

TILIVELVOLLISUUS JA TULOSVASTUU
KUNNALLISHALLINNOSSA

Vastuuvapauden selvittäminen ja sen myöntämisen oikeudellinen merkitys

Tampereen yliopisto
Julkisoikeuden laitos
Pro gradu -tutkielma
28.11.2002
Tuomo Huuskonen

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
KUVIOT	III
LÄHTEET	IV
OIKEUSTAPAUKSET	XIII
LYHENTEET	XIV
1. JOHDANTO	1
1.1 KUNNALLISHALLINNON TEHTÄVÄT JA VALVONTA	1
1.2 TEHTÄVÄMÄÄRITTELY.....	3
1.3 VIITEKEHYS.....	5
2. TILIVELVOLLISEN VASTUUN ERI MUODOT.....	9
2.1 TILIVELVOLLISEN KÄSITE	9
2.2 VIRANHALTIJAN VASTUU	13
2.3 LUOTTAMUSHENKILÖN VASTUU.....	18
3. KUNNALLISHALLINNON MUUTOS JA TILIVELVOLLISUUS	20
3.1 KUNNALLISHALLINNON YMPÄRISTÖN JA AJATTELUTAVAN MUUTOS.....	20
3.2 TILIVELVOLLISUUS HALLINNON AJATTELMALLINA.....	24
3.3 TILIVELVOLLISUUS OIKEUDELLISESSA MIELESSÄ	32
3.4 KUNNAN TOIMINNAN ERITYISPIIRTEET	36
3.5 TILIVELVOLLISUUDEN PÄÄLAJIT JA VASTUUN TOTEUTTAMISJÄRJESTELMÄT.....	39
4. TULOSFASTUU.....	46
4.1 TULOSFASTUUTA KOSKEVIA ESITYKSIÄ JULKISHALLINNOSSA.....	46
4.2 TULOSFASTUU KUNNALLISHALLINNOSSA	50
4.3 TULOSFASTUU VALTIONHALLINNOSSA	57
4.4 TULOSFASTUU YKSITYISSEKTORILLA	59
4.5 UUSI TULKINTA TULOSFASTUUSTA KUNNALLISHALLINNOSSA.....	62
5. VASTUUVAPAUDEN SELVITTÄMINEN.....	68
5.1 TILINTARKASTUKSEN TARKOITUS JA TEHTÄVÄT.....	68
5.2 TILINTARKASTAJIEN RAPORTOINTI.....	71
5.3 VASTUUVAPAUSASIAN VALMISTELU VALTUUSTOLLE.....	75
5.4 VASTUUVAPAUDESTA PÄÄTTÄMINEN JA TOIMENPITEET TILIVELVOLLISIA	

VASTAAN.....	78
5.5 VASTUUVAPAUSPÄÄTÖKSEEN LIITTYVÄ HARKINTA	81
6. VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMISEN OIKEUDELLINEN MERKITYS	88
6.1 VASTUUVAPAUDEN MERKITYS TILIVELVOLLISEN VASTUUSEEN.....	88
6.2 VASTUUVAPAUDEN MERKITYS TILINTARKASTAJIEN VASTUUSEEN.....	91
6.3 VASTUUVAPAUDEN MERKITYS MUILLE HENKILÖILLE	97
6.4 VASTUUVAPAUSINSTITUUTION TARPEELLISUUS	99
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	102
7.1 TILIVELVOLLISUUSAJATTELUN KEHITYS	102
7.2 TULOSVASTUUN TARVE.....	103
7.3 DE LEGE FERENDA	105

KUVIOT

Kuvio 1. Kunnallishallinnon rooli ja tehtävät	1
Kuvio 2. Kunnan toiminnan valvonta	2
Kuvio 3. Kunnan tarkastusjärjestelmä	3
Kuvio 4. Tilivelvollisuussuhteet	27
Kuvio 5. Tilivelvollisuuden pääajit ja vastuun toteuttamisjärjestelmät	42
Kuvio 6. Tilintarkastajien raportointi	69
Kuvio 7. Tilintarkastuskertomuksen valmistelu	74
Kuvio 8. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuus	93

LÄHTEET

Aalto, Osmo: Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus. Tilintarkastus – Revision 3/1988 s. 162-165.

Ala-Kurhila, Voitto: Vastuuvapaus ja sen oikeusvaikutukset. Suomen Kunnallislehti 14/1983 s. 38-40.

Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

Chelimsky, Eleanor: The Coming Transformations in Evaluation. Teoksessa Evaluation for the 21st Century. A Handbook, toim. Chelimsky Eleanor & Shadish William R. Thousand Oaks. SAGE 1997.

Day, Patricia & Klein, Rudolf: Accountabilities. Five Public Services. Tavistock. London 1987.

Drucker, Peter F.: Käytännön liikkeenjohto. Toinen painos. Helsinki 1964.

Drucker, Peter F.: What Business Can Learn from Nonprofits. Harvard Business Review, vol. 67, number 4, July-August 1989 s. 88-93.

Dwivedi, O. P. & Jabbra, Joseph G.: Public Service Responsibility and Accountability. Teoksessa Public Service Accountability, toim. Jabbra Joseph G. & Dwivedi O. P. Kumarian Press. West Hartford 1989.

Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys kunnanjohtajan irtisanomisperusteiden muuttamiseksi, D:1839/2/95, 31.8.1995. <<http://www.finlex.fi/normit/ea8895.pdf>> tulostettu 8.6.2002.

Engfelt, Leif. Kuka on enää kunnassa tilivelvollinen. Haastattelu Kuntalehdessä 14/1997 s. 84.

Eskola, Erkki: Kunnan tarkastuslautakunnan käytännön työskentely. Tilintarkastus – Revision 4/1997 s. 297-303.

Glynn, John J.: Public Sector Financial Control and Accounting. Second Edition. Blackwell Business. Oxford 1993.

Governance in Transition. Public Management Refors in OECD Countries. OECD. Paris 1995.

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. HaVM 5/1994 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi. HaVM 18/1994 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi. HaVM 10/1996 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain muuttamisesta. HE 111/1960 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. HE 58/1988 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain muuttamisesta. HE 254/1989 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta. HE 151/1991 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 214/1991 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta. HE 70/1992 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. HE 291/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 295/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi. HE 192/1994 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallislain 25 §:n muuttamisesta. HE 208/1995 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 44/1996 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista. HE 242/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 157/2000 vp.

Hallitus esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 196/2002 vp.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka: Kuntalaki. 3. laitos. Porvoo 2000.

Harisalo, Risto & Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister: Kunnallispolitiikka. Helsinki 1992.

Harjula, Heikki. Kuka on enää kunnassa tilivelvollinen. Haastattelu Kuntalehdessä 14/1997 s. 84. (Harjula 1997a)

Harjula, Heikki. Vaihtoehtona on myös vastuuvapaudesta luopuminen. Kuntalehti 16/1997 s. 29. (Harjula 1997b)

Harjula, Heikki. Kunnanhallituksen jäsen ei ole esteellinen käsittelemään tilinpäätöstä ja vastuuvapauden myöntämistä valtuustossa. Kuntalehti 14/1999 s. 49.

Harjula, Heikki & Laakso, Riitta. Kunnan hallintomenettely. 5. painos. Helsinki 2000.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 4. uudistettu painos. Jyväskylä 2001.

Hautamäki, Antti. Kaupunkiko yritys? Kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu. Helsinki 1995.

Haveri, Arto. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki 2000.

Haveri, Arto. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1/2002 s. 4-19.

Heinonen, Jarna. Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Turku 1999.

Henke, Emerson O. Introduction to Nonprofit Organization Accounting. Fourth Edition. South-Western Publishing Co. Cincinnati (Ohio) 1992.

Heuru, Kauko. Kunnallisen budjettioikeuden perusteet. Huittinen 1987.

Heuru, Kauko. Kuntalakiehdotuksen perusteiden kritiikki. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994 s. 107-111.

Heuru, Kauko. Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere 2000.

Heuru, Kauko. Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Hoikka, Paavo & Lehtonen, Raimo & Rajala, Tuija & Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti & Tetri, Eija. Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina – kuntalain seurantalutkimus. Tampere 1999.

Hughes, Owen E. Public Management and Administration. An Introduction. MacMillan. Basingstoke 1994.

Huhtamäki, Ari: Pankkirikokset. Kotimaiseen oikeuskäytäntöön ja oikeusvertailuun perustuva tutkimus rikoksista pankkikriisin osatekijöinä. Helsinki 1994.

Hyvä kunnallinen tilintarkastustapa. Kunnallisen tilintarkastajalautakunnan suositus. 2-3. painos. Helsinki 1989.

Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry. Helsinki 1999.

JHTT-yhdistys ry: kuntien tilintarkastuskertomusmalli. <<http://netti.nic.fi/~jhtry/kuntien.html>> tulostettu 13.5.2002

Kaasalainen, Silvo: Tehokkuutta ja turvallisuutta. Kunnallisen tilintarkastuksen opas. Jyväskylä 1989.

Kairinen, Martti: Työoikeus perusteinen 1998. Uusittu 8. painos. Turku 1998.

Kairinen, Martti: Työoikeus perusteinen 2001. Uusittu 9. painos. Turku 2001.

Karila, Alpo: Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Helsinki 1998.

KM 1973:60. Kunnallishallintokomitean mietintö. Helsinki 1973.

KM 1979:53. Valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma. Helsinki 1979.

KM 1985:2. Valtion liikelaitoskomitean mietintö. Helsinki 1985.

KM 1992:28. Yksiportaiseen keskushallintoon. Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon ja tehtävärakenteen muuttamiseksi ja keskushallinnon supistamiseksi. Helsinki 1992.

KM 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki 1993.

KM 2002:6. Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö. Helsinki 2002.

Kogan, Maurice: Education Accountability. An Analytic Overview. Hutchinson & Co. London 1986.

Korhonen, Mirja: Kunnallinen tilintarkastus ja vastuuvapaus. Julkisoikeuden pro gradu - tutkielma. Tampereen yliopisto 1988.

Koski, Pauli & Schultén, Gerald af: Osakeyhtiölaki selityksin I. 4. uudistettu painos. Helsinki 1998.

Koskinen, Seppo: Työsopimuksen päättäminen. Oikeuskäytäntöön perustuva tutkimus työnantajan oikeudesta irtisanoa ja purkaa työsopimus. Valintakoetta varten lyhennetty painos. Rovaniemi 1998.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 3. uudistettu painos. Saarijärvi 2001.

