelyrajoitteiden välillä. Toisin sanoen sama toimija voi toimia ”rationaalisesti riittävällä” tavalla yksinkertaisessa tehtäväympäristössä, mutta kohdata sitovia rajoitteita monimutkaisessa ympäristössä. Tämä ”kahden terän” ajatus (tehtäväympäristön rakenne + toimijan laskennallinen kapasiteetti) on olennainen hallintotieteellisessä sovelluksessa, koska se ohjaa tarkentamaan analyysissä, mitkä rajoitteet (aikapaine, tiedon epävarmuus, vaihtoehtojen määrä, kognitiivinen kuorma) ovat kulloinkin päätöksenteossa sitovia.

Keskeinen mekanismi rajoitetun rationaalisuuden teoriassa on satisficing: päätöksentekijä ei etsi parasta mahdollista ratkaisua, vaan lopettaa haun, kun löytyy ratkaisu, joka ylittää hyväksyttävyyden kynnyksen. Bendor (2010, s. 57) käsittelee satisficingia nimenomaan heuristiikkana (käytännöllisenä sääntönä), jonka järkevyyden perustuu siihen, että se on sopeutunut päätöksentekijän informaatio- ja kapasiteettirajoitteisiin. Heuristiikkoja voidaan kuvata päätöksenteon käytännöllisinä nyrkkisääntöinä, jotka ovat nopeita ja säästävää ajankäytön ja tarvittavan informaation suhteen, ja siksi ne ovat tyypillisiä etenkin epävarmuuden ja rajallisten resurssien tilanteissa (Dhami ja muut, 2019, s. 9). Tiedon käytön tutkimuksessa sama perusajatus

näkyä siinä, että päätöksentekijät karsivat tiedonhakua ja -käsittelyä: informaatiota haetaan ja käytetään rajallisesti, ei kattavasti (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668).

Rajoitettu rationaalisuus ei kuitenkaan ole vain yksilötason psykologiaa, vaan myös organisaatio- ja instituutiotason ilmiö. Schwarz ja muut (2022, s. 902–903) korostavat Simonin ajatusta siitä, että organisaatioiden muodolliset rakenteet ja roolit kanavoivat ajattelua ja toimintaa: tehtäviä pilkotaan, päätöspremissejä ja toimintatapoja rakennetaan, ja näin yksilöiden rajoitteita voidaan osin kompensoida.

Bendor (2010, s. 157) havainnollistaa saman asian kuvaamalla eron yksilön “yhteen huomion kohteeseen” ja organisaation mahdollisuuteen jakaa huomio useille alatehtäville (rinnakkaistiedonkäsittely): monimutkainen ongelma voidaan hajottaa osiin ja jakaa eri toimijoille, jolloin tiedonkäsittely nopeutuu ja syvenee – mutta samalla myös se, mihin huomio jakautuu, riippuu työnjaosta ja prosessien muotoilusta.

Lisäksi Bendor (2010, s. 53) nostaa esiin “sarjallisuuden” (serial processing) korkeamman tason ajattelussa: rajallinen tarkkaavaisuus merkitsee, että kaikkia kysymyksiä ei voida käsitellä samanaikaisesti, vaan huomio siirtyy aiheesta toiseen ja osa näkökulmista jää väistämättä taka-alalle. Tämä on tärkeä taustaoletus kunnallisveropäätösten vaikutusarvioinnissa: vaikutusmekanismeja voi olla useita, mutta päätöksenteon arjessa keskustelu rajautuu helposti niihin elementteihin, jotka ovat kulloinkin “pöydällä”, valmiiksi kiteytettyinä tai poliittisesti keskeisinä.

Lopuksi rajoitetun rationaalisuuden viitekehys kytkeytyy tiedon käyttöön myös siten, että tutkimustieto tai muu vaikutustieto ei aina ohjaa päätöstä suoraan, vaan sitä voidaan käyttää myös päätöksen perusteluun ja hyväksyttävyyden rakentamiseen. Cantarelli ja muut (2023, s. 1668) tuovat esiin huolen siitä, että näyttöä voidaan käyttää symbolisesti pikemminkin kuin sisällöllisesti päätösten parantamiseksi, erityisesti ympäristössä, jossa tiedon valikointi ja ennalta asetettujen tavoitteiden tukeminen ovat mahdollisia. Kunnallisveropäätöksissä olennainen kysymys ei siksi ole vain se, mitä tietoa

on olemassa, vaan myös se, miten tieto tiivistyy, kehystyy ja muuttuu päätöksenteossa käyttökelpoiseksi tai vaihtoehtoisesti legitimointia palvelevaksi.