Krogars, Marco: Tulosajattelu puolustushallinnossa. Puolustusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja -johtamisen nykytilan arviointi. Helsinki 2000.

Kukkonen, Pentti: Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Siviilioikeudellinen tutkimus virassa aiheutetun vahingon korvaamisesta vahingonkorvauslain mukaan. Jyväskylä 1996.

Kunnallisen tilintarkastuksen yleispiirteet. Suomen kaupunkiliiton julkaisuja n:o C 26. Helsinki 1979.

Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus. Kunnallisen tilintarkastajalauta-kunnan suositus 1988. Helsinki 1988.

Kunnan talousarvio sekä kirjanpitoluokitukset. Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta. Helsinki 1990.

Kuntaliitto, yleiskirje 46/1996. Suomen Kuntaliiton yleiskirje 21.10.1996 Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat.

Kuuskoski, Reino: Kunnallisen tilimuistutuksen käsittelyjärjestys. Lakimies 1959 s. 202-204.

Kuuskoski, Reino: Kunnallislaki. 4. täydennetty painos. Porvoo 1960.

Kärkkäinen, Hanna: Tilintarkastajien uskottavuus sidosryhmien näkökulmasta. Rovaniemi 1998.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntaviivat. Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998.

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö N:o 4 hallituksen esityksen johdosta laiksi kunnallislain muuttamisesta. LaTV 4/1961 vp.

Latvanen, Jaana: Tuottavuus korostuu yliopistojen tuloksellisuudessa –Artikkelianalyysi tulosohjauskeskustelusta 1970-luvulta nykypäiviin. Teoksessa Arkiajatuksia yliopistojen tulosohjauksesta ja ulkopuolisesta rahoituksesta, toim. Näsi Salme & Latvanen Jaana. Jyväskylä 2000.

Laukkanen, Reijo: Koulutuksen tuloksellisuuden ja arvioinnin keskeiset kysymykset ja trendit keskushallinnon näkökulmasta. Jyväskylä 1994.

Laukkanen, Reijo: Tilivelvollisuus ja koulutusjärjestelmän arviointi. Teoksessa Arviointi ja koulutuksen laadun kehittäminen, toim. Takala Sauli. Jyväskylä 1995.

Lawton, Alan & Rose, Aidan: Organisation and Management in the Public Sector. Second Edition. Financial Times Pitman Publishing. London 1994.

Luottamus, läheisyys, linjakkuus. Vallan ja vastuun uusjakoon julkisessa hallinnossa. Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä. Helsinki 1995.

Manninen, Juhani: Talousarviotavoitteet ja tarkastuslautakunnan asema toiminnan ohjauksessa. Teoksessa Kallio, Olavi & Manninen, Juhani & Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse: Kuntalaki muuttui, entä käytännön talousjohtaminen. Helsinki 2000.

Martikainen, Mikko & Luoma, Kalevi: Hallinnonuudistukset julkisella sektorilla: taloudellisten vaikutusten arviointia. Helsinki 1997.

Meklin, Pentti: Julkishallinnon ohjauksen ilmirakenteiden ja toimintakulttuurin muutos. Teoksessa Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet, toim. Anttiroiko Ari-Veikko. Tampere 1993.

Meklin, Pentti: Korkeakoulujen laskentatoimen systematiikan perustelua. Teoksessa Korkeakoulut murroksessa. Näkökulmia talouden ohjaukseen, toim. Meklin Pentti. Tampere 1995.

Meklin, Pentti: Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohtauksessa – pohdiskelua agenttiteorian lähtökohdista. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, toim. Ryynänen Aimo & Meklin Pentti & Karhu Veli & Kallio Olavi. Tampere 2000.

Meklin, Pentti: Milloin kunnilla menee hyvin? Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajana. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001 s. 142-146.

Meklin, Pentti & Näsi, Salme: Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus 4/1994 s. 231-243.

Ministerityöryhmän loppuraportti. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2002.

Ministeriö tulosohtajana. 1.-2. painos. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1990.

Murén, Edvard: Tilimuistutussäännösten kokonaisuudistus. Suomen Kunnallislehti 9/1961 s. 468-469 ja 494.

Myllymäki, Arvo: Julkistalouden valvonta. Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksesta. Tampere 1994.

Myllymäki, Arvo: Luottamushenkilöiden juridinen ja moraalinen vastuu kunnallisessa itsehallinnossa. Teoksessa Poliittisen johtajuuden muutos. Helsinki 1996.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Porvoo 2000.

Myllyntaus, Oiva: Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Esittelijän vastuu. Teoksessa Encyclopædia Fennica (EIF V osa), Suomalainen oikeustietosanakirja. Jyväskylä 1997.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 3. laitos. Porvoo 2000.

Mäntysaari, Mikko: Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa Arviointi ja asiantuntijuus, toim. Eräsaari Risto & Lindqvist Tuija & Mäntysaari Mikko & Rajavaara Marketta. Tampere 1999.

Naschold, Frieder: The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Helsinki 1995.

Näsi, Salme: Kunnallisen laskentatoimen, tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuuden kehitys 1920-luvulta nykypäiviin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1996 s. 228-244.

Näsi, Salme & Meklin, Pentti: Accounting and Accountability in the Changing Public Administration in Finland. A Paper for the Workshop on Accounting, Accountability and the "New European Public Sector" in Helsinki September 27-29, 1992.

Ojala, Ilpo: Miksi kunnanjohtaja saa kenkää? Helsinki 1995.

Oulasvirta, Lasse: Kuinka kunta toimii. 4. uudistettu painos. Helsinki 1996.

Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer: Toimiva kunta. Vantaa 2001.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 6 edustaja Kankaanniemen ja kymmenen muun edustajan allekirjoittama kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta. PeVM 6/1998 vp.

Pollitt, Christopher & Hanney, Stephen & Packwood, Tim & Rothwell, Sandra & Roberts, Simon: Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms. Helsinki 1997.

Prättälä, Kari: Kuntaliiton lakiasiain vastuualue vastaa. Kuntalehti 12/1996 s. 33.

Prättälä, Kari: Tarkastuslautakunnan rooli muotoutuu käytännössä. Kuntalehti 5/1998 s. 39-41.

Prättälä, Kari & Kivistö, Jyrki: Valtuustolle kuuluvat tehtävät. Suomen Kuntaliiton lausunto 1310/90/96, 19.12.1996 tilintarkastaja Seppo Saarivuorelle. <<http://www.kuntaliitto.fi/>> tulostettu 13.5.2002.

Pöllä, Kaisa & Etelälahti Pekka: Valtion uudistunut taloushallinto – budjetointi – laskentatoimi – tarkastus. Porvoo 2002.

Pöllä, Kaisa & Vuorela, Terho: Tulostavastiin haaste. Selvitys ministeriöiden tulostavastiin otteesta. Helsinki 2001.

Pöyhönen, Aulis: Auloksen parempi kuntalaki. Helsinki/Espoo 1993.

Riistama, Veijo: Tilintarkastuksen teoria ja käytäntö. 2. painos. Porvoo 1999.

Routamo, Eero & Ståhlberg, Pauli: Suomen vahingonkorvausoikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2000.

Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2. uudistettu painos. Tampere 1991.

Ryynänen, Aimo: Yksityistäminen kunnallishallinnossa – unohdettu vai uudella etiketillä toteutettu uudistamisstrategia? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1995 s. 86-89.

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.

Saarnilehto, Ari: Vahingonkorvauslaki oikeuskäytännön valossa. Turku 1996.

Saipio, Heikki: Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Jyväskylä 1987.

Saipio, Heikki: KHO ratkaisi kahdeksan juttua viranhaltijoiden irtisanomisesta. Kuntatyönantaja 2/1999 s. 8-9.

Saipio, Heikki: Kunnanjohtajien palkat ja tehtävien vaativuus. Kuntatyönantaja 1/2002 s. 12-13. (Saipio 2002a)

Saipio, Heikki: Kuntien kannattaa palkita työn tuloksista. Kuntatyönantaja 2/2002 s. 4. (Saipio 2002b)

Saipio, Heikki & Niittylä, Lauri & Vartiainen-Hynönen, Elina: Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Helsinki 1996.

Ståhlberg, Pauli: Vahingonkorvauslain uudistustyöstä. Defensor Legis 2001 s. 557-560.

Summa, Hilikka: Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä, toim. Oulasvirta Leena. Helsinki 1993.

Summa, Hilikka: Onko hallinto tulosvastuullinen? *Hallinto* 1/1996 s. 34-35.

Suomela, Eero: Tilintarkastajan vastuu osakeyhtiössä, osa 2. Tilintarkastus – Revision 3/1994 s. 175-181.

Suomela, Eero & Palvi, Mauri & Karhu, Kim: Tilintarkastuslaki. Porvoo 1995.

Suonpohja, Heikki & Liusvaara, Lauri: Oikeudellinen vastuu opetustoimessa. Helsinki 1998.

Tarkastussääntömalli. Suomen Kuntaliiton yleiskirje 11.1.1996 2/96. Tarkastussääntömalli perusteluineen.

Tavoitteiden asettaminen kunnan toiminnoissa. Oy Audiator Ab. Huhtikuu 2000.

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Helsinki 1997.

Temmes, Markku & Kivinen, Juha & Lumijärvi, Ismo & Mertano, Sinikka & Moilanen, Timo: Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti. Helsinki 1998.

Tilintarkastuskoulutustyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1996:30. Helsinki 1996.

Valtionhallinnon arviointityöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 14/99. Helsinki 1999.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1925. Valtiopäivät 1927, asiakirjat III-IV.

Viljanen, Pekka: Virkarikoksista. Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. Vammala 1984.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä 1990.

Virtanen, Kyösti: Tilintarkastajien kertomus valtuustokäsittelyssä. Suomen Kunnallislehti 12/1986 s. 25-26.

Virtanen, Turo: Johtamiskulttuurin muutos ja tuloksellisuus. Valtionhallinnon uudistumisen seurantatutkimus 1995-1998. Esitutkimusraportti. Helsinki 1996.

Vuorinen, Erkki: Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa. Turku 1995.

Vuorinen, Erkki: Kunnallinen tilintarkastuskulttuuri ja sen muuttaminen. Pori 1998.

Vuorinen, Erkki: Valtuuston asettamat tavoitteet. Pori 1999.

Vuorinen, Erkki: Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät. Pori 2000.

VVM päätös 1210/1999. Valtiovarainministeriön päätös julkishallinnon ja -talouden tutkinnosta.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 1919 II 1513
KHO 1925 II 1951
KHO 1954 II 227
KHO 1958 II 224
KHO 1967 II 26
KHO 1971 II 54
KHO 1978 II 30
KHO 1979 T 905
KHO 1983 II 51
KHO 1988 A 23
KHO 17.10.1996 T 3227
KHO 21.8.1998 T 1453
KHO 1999:36
KHO 1999:48

KKO 1920 no 32
KKO 1981 II 157
KKO 1989:11
KKO 1989:96
KKO 1991:13
KKO 1993:99
KKO 2001:93
KKO 2002:73

LYHENTEET

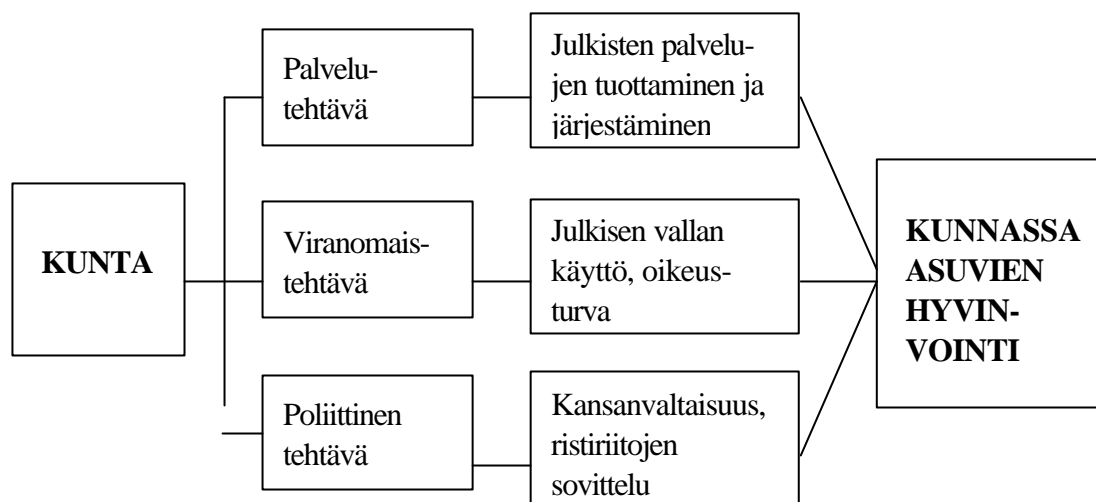
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
JHTT-laki	Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 467/1999
JHTT-tilintarkastaja	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
JHTT-yhdistys	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry.
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteamietintö
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
LaTV	Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
PalvelussuhdeturvaL	Laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta 484/1996
PeVM	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
RL	Rikoslaki 39/1889
T	Taltio
TSL	Työsopimuslaki 55/2001
VahKorvL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
vp	Valtiopäivät
VVM	Valtiovarainministeriö

1. JOHDANTO

1.1 Kunnallishallinnon tehtävät ja valvonta

Kunnan tehtävänä on järjestää palveluja asukkailleen joko itse tuottamalla tai muilta hankkimalla. Suuri osa yhteiskuntamme julkisista palveluista on kunnallisia. Kuntalaitoksen alkuaikoina kunnat olivat lähinnä yhteisiä turvallisuus-, järjestys- ja köyhäinhoitotehtäviä hoitavia viranomaiselimiä. Kunnilla on edelleen monia julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joiden tulee perustua lakiin. Aina 1980-luvulle asti kunnan roolina oli itse tuottaa tarvittavat hyvinvointipalvelut. Sitten on voittanut alaa ajattelu, jonka mukaan kunnan rooliin kuuluu järjestää ja ohjata palvelutuotantoa. Kunnan ei kannata itse tuottaa palvelua, jos muut voivat tuottaa sen taloudellisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin.¹

Kunnan palvelutehtävä on laajentunut koko yhdyskuntaa koskevaksi kehittämistehtäväksi. Kunnallisen toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on asukkaiden hyvinvointi, mikä todetaan kuntalain (365/1995) 1 §:ssä. Kuntien poliittinen tehtävä liittyy läheisesti palvelutehtävään. Kunnan päätöksentekolimissä erilaiset mm. palvelutoimintaan liittyvät ristiriidat sovitellaan ja muutetaan kansanvaltaisella tavalla sitoviksi poliittisiksi päätöksiksi.

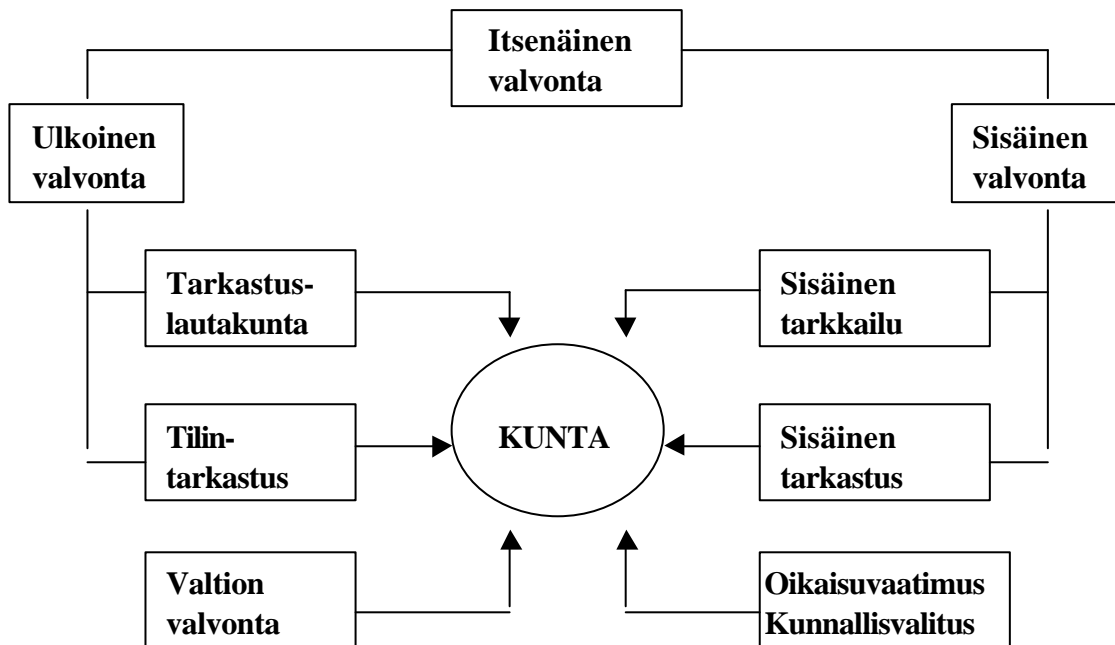


Kuvio 1. Kunnallishallinnon rooli ja tehtävät²

¹ Oulasvirta & Brännkärr 2001 s. 8-9

² Oulasvirta & Brännkärr 2001 s. 9-10

Edustuksellisen periaatteen mukaan vaaleilla valitun valtuuston tulee ohjata ja viime kädessä valvoa kunnan hallintoa ja taloutta³. Kuntalain mukaista, 1.1.1997 lähtien voimassa ollutta kunnan toiminnan valvontajärjestelmää voidaan kokonaisuudessaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 2. Kunnan toiminnan valvonta⁴

Valtio valvoo kunnan toimintaa erityisesti sektoriviranomaisten kautta. Kuntaan suuntautuvana valvontana voidaan pitää myös oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta, joissa on kyse muutoksenhakumenettelystä. Kunnan varsinainen itsenäinen valvonta voidaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoista valvontaa edustaa puhtaimmillaan riippumaton tilintarkastus. *Tilintarkastuksen lähtökohtana on tilivelvollisen antaman informaation eli tilinpäätöksen oikeellisuuden varmentaminen. Sen rinnalle on kuntalakiin tullut tarkastuslautakunnan suorittama tavoitteiden toteutumisen arviointi.*⁵

Sisäinen valvonta jaetaan sisäiseen tarkkailuun ja sisäiseen tarkastukseen. Sisäinen tarkkailu on organisaatioon sisäänrakennettu varmistusmekanismi, jonka tarkoituksena on

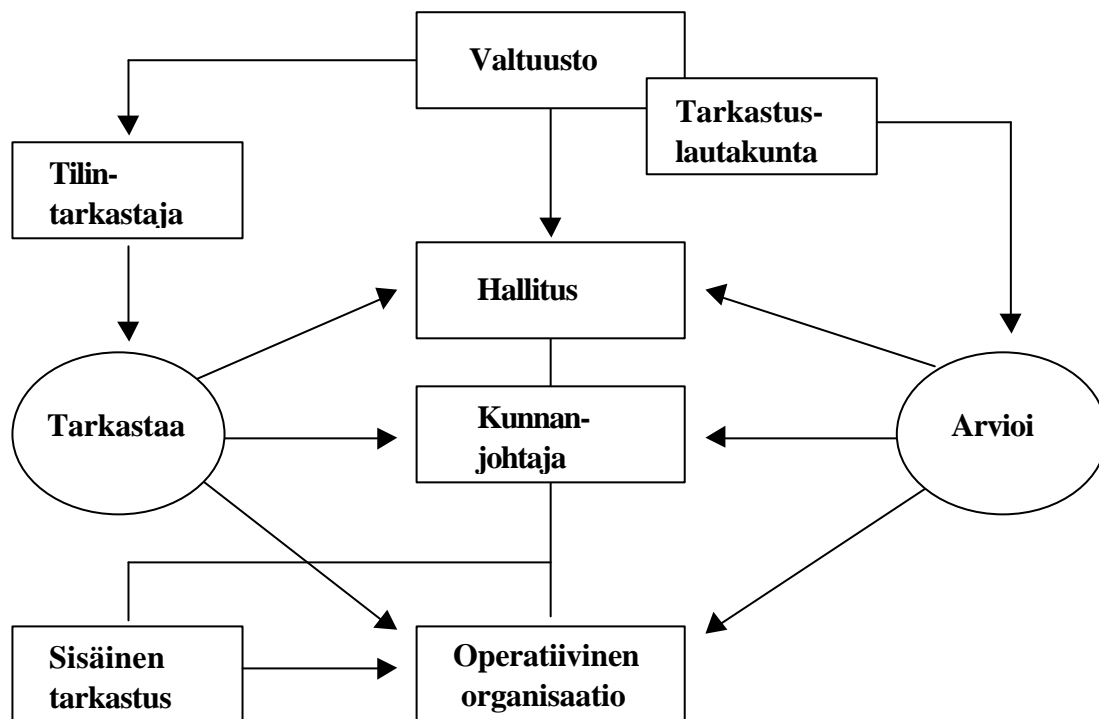
³ Oulasvirta 1996 s. 146

⁴ Vuorinen 2000 s. 17-18

⁵ Vuorinen 2000 s. 11-13

taloudellisuuden edistäminen, organisaation varojen säilyttäminen sekä virheiden ja väärinkäytösten estäminen ja paljastaminen. Sisäinen tarkastus on organisaation ylimmän johdon alaisuudessa olevaa aktiivista toimintaa. Sisäiseen valvontaan luetaan myös luottamushenkilöiden suorittama valvonta, joka kohdistuu oman toimielimen vastuualueella toimiviin organisaatioihin.⁶