4.2 Yli- ja alipainottuvat vaikutukset päätöksenteossa

Rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta päätöksenteossa korostuvat tiedot ja argumentit, jotka ovat helposti saatavilla, nopeasti omaksuttavia ja politiikassa hyvin viestittäviä. Käytännössä päätöksentekijät rajaavat tiedonhakuja ja vaihtoehtojen tarkastelua sekä päätyvät ”riittävän hyvään” ratkaisuun (satisficing) täydellisen optimoinnin sijaan (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668; Schwarz ja muut, 2022, s. 902; Simon, 1997). Tällaisissa olosuhteissa painoarvoa saavat tiivistykset ja vertailut, koska ne vähentävät käsittelykuormaa ja tarjoavat nopeasti perusteltavan tulkinnan tilanteesta (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668; Parkkinen ja muut, 2023, s. 14).

Kunnallisveropäätöksissä tämä näkyy usein siten, että keskustelu kiinnittyy yksittäisiin tunnuslukuihin, kehyksiin ja tiivistettyihin laskelmiin, jotka antavat selkeän vastauksen ”paljonko tämä on” -tyyppisiin kysymyksiin. Kunnan talousarviolle on samalla useita tehtäviä, joista poliittinen tehtävä liittyy siihen, että talousarvion kautta määrittyy myös kunnan talous- ja toimintapolitiikka (Oulasvirta, 1997, s. 3). Kun päätösmateriaalia on runsaasti ja perehtymisresurssit ovat rajalliset, päätöksenteossa on käytännössä pakko nojata tiivistettyihin esityksiin ja valikoituihin indikaattoreihin (Parkkinen ja muut, 2023, s. 14). Lisäksi talousinformaatio voi olla luottamushenkilöille teknistä ja vaikeasti tulkittavaa, koska poliitikoilla ei välttämättä ole koulutusta tai valmiuksia monimutkaisen talousinformaation syvälliseen käsittelyyn (Donatella & Karlsson, 2024, s. 28–30).

Tyypillinen ylipainottuva argumenttikehys on myös naapurikuntavertailu ja ”kohtuullisuuden” hakeminen suhteessa muihin. Vertailu tarjoaa intuitiivisen kehyksen (”olemme korkealla/matalalla”) ja toimii samalla legitimizeettiä tukevana perusteluresurssina. Veropäätösten vuorovaikutusta ja ”mimicryä” koskeva tutkimus tukee sitä, että muiden toimijoiden ratkaisut voivat toimia sekä informaatio-signaalina että poliittisena mittapuuna omalle päätökselle (Besley & Case, 1995, s. 25–26).

Rajoitetun rationaalisuuden kannalta vertailu on “edullinen” argumentti myös siksi, että se on juuri niitä Cantarellin ja muiden (2023, s. 1668) kuvaamia rajattuja vertailuja, joilla monimutkaista tilannetta tehdään päätöksentekokelpoiseksi.

Samanaikaisesti päätöksenteossa voivat alipainottua sellaiset vaikutusketjut, jotka ovat monikanavaisia, epävarmoja tai vaikeasti operationalisoitavia (esimerkiksi pitkät syy–seurausketjut, välilliset käyttäytymisreaktiot tai laadulliset vaikutukset). Kuntatalouden ohjauksessa tätä vinoumaa vahvistaa se, että vaikuttavuus- ja tuottavuustieto on usein heikompaa tai hajanaisempaa kuin perinteinen budjetti- ja rahoitusinformaatio: kunnissa palvelujen vaikuttavuutta mitattiin aineistossa tyypillisesti vain harvoissa yksiköissä, ja erityisesti vaikuttavuuteen ja menetelmien vertailuun liittyvää informaatiota pidettiin riittämättömänä (Oulasvirta, 1997, s. 9, 15). Myös julkisen taloushallinnon kirjallisuus korostaa, että suoritus- ja tulosperusteinen budjetointi törmää käytännön mittaus- ja toimeenpano-ongelmiin, mikä kaventaa sitä, mitä voidaan luotettavasti nostaa päätöksenteon “kovaksi” tiedoksi (Oulasvirta & Rönkkö, 2023, s. 112). Tällöin monimutkainen ja epävarma tieto häviää helposti kilpailun niille argumenteille, jotka ovat yksinkertaisia, vertailtavia ja nopeasti viestittäviä (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1669; Donatella & Karlsson, 2024, s. 28–30).

Yli- ja alipainotukset eivät kuitenkaan synny vain yksilöiden kognitiosta, vaan myös siitä, millaiseksi päätösvalmistelussa tuotettu tieto muotoillaan ja millaiset rationaliteetit kohtaavat päätöksenteon areenalla. Kyöstin (2024, s. 32) mukaan viranhaltijoiden käsittelyssä korostuu tietojohdamisen ja taloudellisen perustelun rationaliteetti, kun taas luottamushenkilöiden käsittelyssä talousperustelut saavat rinnalleen vahvasti arvoihin nojaavia argumentteja ja tietoperusteisuuden painoarvo voi vähentyä. Tästä seuraa, että päätöksenteon ylipainotukset ja alipainotukset liittyvät samanaikaisesti (1) rajallisen tiedonkäsittelyn käytännön pakkoihin ja (2) institutionaalisiin “suodattimiin”, jotka määrittävät, mitä tietoa nostetaan esiin ja millaisessa kehyksessä sitä tulkitaan (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668; Kyösti, 2024, s. 32).

4.3 Rajoitetun rationaalisuuden huomiointi päätösvalmistelussa

Kunnallisveropäätös syntyy siis ympäristössä, jossa päätöksentekijöiden huomio ja käsittelykapasiteetti ovat väistämättä rajallisia ja jossa päätöksenteossa korostuvat helposti sellaiset argumentit, jotka ovat nopeasti omaksuttavia ja poliittisesti hyvin perusteltavia. Tämän vuoksi valmistelun keskeinen haaste ei ole pelkästään tuottaa enemmän tietoa, vaan tuottaa sellaista tietoa, joka on päätöksentekotilanteessa aidosti hyödynnettävissä: jäsenettyä, vertailtavaa ja epävarmuudet näkyväksi tekevää. Tiedon käyttöä koskeva tutkimus korostaa, että informaation ”arkkitehtuurilla” (esittämistapa, rajaukset, kehystys, saatavuus) ja käyttäjätyyppillä on merkittävä vaikutus siihen, miten tieto ylipäättään tulee huomioiduksi päätöksissä (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1675–1676).

Rajoitetun rationaalisuuden klassinen johtopäätös hallintotieteelle on, että organisaatiot voivat kompensoida yksilöiden rajallisuuksia menettelyillä, rooleilla ja työnjaolla. Bendor (2010, s. 37, 157) tulkitsee Simonin ajatusta niin, että organisaation yksi funktio on rakentaa päätöksenteon ympäristöä niin, että yksilön ei tarvitse käsitellä kaikkea yksin, vaan hän saa tehtävän kannalta relevantin tiedon ja päätöspremissit ”valmiimpina”. Tähän liittyy myös ajatus siitä, että yksilön huomio on usein ”sarjallinen” (yksi fokus kerrallaan), kun taas organisaatio voi jakaa monimutkaisen ongelman osiin ja käsitellä niitä rinnakkain eri toimijoiden työnjaolla (Bendor, 2010, s. 26, 157). Kuntatalouden kontekstissa tämä tarkoittaa, että vaikutusarvioinnin monikanavaisuus (mekaaninen kertymä, käyttäytymisreaktiot, muuttoliike, vertailu- ja vuorovaikutusvaikutukset sekä valtiosuuksien ja tasausjärjestelmän kytkennät) voidaan tehdä päätöksentekokelpoiseksi vain, jos valmistelu pilkkoo kokonaisuuden ymmärrettäviin osiin ja kokoaa ne lopuksi yhteiseksi, päätöstä palvelevaksi kuvaksi.

Tätä ajatusta täydentää Lindblomin (1959, s. 80–81) klassinen huomio siitä, että monimutkaisissa politiikkakysymyksissä kattava, ”juuresta asti” etenevä analyysi on usein käytännössä mahdoton, jolloin päätöksenteko etenee tyyppillisesti peräkkäisinä rajattuina vertailuina: tarkastellaan pientä joukkoa vaihtoehtoja ja keskitytään eroihin nykytilaan nähden. Tämä ei ole vain kuvaus päätöksentekijöiden rajoitteista, vaan

samalla ohje valmistelulle: jos päätöksenteko joka tapauksessa nojaa rajattuun vertailuun, valmistelun tehtävä on varmistaa, että vertailtavat vaihtoehdot ovat relevantteja, että niiden oletukset ovat läpinäkyviä ja että olennaiset riskit tulevat näkyviksi.