Kunnan tarkastusjärjestelmästä on säädetty kuntalain 9 luvussa (hallinnon ja talouden tarkastus). Tarkastusjärjestelmä voidaan esittää seuraavan kuvion muodossa:



Kuvio 3. Kunnan tarkastusjärjestelmä⁷

1.2 Tehtävämäärittely

Tutkimukseni keskittyy kunnan toiminnan ulkoiseen valvontaan ja sen sisällä yhtäältä vastuuvapauden selvittämiseen ja sen myöntämisen oikeudelliseen merkitykseen. Tilivelvollisuutta tarkastellaan toisaalta hallinnon yleisenä ajattelumallina, mikä

⁶ Vuorinen 2000 s. 13

nostaa tutkimuksen kohteeksi tilivelvollisuuden toteuttamiseen liittyvän vastuun, erityisesti tulostavastuun. Tarkastelu keskittyy etupäässä viranhaltijoihin, koska heidän kohdallaan vastuu ilmenee selvemmin oikeudellisena vastuuna kuin luottamushenkilöillä, joiden osalta vastuu on aina myös poliittista. *Lähestymistapa on pääasiassa lainopillinen eli tarkoituksena on voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen ja oikeussäännösten systematisoiminen, mutta oikeuspoliittisella, de lege ferenda -tutkimuksella on merkittävä osuus.* Tutkimukseen kuuluu lisäksi hallinto-, kunnallis- ja taloustieteellisiä ulottuvuuksia. Se mitä sanotaan kunnasta, pitää paikkansa soveltuvin osin myös kuntayhtymästä, ellei erikseen toisin mainita.

Jotta asiasta saa kokonaiskuvan, on aluksi selvitetty kunnallishallinnon tehtävät ja kunnan toiminnan valvonnan kokonaisuus. Lisäksi selvitetään tilivelvollisen vastuun eri muodot, koska ne jäsentävät tilivelvollisuuden ja vastuuvapauden asemaa koko vastuujärjestelmässä. Tilivelvollisen käsitteen määrittely on tällöin keskeinen lähtökohta, koska viranhaltijoiden osalta laissa ei tarkemmin määritellä, ketkä ovat toimielimen tehtäväalueen johtavia viranhaltijoita eli tilivelvollisia.

Tutkimuksen ensimmäisenä pääongelmana on selvittää mitä tilivelvollisuusajattelu tarkoittaa hallinnon ajattelumallina ja verrata sitä vastaavaan tilivelvollisuutta koskevaan oikeudelliseen sääntelyyn sekä lopuksi arvioida miten hyvin nykyinen tilivelvollisuuden oikeudellinen sääntely vastaa hallinnossa omaksuttua tulosajattelua. Tämän selvittäminen vaatii pohjaksi yleistä kunnallishallinnon toimintaympäristön ja ajattelutavan muutoksen tarkastelua. Tilivelvollisuuteen liittyy keskeisesti myös sen toteuttamiskeinot. Kunnallishallinnossa puhutaan yleisellä tasolla tilivelvollisuudesta ja tulostavastuusta, mutta niiden suhde vastuuvapauteen ja oikeudellinen merkitys on jäänyt epämääräiseksi.

Toinen tutkimusongelma on vastuuvapauden selvittämisprosessi kokonaisuudessaan. Vastuuvapausasian valmistelu valtuustolle sekä sen myöntämisen edellytykset ja harkinnassa noudatettavat periaatteet on säädelty varsin väljästi, jolloin ne vaativat tulkittamista.

⁷ Vuorinen 1998 s. 71

Käsiteltäväksi tulevat myös vastuuvapauden epäämisen jälkeen käytettävissä olevat keinot vastuun toteuttamiseksi.

Vastuuvapauden myöntämisen oikeudellinen merkitys on kolmas tutkimusongelma. Se käsittää asian tarkastelun tilivelvollisten, tilintarkastajien ja muiden henkilöiden osalta. Lisäksi arvioidaan vastuuvapausinstituutiota.

Aihe on tutkimuksellisesti mielenkiintoinen, koska kuntalain uudet taloutta ja tarkastusta koskevat määräykset tulivat voimaan vuoden 1997 alusta lukien, jolloin niitä on sovellettu vasta yhden valtuustokauden ajan. Tältä ajalta on jo toisaalta kokemuksia säännösten toimivuudesta ja jonkin verran oikeuskäytäntöä. Aihe on relevantti käytännön kunnallishallinnon kannalta, koska jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä käsitellään vuosittain vastuuvapauden myöntämistä. Kysymyksenasettelu tulosvastuun osalta on myös tutkimuksellisesti uusi. Lisäksi kysymys tilintarkastajien vastuusta on tullut ajankohtaiseksi viimeistään Yhdysvalloissa tapahtuneen energiayhtiö Enronin konkurssin kautta, jolloin yhden maailman suurimman tilintarkastusyhtiön, Arthur Andersenin olemassaolo tuli uhanalaiseksi säännösten vastaisen toiminnan ja vahingonkorvausvastuun johdosta.

1.3 Viitekehys

Tilivelvollisuusajattelu hallinnon yleisenä ajattelumallina perustuu value for money ja New Public Management -ajattelun mukanaan tuomiin ajattelutavan muutoksiin. Niissä on korostettu julkisen hallinnon avoimuusvaatimusta ja accountability-käsitettä. Accountability korostaa sitä, että kaikki julkishallinnon toimijat poliitikoista julkisen hallinnon virkamiehiin ovat tilivelvollisia ja tulosvastuussa toimistaan eri sidosryhmille. Tilivelvollisuus tarkoittaa taloudenhoitajan (agentin) velvollisuutta tarjota relevanttia ja luotettavaa tietoa koskien resursseja, jotka ovat hänen hallussaan ja joilla on vaikutusta toiseen osapuoleen (päämieheen). Tilivelvollisuus tulohajatussa julkisessa hallinnossa tarkoittaa, että ylimmät poliittiset päättäjät asettavat tulostavoitteet ja osoittavat rahoituksen alaisilleen virastoille ja

laitoksille, jotka puolestaan ovat tilintekovelvollisia tulosten saavuttamisesta ja rahan käytöstä poliittisille päättäjille.⁸

Valtuuston tavoiteasettelun perustana on value for money -ajattelu, joka nimensä mukaisesti korostaa verorahoille saatavaa vastiketta. Juuri tästä ajattelusta on kyse kuntalain 65 §:ssä, jonka mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat. Tavoitteet osoittavat sen vastikkeen, jota verorahoilla on tarkoitus saada aikaan.⁹

Yhteiskunnan hallintojärjestelmän näkökulmasta kysymys on siitä, että *New Public Management on syrjäyttänyt weberiläisen byrokratian ideaalimallin hallinnon kehitystä ohjaavana hallintoideologiana*. Kysymyksessä on tavallaan kokoelma ohjeita siitä, minkälaista julkisen johtamisen tulisi olla, jotta se olisi hyvää. “Hyvä“ liittyy luonnollisesti käsityksiin arvoista, jotka New Public Managementissä kytkeytyvät erityisesti taloudellisuuteen ja tehokkuuteen sekä hyvään palveluun.¹⁰

Tilivelvollisuus on siis erittäin tärkeä osa value for money -keskustelussa ja laajemminkin julkishallinnon muutoksessa. *Hallinnon uudistuksen julkikirjoitettuna päämääränä on ollut pyrkimys tehostaa hallintoa*. Suomessa ylimmän tason päämääräksi ja yläkäsitteeksi value for money -ilmaisun vastineena on yleistynyt käsite tuloksellisuus, joka jaetaan vakiintuneesti kolmeen osaan: taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. *Kansalaisten kannalta julkisen hallinnon tuloksellisuus tarkoittaa sitä, että he saavat veronmaksajina taloudellisesti tuotettuja, hyvälaatuisia julkisia palveluja eli mahdollisimman hyvän vastineen veroille*.¹¹

Kuntalain myötä otettiin käyttöön uusi kunnan toiminnan ja ohjauksen malli, jota kutsutaan tulosohjaukseksi. Tässä yhteydessä se tarkoittaa valtuuston ja

⁸ Meklin & Näsi 1994 s. 232 ja 239-240

⁹ Tavoitteiden asettaminen kunnan toiminnoissa 2000 s. 3

¹⁰ Haveri 2000 s. 33-34

¹¹ Meklin & Näsi 1994 s. 231-232

täytäntöönpanokoneiston välistä ohjaussuhdetta.¹² Tulosjohtamisella puolestaan tarkoitetaan tavallisesti yksikön sisäistä johtamista¹³. Tulo(ksellisuus)sajattelun juurruttaminen kunnallishallintoon aloitettiin tosin jo Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunnan talousarvion perusasetelmalla vuonna 1990¹⁴. Tulosajattelulla tarkoitetaan yleistä ajattelumallia, jonka keskeisenä ideana on kääntää huomio yksityiskohtaisesta panosten käytön säätelystä toiminnan konkreettisiin tuloksiin ja niiden suhteeseen käytettyihin panoksiin, jolloin se käsittää sekä tulosohjauksen että tulosjohtamisen¹⁵.

Tulosohjauksesta tutkijat ovat nostaneet päälimmäiseksi eri asioita, kuten vallan ja vastuun hajautuksen, markkinaohjauksen, tuloksellisuuden, tulosvastuun, tilivelvollisuuden tai responsiivisuuden. Kuntalain malli myötäilee New Public Management -reformin yleisiä virtauksia. Asiaa ei todeta suoraan sen paremmin lainsäädännössä kuin lainvalmisteluaineistossakaan, mutta sen idea on kirjoitettu kuntalaissa erityisesti valtuuston tehtäviä ja toiminnallisia tavoitteita, määrärahoja ja tuloarvioita koskeviin pykäliin.¹⁶ Hallituksen esityksen perusteluissa kuntalaiksi (HE 192/1994 vp s. 50) todetaan vain jo tapahtuneena muutoksena, että kunnissa on yleistynyt tulosohjaus.

Kuntalain mukaan valtuusto päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista (13 §) sekä hyväksyy talousarviossa ja -suunnitelmassa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet (65 §). Kunnanhallituksen on puolestaan esitettävä toimintakertomuksessa selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta (69 §). Ketjun täydentää tarkastuslautakunta, joka arvioi ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet ja valmistelee asian valtuuston käsittelyä varten (71 §). Kuntalaki noudattaa näiltä osin selkeästi tulosajattelun periaatteita ja koko tarkastuslautakunnan olemassaoloa voidaan pitää tulos- ja tilivelvollisuusajattelun tuotteena.

¹² Myllymäki 2000 s. 280

¹³ Meklin 2000 s. 147

¹⁴ Ks. Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992 s. 143-148 sekä mainittu asetelma, jonka virallinen nimi on Kunnan talousarvio sekä kirjanpitoluokitukset, s. 4-7

¹⁵ Virtanen 1996 s. 3

¹⁶ Meklin 2000 s. 133-134 ja 141

Valtionhallinnossa on ollut vaikeuksia sovittaa yhteen ministeriöiden tulohjauksen ja hallinto-oikeuden periaatteita, jotka kertovat laajemminkin nykyaikaisen julkisen johtamisen ja hallinto-oikeuden ja sen ohella hallinto-legalistisen hallintokulttuurin yhteensovittamisongelmista. Suurimpia ongelmia löytyy virkamieslainsäädännöstä, missä mm. johtamistyön taloudellisen vastuun kantamiseen ja tulosvastuullisten johtajien mahdolliseen epäonnistumiseen liittyviä seurauksia ei ole riittävän täsmällisesti saatu säännöksiin. *Tulohjauksen sallima laajentunut toimivalta edellyttää järjestelmiä ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan seurata tulosten toteutumista ja realisoida virastojen ja laitosten sekä niiden johdon tarvittaessa henkilökohtainen vastuu tuloksistaan.*¹⁷ Näyttää siltä, että tulohjauksen kautta on annettu hallintoyksiköille huomattavasti lisää vapautta, mutta sen vastapainoksi tarvittava vastuu ja tilivelvollisuus ovat jääneet toteutumatta¹⁸. Kunnallishallinnon osalta tilanteen voi alustavasti olettaa olevan samankaltainen, mutta asia selviää tutkimuksen kuluessa.

Tutkimuksessa käytetään käsitteitä New Public Management ja value for money, jotka voidaan suomentaa uudeksi julkisjohtamiseksi tai uudeksi julkiseksi johtamiseksi ja vastiketta verorahoille tai vastiketta rahalle. Accountability-käsite on suomennettu yleensä tilivelvollisuudeksi, mutta asiayhteydestä riippuen myös vastuullisuudeksi tai vastuuksi. Joissakin tutkimuksessa käytetyissä lainauksissa niiden tekijät ovat käyttäneet myös termiä tilintekovelvollisuus.

¹⁷ Temmes & Kiviniemi 1997 s. 71-72 ja 79

¹⁸ Summa 1996 s. 35

2. TILIVELVOLLISEN VASTUUN ERI MUODOT

2.1 Tilivelvollisen käsite

Kun tilivelvollisuutta tarkastellaan kuntalain tarkoittamassa oikeudellisessa mielessä, sen sisältö on huomattavasti suppeampi kuin tilivelvollisuus hallinnon yleisenä ajattelumallina. Tilivelvollisen käsitteen määrittely on keskeinen lähtökohta, koska *muistutus- ja vastuuvapausmenettely koskevat vain tilivelvollisia*. Asiaa on jopa pidetty tilintarkastajien näkökulmasta uuden kuntalain ehkä vaikeimpana kohtana¹⁹. Tilivelvollisten luottamushenkilöiden määrittely onnistuu melko helposti, mutta viranhaltijoiden kohdalla tehtävä on huomattavasti vaikeampi.

Kuntalain 75 §:n mukaan *tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsen ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija*. Luottamushenkilöistä valtuutetut eivät kuitenkaan ole tilivelvollisia. Tämä on luonnollista, koska tilivelvollisuus täytetään valtuustoon nähden, joka päättää sen hyväksymisestä vastuuvapauden myöntämisellä. Toimielimet on määritelty kuntalain 17 §:ssä, jonka mukaan (valtuuston lisäksi) kunnan *toimielimiä ovat kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat*. Tällöin em. toimielinten jäsenet ovat tilivelvollisia. Tilivelvollisuus koskee myös toimielinten varajäseniä²⁰. Tilintarkastaja ei ole tilivelvollinen, mutta tarkastuslautakunnan jäsenet kunnan toimielimen jäseninä ovat tilivelvollisia²¹.

Toimenpiteet korvauksen perimiseksi siitä vahingosta, joka kunnan katsotaan toimielimen päätöksen tai päätösten taikka muun menettelyn johdosta kärsineen, kohdistetaan toimielimen jäseniin ja esittelijään. Toimenpiteitä ei voida kuitenkaan kohdistaa niihin, jotka kuntalain 61.2 §:n nojalla (pääöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen jättänyt) eivät ole vastuussa päätöksestä. Muistutuksen perusteena voi olla toimielimen päätöksen lisäksi

¹⁹ Engfelt 1997 s. 84

²⁰ Ks. KHO 1999:36: Kunnanhallituksen jäsenenä ja varajäsenenä tilikautena toiminut on kunnanhallituksen tehtäväalan perusteella tilivelvollisen asemassa.

²¹ Myllymäki 2000 s. 302

se, että toimielin on laiminlyönyt ryhtyä tarvittaviin toimiin. Tällöin voi kysymys siitä, ketkä eivät ole vastuussa tästä, tuottaa vaikeuksia.²²

Viranhaltijoiden osalta laissa ei tarkemmin määritellä toimielimen tehtäväalueen johtavaa viranhaltijaa, jolloin *on syntynyt epäselvyyttä, ketkä viranhaltijat ovat tilivelvollisia ja voiko tilivelvollisia viranhaltijoita olla enemmän kuin yksi kutakin toimielintä kohti*. Suppeimman tulkinnan asiasta on esittänyt Heuru, jonka mukaan laki lähtee siitä, että jokaisen toimielimen tehtäväalueella on vain yksi johtava viranhaltija²³. Saipion, Niittylän ja Vartiainen-Hynösen mukaan yleensä toimielimen tehtäväalueella on vain yksi tilivelvollinen viranhaltija. Niitä voi kuitenkin olla useampia, jos selvää tehtäväkokonaisuutta johtava viranhaltija on suoraan toimielimen eikä toisen viranhaltijan alainen.²⁴

Harjula ja Prättälä, Myllymäki sekä Ryyänen ovat esittäneet kaikkein laajimman määritelmän, jonka mukaan tilivelvollisina viranhaltijoina voidaan pitää toimielimen esittelijöitä ja toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita ainakin silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia²⁵. Laajimman määritelmän piiriin voidaan lukea myös Hannuksen ja Hallbergin sekä Eskolan esittämä kanta, jonka mukaan johtoa tilivelvollisten määrittelyyn haetaan kuntalain 34 §:n soveltamisen kautta valtuustoon vaalikelvottomista viranhaltijoista, vaikka se sellaisenaan jättää tulkinnan melko avoimeksi. Eskola on tosin todennut, että ainakin toimielimen esittelystä ja valmistelusta vastaava viranhaltija on tilivelvollinen.²⁶ Tilivelvollisen viranhaltijan osalta on siis löydettävissä useita erilaisia tulkintoja. Ratkaisevin ero eri tulkintojen välillä näyttää olevan siinä, voiko toimielimen tehtäväalueella olla vain yksi vai useampia tilivelvollisia viranhaltijoita.

Tulkinnassa voidaan pitää lähtökohtana, mitä tehtäväalueen johtavalla viranhaltijalla on muualla kuntalaissa ymmärretty. Tällainen lähtökohta löytyy kuntalain 34.1 §:n 2 kohdan soveltamisesta (valtuustoon vaalikelvottomista viranhaltijoista). Hallituksen esityksen perustelujen (HE 192/1994 vp s. 93-94) mukaan “lautakunnan tehtäväalueen johtavassa

²² Hannus & Hallberg 2000 s. 491

²³ Heuru 2001 s. 432

²⁴ Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996 s. 198

²⁵ Harjula & Prättälä 2001 s. 461, Myllymäki 2000 s. 302 ja Ryyänen 1999 s. 322

tehtävässä katsottaisiin olevan henkilön, joka vastaa lautakunnan tehtäväalueella jonkin tehtäväkokonaisuuden johtamisesta. Jos lautakunnan tehtäväalue olisi suppea ja sen hoidettavana olisi esimerkiksi vain ympäristönsuojelu, voisi rajoitus koskea vain yhtä henkilöä, esimerkiksi ympäristönsuojelusihteeriä. Jos toimielimellä sen sijaan olisi hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia kuten esimerkiksi ympäristönsuojelu, rakennusvalvonta ja kaavoitus, koskisi rajoitus kutakin tehtäväkokonaisuutta johtavaa viranhaltijaa siitä huolimatta, että kyseisiä tehtäviä hoitaisi yksi virasto, osasto tai vastaava. Virasto- ja osastopäällikön lisäksi vaalikelpoisuuden rajoitus koskisi muitakin johtavia viranhaltijoita“.

On kuitenkin huomattava, että kuntalain 75.1 §:n sanamuodon mukainen tilivelvollisten määrittely (“toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija“) on suppeampi kuin 34.1 §:n 2 kohdan mukainen valtuustoon vaalikelpoisuutta vailla olevien viranhaltijoiden määrittely (“kunnanhallituksen ja lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tai sellaiseen rinnastettavassa tehtävässä toimivat viranhaltijat“)²⁷. Joka tapauksessa em. perustelujen mukaan yhtä toimielintä kohti voi olla useita tehtäväalueen johtavia viranhaltijoita, jos toimielimellä on hoidettavanaan useampia tehtäväkokonaisuuksia.