Käytännössä päätösvalmistelun pitäisi siksi tavoitella menettelyllistä rationaalisuutta: ei oletusta täydellisestä tiedosta, vaan prosessia, joka pakottaa olennaiset kysymykset näkyviin (mitä oletetaan, mitä verrataan, mitä riskejä tunnustetaan, mitä vaihtoehtoja on). Simonin prosessuaalista rationaalisuutta korostavaa tulkintaa on myöhemmässä hallinnon tutkimuksessa kuvattu siten, että rajoitteita voidaan lieventää nimenomaan formalisoiduilla tiedon keruun, analyysin ja käytön käytännöillä ennen päätöstä (Schwarz ja muut, 2022, s. 903). Tämä kytkeytyy suoraan veropäätöksiin: jos päätöksenteko joka tapauksessa nojaa tiivistyksiin, silloin ratkaisevaa on, millä perusteella tiivistetään, mitä jätetään näkyviin ja miten epävarmuus viestitään.

Samalla on tärkeää tunnistaa, että tieto ei siirry valmistelusta päätökseen neutraalisti, vaan tulkinnan kautta. Kuntapäätöksenteon rajapintaa kuvaava tutkimus korostaa, että viranhaltijoiden valmistelu painottuu usein taloudelliseen perusteluun ja tietojohdamiseen, kun taas luottamushenkilöiden käsittelyssä argumentaatio saa rinnalleen vahvemmin arvoihin ja hyväksyttävyyteen nojaavia tulkintoja (Kyösti, 2024, s. 32). Tämän vuoksi vaikutustieto "toimii" paremmin, jos se kytketään jo valmistelussa niihin kysymyksiin, joihin poliittinen harkinta väistämättä tarttuu (palvelutason turvaaminen, kohtuullisuus, oikeudenmukaisuus, kuntakuva). Muutoin on riski, että vaikutusarviointi jää irralliseksi laskelmaksi, jota käytetään valikoivasti päätöksen legitimointiin. Tiedon käytön tutkimuksessa on myös tunnistettu huoli siitä, että evidenssiä voidaan käyttää symbolisesti (legitimointina) sen sijaan, että sitä käytettäisiin sisällöllisesti päätösten parantamiseen (Cantarelli ja muut, 2023, s. 1668).

Johtopäätös viranhaltijavalmistelun näkökulmasta on, että kunnallisveropäätösten vaikutusarvioinnissa kannattaa tietoisesti rakentaa päätöksentekijän tietopaketti. Siinä

tulisi erottaa keskeiset vaikutuskanavat, tehdä oletukset ja epävarmuudet näkyviksi sekä esittää vaihtoehdot aidosti vertailtavina. Tällainen rakenne on erityisen perusteltu tilanteessa, jossa päätösmateriaalin määrä voi kasvaa niin suureksi, että perusteellinen perehtyminen on käytännössä vaikeaa ilman tiivistävää ja päätöksentekoa ohjaavaa jäsentelyä (Parkkinen ja muut, 2023, s. 14).

Näin valmistelu ei yritä poistaa rajoitettua rationaalisuutta, vaan ottaa sen lähtökohdaksi. Vaikutustieto muotoillaan sellaiseksi, että se voi aidosti tukea päätöksentekijän harkintaa myös tilanteessa, jossa päätös tehdään aikapaineessa, rajallisen huomion ja poliittisten ristipaineiden oloissa.