Myös itse tilintarkastusta koskevien pykälien kohdalla hallituksen esityksen perusteluissa (HE 192/1994 vp s. 118) käytetään tilivelvollisista viranhaltijoista monikkoa toteamalla, että tilivelvollisia olisivat “toimielimen alaiset johtavat viranhaltijat“. Samoin JHTT-yhdistyksen suosituksessa tilintarkastuskertomuksen malliksi todetaan, että “Hallinnon tarkastuksessa on selvitetty toimielinten jäsenten ja kunkin toimielimen tehtäväalueen johtavien viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuutta kuntalain perusteella“²⁸. Molemmat ilmaisut viittaavat sanamuodon perusteella siihen, että yhtä toimielintä kohden voi olla useita tilivelvollisia viranhaltijoita.

JHTT-yhdistyksen suosituksen ja ennen kaikkea hallituksen esityksen perustelujen pohjalta näyttää selvältä, että *tilivelvollisia viranhaltijoita voi olla useampia kuin yksi kutakin toimielintä kohti*. Kun ei ole mitään erityistä perustetta olettaa heitä olevan lähtökohtaisesti

²⁶ Hannus & Hallberg 2000 s. 487, Eskola 1997 s. 301

²⁷ Prättälä & Kivistö 1996

²⁸ JHTT-yhdistys ry.

yksi, kuten Saipion, Niittylen ja Vartiainen-Hynösen esittämässä tulkinnassa on tehty, tuntuu em. useista määritelmistä kaikkein laajin määritelmä perustelluimmalta.

Tilivelvollisina viranhaltijoina voidaan siis pitää toimielimen esittelijöitä ja toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita ainakin silloin, kun he ovat suoraan toimielimen alaisia. Esimerkiksi sivistyslautakunnan tehtäväalueella tilivelvollisia viranhaltijoita voisivat olla sivistystoimen johtajan ohella nuoriso-, liikunta- ja kulttuuriasioista vastaavat viranhaltijat. Kuntayhtymässä on usein vain yksi toimielin (yhtymähallitus), jonka jäsenet ovat tilivelvollisia. Tällöin käytännössä tilivelvollisiksi johtaviksi viranhaltijoiksi on katsottava muitakin, kuin kuntayhtymän “ykkösjohdaja”. Tilivelvollisia viranhaltijoita voivat olla esimerkiksi talousjohtaja ja kuntayhtymän eri laitosten (sairaalat ja oppilaitokset) tai tulosalueiden johtajat.²⁹

Viranhaltijan tilivelvollisuus on ratkaistava tapaus tapaukselta henkilön tosiasiallisten tehtävien ja aseman mukaan eikä niinkään muodollisen virka-aseman perusteella³⁰. Kun laissa on määritelty tilivelvollisiksi vain toimielimen jäsen ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija, eivät tilivelvollisia voi olla työsuhteinen henkilöstö tai kunnan maksuliikennettä hoitava rahalaitos tms.

Laki ei vaadi tilivelvollisten viranhaltijoiden määrittelemistä ennakolta. Tilivelvollisten ja muiden vastuullisten kannalta on kuitenkin selkeämpää, jos he tietävät, keitä vastuuvapaus koskee. Tällaisen tilivelvollisten luettelon hyväksyminen kuuluu valtuustolle, joka päättää asiasta tarkastuslautakunnan valmistelun pohjalta. Asiaa valmisteltaessa on hallitusta ja tilintarkastajaa syytä kuulla.³¹ Tilivelvollisiksi tulee määritellä tietyt virat eikä tiettyjä henkilöitä, joiden asema saattaa muuttua tai henkilöt saattavat kokonaan vaihtua tilikauden aikana³².

²⁹ Harjula & Prättälä 2001 s. 461, samoin periaatteen osalta Myllymäki 2000 s. 302 ja Ryynänen 1999 s. 322.

³⁰ Myllymäki 2000 s. 302

³¹ Harjula & Prättälä 2001 s. 461

³² Vrt. Prättälä & Kivistö 1996

Harjulan ja Prättälän käsityksen mukaan viime kädessä harkintavallan siitä, ketkä ovat tilivelvollisia, voidaan katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla³³. Kannanotto on kuitenkin altis kritiikille. Kun vastuuvapaudesta päättää valtuusto harkintansa mukaan olematta sidoksissa tilintarkastajan tai tarkastuslautakunnan käsitykseen asiasta, valtuusto voi olla eri mieltä tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan kanssa siitä, ketkä ovat tilivelvollisia. Valtuuston lakisääteisenä tehtävänä on päättää vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille, jolloin mainittuun päätösvaltaan kuuluu myös se, että kunnan toimielimistä *valtuusto määrittelee tilivelvollisten piirin*. Mikäli tilivelvollisten määrittely olisi viime kädessä tilintarkastajan tehtävänä, olisi sen kanssa ristiriitaista päättää etukäteen tilivelvollisista valtuustossa, kuten Harjula ja Prättälä toisaalta suosittelevat.

Tilivelvollisen käsitettä on käytetty joskus myös siinä merkityksessä, että tilivelvollinen olisi vastuussa tavoitteiden toteutumisesta. Vuorinen suosittelee, että toimintakertomuksessa jokaisen tavoitteen kohdalla mainitaan tilivelvollinen toimielin ja sen toimialueen johtavan viranhaltijan (tilivelvollisen) nimi. Näin kenellekään ei jää epäselväksi, keiden vastuulla olevasta toiminnasta raportti on annettu.³⁴ Sama ajatus on esitetty Audiatorin julkaisussa tavoitteiden asettamisesta³⁵.

Tavoitteiden toteutuminen ei kuitenkaan ole yhteydessä kuntalaissa määriteltyyn tilivelvollisen käsitteeseen eikä muistutus- ja vastuuvapauseroittelyyn. Tällainen tilivelvollisen käsitteen käyttö ei ole kuntalain mukaista ja aiheuttaa vääriä käsityksiä tilivelvollisuuteen liittyvästä vastuusta. Täysin eri asia tietysti on, tulisiko myös tavoitteiden toteutumiseen liittyä selvä oikeudellinen vastuu ja seuraamusjärjestelmä.

2.2 Viranhaltijan vastuu

Virkatöiminnan lainmukaisuutta pyritään takaamaan siten, että julkista valtaa käyttävät ja muutkin julkisia asioita hoitavat henkilöt voidaan saattaa vastuuseen lainvastaisista toimistaan.

³³ Harjula & Prättälä 2001 s. 461

³⁴ Vuorinen 1999 s. 52

³⁵ Tavoitteiden asettaminen kunnan toiminnoissa 2000 s. 17

Tämän vuoksi *virkasuhteeseen liittyy erityinen virkavastuu, joka on tehostettua ja laajennettua oikeudellista vastuuta*.³⁶ Virkavastuu liittyy virkamiehen tehtäviin ja virka-asemaan. Se on kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta laajempi mm. siinä suhteessa, että vastuun kynnyks on matalampi. Niin ikään se voi käytännössä olla tavanomaista oikeudellista vastuuta ankarampi. Virkavastuu perustuu aina lakiin.³⁷

Tällaisen vastuun tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että juuri virkamiehet käyttävät julkista valtaa eli päättävät yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Virkavastuu on sidoksissa julkisten hallintotehtävien yleiseen järjestämistapaan. Lähtökohtana on, että julkista valtaa kuuluu vain viranomaisiksi organisoiduille elimille. Näissä puolestaan asioiden hoito keskittyy virkasuhteessa olevalle henkilöstölle. Taustalla on ajatus siitä, että erityinen virkavastuu takaa kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukaisen hoidon. Lisäksi kyse on oikeussuojan takeiden ja lainalaisuuden vaatimuksen painottamisesta sekä riittävän asiantuntemuksen varmistamisesta.³⁸ Rikoslain (39/1889) mukaan virkamiehiksi luetaan myös kunnan viranhaltijat (40:11 §).

Oikeudellisen virkavastuun ohella erityisenä vastuuna on toisinaan mainittu sellainen tosiasiallinen vastuu, jota ei toteuteta varsinaisin oikeudellisin pakottein. Tosiasiallinen vastuu voi toteutua monin tavoin, esimerkiksi huonona etenemisenä virkauralla tai esimies voi antaa alaiselleen huomautuksen. Myös yleiset lainvalvontaelimet (oikeuskansleri ja oikeusasiamies) voivat puuttua oikeudellisesti virheelliseen menettelyyn ja antaa virkamiehelle huomautuksen.³⁹

Perustuslain (731/1999) 2 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä säännöstä täydentävät säännökset virkavastuusta (HE 1/1998 vp s. 172). Perussäännös virkavastuusta on perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on

³⁶ Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996 s. 184

³⁷ Bruun & Mäenpää & Tuori 1995 s. 211

³⁸ Koskinen & Kulla 2001 s. 149

³⁹ Koskinen & Kulla 2001 s. 150-151

vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettä. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin siitä lailla tarkemmin säädetään.

Rikoslain ja vahingonkorvauslain (412/1974) säännökset määrittelevät tarkemmin virkavastuun perusteet ja säätelevät yksityiskohtaisesti sen toteuttamismuotoja⁴⁰. Kuntalaki ja laki kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta (484/1996, myöhemmin palvelussuhdeturvalaki) sekä valtuuston hyväksymä virkasääntö sisältävät keskeiset virkavelvollisuuksia koskevat kunnalliset säännökset.

Jos virkamies toimii virassaan vastoin lakia tai virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö virkatehtäviään, hän tekee virkavirheen. Tämä voi johtaa virkavastuun toteuttamiseen, johon on käytettävissä kaksi pääasiallista tapaa: 1) rangaistusseuraamuksen määrääminen virkavirheestä ja 2) vahingonkorvausvastuun toteuttaminen virkavirheellä aiheutetusta vahingosta. Rangaistusseuraamuksena virkavirheestä tulee kysymykseen lähinnä rikosoikeudellinen rangaistus. Rikosoikeudellisen rangaistuksen määrää aina tuomioistuin. Hallinnollisena seurauksena voidaan pitää kuntalain 45 §:n mukaista kirjallista varoitusta.⁴¹

Virkarikos on rikoslain 40 luvussa rangaistavaksi säädetty virkavelvollisuuksien vastainen teko, jonka on tehnyt em. luvun soveltamisalan piiriin kuuluva henkilö. Virkarikoksina tulevat arvioitavaksi lähinnä erityisen moitittavat virkavirheet. Virkarikoksesta voidaan tuomita yleistä lajia oleva rangaistus eli sakkoa tai vankeutta. Näiden rangaistusten lisäksi seuraamuksena voi olla myös erityinen, vain virkamiehelle tuomittava rangaistus. Tällaisia erityisrangaistuksia ovat varoitus ja viraltapano.⁴² Oikeusjärjestyksemme yleinen kanta on, ettei kenelläkään ole velvollisuutta rikosilmoituksen tekemiseen. Tästä poiketen kuntalain 40

⁴⁰ Bruun & Mäenpää & Tuori 1995 s. 211

⁴¹ Vrt. Bruun & Mäenpää & Tuori 1995 s. 212-213

§:ssä ja 47 §:ssä on omaksuttu kanta, jonka mukaan kunnan on tehtävä viipymättä rikosilmoitus luottamushenkilöstä ja viranhaltijasta, jos kyseessä on ilmeinen virkarikos.⁴³

Vahingonkorvausvastuu tarkoittaa, että kunnan viranhaltija ja myös kunta työnantajana ja julkisen vallan käyttäjänä on vastuussa virkatoiminnassa toiselle aiheutetusta vahingosta. Viranhaltijan vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain mukaan, jolloin viranhaltija on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on virkaa hoitaessaan virheellään aiheuttanut työnantajalleen, työtoverilleen tai sivulliselle. Korvausvelvollisuus edellyttää tahallisuutta tai tuottamusta (moitittavaa menettelyä).⁴⁴

Tuottamus voi olla välinpitämättömyyttä, taitamattomuutta, varomattomuutta tai muuta huolimattomuutta. Olennaista on, että tuottamus on juuri siinä tilanteessa vaadittavan huolellisuuden laiminlyöntiä. Vahingon aiheuttajan koulutus sekä ammattitiedot ja -taidot otetaan huomioon tuottamusta harkittaessa. Jos viranhaltijan viaksi voidaan lukea vain lievä tuottamus, korvausta ei voida määrätä lainkaan hänen maksettavakseen.⁴⁵

Kuntalain 61 §:n mukaan – joka on yhdenmukainen perustuslain 118 §:n kanssa – esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä. Esittelijän vastuu sisältää normaalin virkavastuun, joten virheellisestä päätöksestä voi olla seurauksena esittelijänä toimineen viranhaltijan rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu⁴⁶. Esittelijä siis vastaa päätöksestä samalla tavoin kuin päätöstä tekemässä ollut toimielimen jäsen⁴⁷. Myös kirjallinen varoitus on käytettävissä, koska esittelijä on yleensä viranhaltija. Esittelijä on lisäksi vastuussa esittelyn perusteella tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta, vaikka päätös poikkeaisi esittelijän kannasta. Tästä osasta vastuutaan esittelijä voi kuitenkin vapautua eriävän mielipiteen ilmoittamalla.⁴⁸

⁴² Vrt. Bruun & Mäenpää & Tuori 1995 s. 217 ja 223-224

⁴³ Vrt. Ala-Kurhila 1983 s. 39

⁴⁴ Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996 s. 184-195

⁴⁵ Harjula & Laakso 2000 s. 125-126

⁴⁶ Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996 s. 200

⁴⁷ Harjula & Laakso 2000 s. 52

⁴⁸ Mäenpää 1997 s. 126

Palvelussuhdeturvalaissa⁴⁹ säädetään, että *viranhaltija voidaan irtisanoa erityisen painavasta syystä* (6 §). Tällainen viranhaltijasta johtuva erityisen painava syy voi olla esimerkiksi se, ettei viranhaltija kykene asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään tai viranhaltija huomautuksesta huolimatta toimii jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan tahi jatkuvasti tai olennaisesti laiminlyö niitä (HE 44/1996 vp s. 18). Lisäksi viranhaltijan virkasuhde voidaan heti purkaa, jos viranhaltija törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan (11 §).

Kunnanjohtajan osalta on palvelussuhdeturvalain 6 §:n ja 11 §:n lisäksi voimassa kuntalain 25 §:n erityissäännös, jonka mukaan *“valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.”* Myös kuntayhtymän johtavan viranhaltijan osalta irtisanomisesta on erityinen säännös kuntalain 86 §:ssä. Sen mukaan ns. pakkokuntayhtymän johtavan viranhaltijan irtisanomisesta tai siirtämisestä muihin tehtäviin on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanjohtajasta säädetään 25 §:ssä. Vaikka säännöksessä käytetään sanaa johtava viranhaltija, sillä tarkoitetaan vain kuntayhtymän johtajaa, ei muita johtavia viranhaltijoita. Säännös koskee siten nykyisin maakuntajohtajaa, sairaanhoitopiirin johtajaa ja erityishuoltopiirin johtajaa. Säännöstä sovelletaan myös määrääjäksi valittuihin yhtymän johtajiin.⁵⁰

Tilivelvolliset viranhaltijat voivat joutua vastaamaan virheestään tai kunnalle aiheutetusta vahingosta myös tilintarkastuskertomukseen sisältyvän muistutuksen ja sen käsittelyyn liittyvän tai yleensä valtuuston vastuuvapauspäätöksen johdosta. Tilivelvollisten viranhaltijoiden vastuu poikkeaa vain tämän lähinnä menettelyllisen tavan osalta normaalista viranhaltijan vastuusta, sillä itse vastuun sisältö on sama. Tilivelvollisten viranhaltijoiden osalta valtuusto päättää erikseen, voidaanko heille myöntää vastuuvapaus. Jos vastuuvapautta ei myönnetä, valtuuston on päätettävä epäamisestä

⁴⁹ Hallitus on antanut 18.10.2002 esityksen laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp), joka korvaisi palvelussuhdeturvalain ja jonka jälkeen viranhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia määräyksiä ei voisi olla enää virkasäännössä. Lain käsittely on kesken, mutta hallituksen esittämässä muodossa se ei vaikuttaisi juurikaan viranhaltijan asemaan siltä osin, kuin sitä on käsitelty tässä tutkimuksessa. Lakiehdotuksessa viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita ehdotetaan täsmennettäväksi lähinnä uuden työsopimuslain sanamuotoja vastaavasti ja varoituksen antaminen ehdotetaan liitettäväksi suoraan irtisanomissäännökseen.

⁵⁰ Harjula & Prättälä 2001 s. 511

johtuvista toimenpiteistä. Kysymykseen tulevat lähinnä vahingonkorvausvaatimuksen esittäminen ja rikossyytteen nostaminen tai kuntalaissa tarkoitetun varoituksen antaminen. Rikossyytteet ja vahingonkorvausvaatimukset käsitellään yleisessä alioikeudessa.⁵¹

2.3 Luottamushenkilön vastuu

Rikoslain virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin, joihin kunnan luottamushenkilöt kuuluvat (RL 40:11 § ja 40:12 §). Siten luottamushenkilön rikosoikeudellinen vastuu on yhtenevä viranhaltijan rikosoikeudellisen vastuun kanssa ja kunnan on tehtävä rikosilmoitus, mikäli kyseessä on ilmeinen virkarikos (KuntaL 40 §). Luottamushenkilöön kohdistuvana viraltapano sisältää hänen erottamisensa siitä luottamustoimesta, jossa rikos tehtiin (HE 58/1988 vp s. 37-38). Viraltapano luottamustoimen ulkopuolella tehdyn rikoksen johdosta ei kuitenkaan koske valtuutettua (RL 2:10 §). Valtuutetun erottaminen voidaan tällöin tehdä kunnanvaltuuston päätöksellä. Jos luottamushenkilö vaalien toimittamisen jälkeen on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, valtuusto voi erottaa hänet luottamustoimestaan (KuntaL 41 §).

Rikosoikeudellisen vastuun ohella luottamushenkilö on vahingonkorvausvastuussa virheellisen menettelyn kunnalle tai ulkopuoliselle aiheuttamasta vahingosta. Vastuu voi toteutua joko rikosoikeudenkäynnissä, jossa esitetään korvausvaatimus, tai erillisessä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä, joka käynnistetään esimerkiksi vastuuvapauden epäämisen johdosta. Korvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain mukaan ja voi syntyä tahallaan tai tuottamuksella eli huolimattomuudella, taitamattomuudella tai varomattomuudella aiheutetusta vahingosta.⁵² Luottamushenkilön korvausvastuu luottamustoimessaan aiheuttamastaan vahingosta määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin viranhaltijan vastuu virassaan aiheutetusta vahingosta. Korvausvelvollisuutta ei ole, jos vahingon aiheuttajan viaksi jää vain lievä tuottamus. (HE 151/1991 vp s. 1 ja 6)⁵³ Lisäksi yleiset

⁵¹ Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996 s. 198-199

⁵² Harjula & Prättälä 2001 s. 275-276

⁵³ Näin myös Routamo & Ståhlberg 2000 s. 59 ja 205 ja Kukkonen 1996 s. 320; toisin Hannus & Hallberg 2000 s. 273 ja Myllymäki 1994 s. 296

lainvalvontaelimet (oikeuskansleri ja oikeusasiamies) voivat puuttua luottamushenkilön oikeudellisesti virheelliseen menettelyyn ja antaa hänelle huomautuksen.

Luottamushenkilöt ovat myös poliittisessa vastuussa, mikä konkretisoituu valtuutettujen osalta kunnallisvaaleissa. Toisaalta valtuusto itse voi erottaa valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta (KuntaL 21 §). Säännöksellä on kunnallishallinnossa otettu käyttöön ns. sovellettu parlamentarismi, jolla pyritään poliittisen vastuun tehostamiseen⁵⁴.

Päätöksentekoon osallistuneella luottamushenkilöllä on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan. Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. (KuntaL 61 §) Tilivelvollisia luottamushenkilöitä koskee vielä valtuuston vastuuvapauspäätös, jonka osalta pitää paikkansa, mitä siitä on sanottu edellä viranhaltijan vastuun kohdalla.