5 Yhteenveto

Tutkielmassa tarkasteltiin kunnallisveropäätöksiä rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta ja erityisesti sitä, millaisia haasteita ja vinoumia vaikutusten arviointiin ja tiedon käyttöön liittyy, kun päätöksiä tehdään aikapaineessa, epätäydellisen informaation varassa ja poliittis-hallinnollisessa prosessissa. Keskeinen havainto on, että veroprosentin vaikutuksia ei voi päätöksenteossa ymmärtää pelkän mekaanisen tuottolaskelman kautta, koska verokertymä riippuu myös veropohjan käyttäytymisreaktioista, muuttoliikkeestä, kuntien välisestä vertailu- ja vuorovaikutuslogiikasta sekä valtionosuuksien ja tasausjärjestelmän tuottamista nettovaikutuksista. Siksi vaikutusarviointi on kunnallisveropäätöksissä nimenomaan hallintotieteellinen päätöksenteko-ongelma: kysymys ei ole vain vaikutusten ”todellisuudesta”, vaan siitä, miten vaikutuksia voidaan käsitellä ymmärrettävästi ja käyttökelpoisesti päätöksenteon areenalla.

Rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta tutkielma jäsentää, miksi tietyt mekanismit helposti ylipainottuvat ja toiset jäävät sivuun. Päätöksenteossa korostuvat tyypillisesti tiedot, jotka ovat saatavilla, helposti vertailtavissa ja nopeasti viestittävässä, kun taas monikanavaiset ja epävarmat vaikutusketjut voivat jäädä heikommin huomioiduiksi. Tämä ei kuitenkaan ole vain yksilöpsykologinen ilmiö, vaan kytkeytyy siihen, miten budjettiprosessin rytmi, asiakirjakäytännöt ja politiikan–hallinnon rajapinta muotoilevat ”tarjolla olevaa” tietoa. Samalla päätöksenteon rationaliteetit eroavat: taloudellinen perustelu ja tietojohdaminen painottuvat valmistelussa, mutta poliittisessä käsittelyssä argumentaatioon sekoittuu väistämättä hyväksyttävyyttä ja arvoja koskevia tulkintoja.

Kuvio 1 tiivistää tutkielman ydinhavainnon siitä, miten vaikutustieto painottuu kunnallisveropäätöksissä rajoitetun rationaalisuuden oloissa.



Kuvio 1. Kunnallisveropäätösten rajoitettu rationaalisuus.

Tutkielman lopputulema viranhaltijavalmistelun kannalta on, että rajoitetun rationaalisuuden oloissa ratkaisevaa ei ole tiedon määrä vaan tiedon muoto ja prosessi, jolla tieto tehdään päätöksentekokelpoiseksi. Organisaatiot voivat lieventää yksilöiden rajoitteita rakentamalla työnjakoa, rinnakkaista käsittelyä ja päätöksentekoa tukevia menettelyjä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vaikutusarvioinnin tuottaminen kannattaa ankkuroida standardoituun "pätöksentekijän tietopakettiin", jossa keskeiset vaikutuskanavat esitetään erikseen, oletukset ja epävarmuudet avataan, ja vaihtoehdot kuvataan useammalla kuin yhdellä skenaariolla. Tavoitteena on, että päätöksentekijä pystyy hahmottamaan, mihin veropäätöksen vaikutusarvio nojaa ja mikä osa arviosta on herkkä tulkinnalle ja muutoksille.

Jos viranhaltijavalmistelussa otetaan päättäjien rajoitteet realistiseksi lähtökohdaksi, vaikutustiedon tulisi (1) olla jäsennettyä vaikutuskanavittain, (2) tehdä oletukset ja epävarmuudet näkyviksi, (3) tarjota aidosti vertailtavia vaihtoehtoja ja (4) kytkeä taloudelliset arviot niihin poliittisiin kysymyksiin, joihin päätöksenteko väistämättä nojaa.

Näin vaikutusten arviointi voi tukea päätöksentekoa myös silloin, kun päätös syntyy kiireessä, rajallisella huomiokapasiteetilla ja monien tavoitteiden ristipaineessa.

Tutkielma nostaa esiin myös jatkotutkimuksen tarpeita. Hyödyllistä olisi tutkia, miten vaikutustieto muuttuu valmistelusta poliittiseksi perusteluksi esimerkiksi esityslistoissa, pöytäkirjoissa ja puheenvuoroissa. Lisäksi olisi kiinnostavaa vertailla, miten erilaiset esitystavat, skenaariot tai vaikutusketjukuvaukset vaikuttavat päättäjien tulkintoihin.

Lähteet

- Bendor, J. (2010). *Bounded rationality and politics*. University of California Press.
- Besley, T. & Case, A. (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *The American Economic Review*, 85, 25–45.
- Cantarelli, P., Belle, N. & Hall, J. L. (2023). Information use in public administration and policy decision-making: A research synthesis. *Public Administration Review*, 83(6), 1667–1686. <https://doi.org/10.1111/puar.13735>
- Dhami, S., al-Nowaihi, A. & Sunstein, C. R. (2019). Heuristics and public policy: Decision-making under bounded rationality. *Studies in Microeconomics*, 7(1), 7–58. <https://doi.org/10.1177/2321022219832148>
- Donatella, P. & Karlsson, D. (2024). Local politicians' perceptions of financial conditions—do they align with financial indicators? *Local Government Studies*, 50(1), 28–47. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2158184>
- Donatella, P. & Karlsson, D. (2025). Why do politicians perceive the same financial conditions differently? *Public Administration*, 103(2), 376–391. <https://doi.org/10.1111/padm.13029>
- Jorge, S., Gomes, P., Pimentel, L., Baião, L. & Nogueira, S. (2024). Measuring the use of financial information by politicians in local government. *Public Money & Management*, 44(8), 708–718. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2404495>
- Kalin, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K. & Pirttilä, J. (2022). *Migration and tax policy: Evidence from Finnish full population data* (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Working Papers 150). <https://www.doria.fi/handle/10024/186054>
- Kangasharju, A., Moisio, A., Reulier, E. & Rocaboy, Y. (2006). Tax competition among municipalities in Finland. *Urban Public Economics Review*, 5, 12–23.
- Kleven, H. J., Landais, C. & Saez, E. (2013). Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market. *American Economic Review*, 103(5), 1892–1924. <https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1892>
- Kuntalaki 10.4.2015/410. Finlex. Noudettu 8. helmikuuta 2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>

- Kyösti, A. (2024). Päätöksenteon areena – duaalijohtamisen erilaiset rationaliteetit kuntien palveluverkkopäätöksissä. *Hallinnon Tutkimus*, 1/2024, 20–36.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lundberg, J. (2021). Horizontal interactions in local personal income taxes. *Annals of Regional Science*, 67(1), 27–46. <https://doi.org/10.1007/s00168-020-01039-6>
- Lyytikäinen, T. (2011). Tax competition among local governments: evidence from a property tax reform in Finland (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Working Papers 26). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-561-989-1>
- Lyytikäinen, T., Ramboer, S. & Toikka, M. (2024). *Fiscal transfers to local governments and the distribution of economic activity* (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Working Papers 171). <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20241219105904>
- Matikka, T. (2014). *Taxable income elasticity and the anatomy of behavioral response: Evidence from Finland* (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Working Papers 55). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-108-0>
- Matikka, T. (2018). Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland. *Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943–973. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12236>
- Niiranen, V. (2020). Tiedon käyttäminen kuntien päätöksenteossa ja kuntia koskevien päätösten toimeenpanossa. *Focus Localis*, 46(3), 63–74.
- Oulasvirta, L. (1997). Suomalaisen kunnan talusjohtaminen: kehys- ja nettobudjetointia, mutta ei aitoa tulosbudjetointia. *Kunnallistieteen aikakauskirja*, 4/1997.
- Oulasvirta, L. & Rönkkö, J. (2023). Public financial management: Budgeting, accountability and auditing. Teoksessa E. Pekkola, J.-E. Johanson & M. Mykkänen (toim.), *Finnish Public Administration: Nordic Public Space and Agency*, 111–126. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_7
- Parkkinen, J., Paananen, H. & Kyösti, A. (2023). Ammattimainen luottamushenkilö yhdistävänä poliittisena johtajana. *Hallinnon Tutkimus*, 1/2023, 6–20.

- Saez, E., Slemrod, J. & Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3–50. <https://doi.org/10.1257/jel.50.1.3>
- Sahamies, K., Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2023). Local Government: Contours of the past, present and future. Teoksessa E. Pekkola, J.-E. Johanson & M. Mykkänen (toim.), *Finnish Public Administration: Nordic Public Space and Agency*, 93–108. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_6
- Schwarz, G., Christensen, T. & Zhu, X. (2022). Bounded rationality, satisficing, artificial intelligence, and decision-making in public organizations: The contributions of Herbert Simon. *Public Administration Review*, 82(5), 902–904. <https://doi.org/10.1111/puar.13540>
- Simon, H. (1997). *Administrative behavior* (4. p.). The Free Press.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 11. helmikuuta 2026 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://www.jstor.org/stable/1826343>