⁵⁴ Harjula & Prättälä 2001 s. 179

3. KUNNALLISHALLINNON MUUTOS JA TILIVELVOLLISUUS

3.1 Kunnallishallinnon ympäristön ja ajattelutavan muutos

Haverin mukaan kunnallishallinnon uudistamisen merkittävimmät taustat ovat yhteiskunnan taloudellisessa perustassa tapahtunut muutos (siirtyminen teollisesta yhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan), valtion roolia ja tehtäviä koskevassa ajattelussa tapahtunut muutos (siirtyminen institutionaaliseen hyvinvointivaltiosta liberalistista kilpailuyhteiskuntaa painottavaan lähestymistapaan) ja julkisen sektorin organisointia koskevassa ajattelussa tapahtunut muutos (siirtyminen byrokratiasta New Public Managementiin ja itseohjautuvuuteen)⁵⁵. Meklin ja Näsi taas ovat nähneet julkisyhteisöjen budjettiuudistusten yhtenä syynä julkishallinnon ja verojen kasvun suhteessa bruttokansantuotteeseen. Toinen tärkeä syy heidän mukaansa on ollut julkishallinnon tehtävien ja toiminnan luonteen muuttuminen.⁵⁶

Teollisen yhteiskunnan aikana myös hallinto organisoitui tavallaan konemaiseksi, muistuttamaan byrokraattisen hallinnon ideaalimallin piirteitä. Tietoyhteiskunnalle tyypilliseksi piirteiksi voidaan katsoa hierarkkisten rakenteiden murtuminen, kilpailu- ja yhteistyösuhteiden uudelleenmuotoutuminen ja joustavat, itseohjautuvat organisaatiot. Valtiokeskeisyyteen perustuva institutionaalinen hyvinvointivaltiomalli on lähtenyt siitä, että valtio on voimakas ja näkyvä tekijä yhteiskunnassa. Valtiokeskeisyyden vastavoimana esiintyvä ajattelu on pyrkinyt panemaan rajat valtion kasvulle ja päinvastoin vähentämään sen roolia. Liberaali kilpailuyhteiskunta näkee kunnat mieluummin itsehallinnollisina keskenään kilpailevina ja yrittäjämäisinä toimijoina kuin valtion paikallisina etäispäätteinä. Hyvinvointivaltion kritiikki on paljolti ohjelmallistunut ns. markkinaohjautuvuusajattelussa, johon kuuluu useita nykyisin käytössä olevia tapoja julkisten palvelujen tuottamiseen.⁵⁷

Perinteisen julkishallinnon keskeisenä piirteenä on ollut hallitseminen, viranomaistoiminta, kansalaisten elämän sääntely lupia myöntämällä ja kieltoja asettamalla. Kansalaiset ovat

⁵⁵ Haveri 2000 s. 5

⁵⁶ Meklin & Näsi 1994 s. 231

⁵⁷ Haveri 2000 s. 28-32

olleet hallintoalamaisia. 1960-luvulta aina 1980-luvulle saakka perinteisten tehtävien (maanpuolustus, sisäinen järjestys ja turvallisuus, yleinen hallinto) rinnalla ovat voimakkaasti laajentuneet hyvinvointitehtävät (terveys-, sosiaali- ja koulutustehtävät) ja niiden *myötä julkisyhteisöjen toiminnan luonne on muuttunut hallitsemisesta palvelujen tuottamiseksi ja järjestämiseksi. Hallintoalamaisen sijasta kansalaisia on alettu pitää asiakkaina ja toiminnan rahoittajina.*⁵⁸

New Public Managementissä uskotaan, että julkisen sektorin tehokkuudessa ja taloudellisuudessa nimenomaan paremmalla johtamisella on ratkaiseva merkitys. Siksi se keskittyy paljolti johtamisen mahdollistamiseen sekä johtamisen esteiden ja rajoitusten poistamiseen. Tämä merkitsee organisaatioiden itseohjautuvuuden lisäämistä budjettikäytäntöjä uudistamalla ja normiohjausta poistamalla sekä työnteon motiivien lisäämistä uusilla palkitsemisjärjestelmillä. Tämä merkitsee myös byrokraattisen, tiukasti normiohjatun organisaation purkamista ja muokkaamista joustavammaksi, orgaaniseksi organisaatioksi. Käytännössä hallinnon uudistuksia lienee eniten vauhdittanut 1990-luvun alkupuolen taloudellinen lama ja sitä seurannut julkisen talouden rahoituskriisi. Toinen konkreettinen uudistusten vauhdittaja on ollut kansainvälistymiskehitys, erityisesti Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Muutoksen taustalla on selkeästi myös kansalaisten tosiasiallinen tyytymättömyys julkisiin palveluihin.⁵⁹

Hallinnon uudistusaallon keskeisimmiksi hankkeiksi ovat muodostuneet kolme uudistusta: tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus, valtionosuus-vapaakuntaudistus ja liikelaitos-yhtiöittämisuudistus. Kaikki kolme ovat valtioneuvoston alulle panemia valtakunnallisia uudistuksia, joilla on ollut huomattavia heijastusvaikutuksia kunnallishallintoon. Valtionosuusuudistus, jolla on uudistettu valtion ja kunnallishallinnon talousohjaussuhteita, on luonnollisesti ollut kuntien kehityksen kannalta merkittävin. Kuntien toimivaltaa lisäävät järjestelyt, jotka aloitettiin ns. vapaakuntakokeilulla, ovat täydentäneet sen vaikutuksia. Liikelaitosuudistus ja sen jatkona liikelaitosten yhtiöittäminen sekä

⁵⁸ Meklin & Näsi 1994 s. 231

⁵⁹ Haveri 2000 s. 34 ja 38-39

tulosohjausuudistus, jota on täydentänyt virastojen ja laitosten johtamisessa omaksuttu tulosjohtaminen, ovat edenneet myös kunnallishallintoon sille ominaisina sovellutuksina.⁶⁰

Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus liittyy läheisesti hallinnon toimintojen delegointiin operationaaliselle tasolle, suoritusperusteisen informaatiojärjestelmän kehittämiseen sekä tuloksiin perustuvan vastuujärjestelmän kehittämiseen⁶¹. *Kun perinteinen ohjausmalli korosti keskitettyä valtaa ja vastuuta sekä yksityiskohtaista ohjausta, tulosohjausmalli purkaa näitä piirteitä hajauttamalla ja jakamalla päätösvaltaa sekä vastuuta uudelleen.* Uusi ohjaustapa merkitsee erityisesti kahta muutosta. Ensimmäinen markkinamekanismin lisäystä, eli sitä, että aiemmin verorahoituksella toteutettua toimintaa pyritään siirtämään markkinamekanismin piiriin. Toiseksi budjettirahoituksella (verovaroilla) rahoitettavassa toiminnassa siirrytään yksityiskohtaisesta ja keskitetystä panospuolen ohjauksesta hajautetumpaan, aikaansaannosten, tulosten kautta ohjaamiseen. Valtaa ja vastuuta hajautetaan ja jaetaan uudestaan. Strateginen tavoitteen asettelu ja rahoittajan rooli jäävät poliittisille päättäjille ja heidän edustajilleen, ministeriöille ja lautakunnille. Palvelujen tuottamistapaa koskevat operatiiviset asiat hajautetaan toimintayksiköille.⁶²

Perinteisessä panosbudjetoinnissa tilivelvollisuuden ymmärrettiin olevan määrärahojen käyttämistä hyväksytyn budjetin mukaisesti. Uusi budjetointitapa tuo esiin muuttuneen käsityksen tilivelvollisuudesta. Budjetointitavan muutos perustui kahden vastakkaisen voiman korostamiseen eli siihen, että virastot ovat tilivelvollisia niille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta, mutta toisaalta niillä on varsin laaja toiminnallinen vapaus, jonka puitteissa käyttää määrärahansa.⁶³ *Julkisen hallinnon muutoksessa on sanottu olevan keskeisintä julkisen ja yksityisen sektorin erojen vähentäminen tai poistaminen ja huomion kiinnittäminen prosesseista ja niihin perustuvasta tilivelvollisuudesta kohden tuloksiin perustuvaa tilivelvollisuutta*⁶⁴.

⁶⁰ Temmes & Kiviniemi 1997 s. 18-19

⁶¹ Temmes & Kiviniemi 1997 s. 39

⁶² Meklin & Näsi 1994 s. 236

⁶³ Latvanen 2000 s. 23-26

⁶⁴ Näsi 1996 s. 228

Kuntien itsenäisen päätäntävällän kannalta hyvin merkittävä uudistus oli valtionosuusuudistus, jonka tavoitteena oli sekä valtion tuen että menettelytapojen parantaminen siten, että valtionosuusjärjestelmä kannustaa kustannustietoiseen toimintaan, lisää kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta sekä painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Aikaisempi valtionosuuksien ja -avustusten tehtäväsidonnaisuus ja kustannusperusteisuus edellyttivät yksityiskohtaista kuntien toiminnan ja talouden ohjausta ja valvontaa. (HE 214/1991 vp s. 3)

Laskennallisiin valtionosuuksiin siirtymisellä oli suuri vaikutus kuntien ajattelutapaan ja taloudenhoitoon, sillä nyt suurempia menoja ei enää palkittu suuremmalla valtionosuudella, vaan kunta saa menojen määrään liittymättömän kokonaissumman palvelujen järjestämiseen. Vuoden 1993 alusta toteutuneen uudistuksen seurauksena myös kunnallisen palvelutuotannon vaihtoehtoisten järjestämistapojen esteet poistuivat⁶⁵.

Kunnallislain uudistamisen tavoitteina olivat mm. kuntien itsehallinnon vahvistaminen (lainsäädännön väljyys, valtion valvonnan rajaaminen), toimiva ja vastuullinen demokratia (poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja vastuun selkeyttäminen) ja talouden hoidon edellytyksien luominen (laajat valtuudet päättää verojen ja maksujen perusteista, palvelutasosta, menorasituksesta ja toiminnan järjestämisestä)⁶⁶. Tavoitteet näkyvät konkreettisesti mm. kuntalaissa käyttöön otetussa tulosohjauksessa ja mahdollisuutena hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta (KuntaL 2 §).

Kunnallishallinnon muutoksien myötä valtuuston valta on vähentynyt. Heurun mukaan talousarvion yksityiskohtaisuudesta luopumisen seurauksena todellista budjettivaltaa siirtyy kunnan muille orgaaneille valtuuston päättäessä määrärahoista suurina kokonaisuuksina. Budjettivalta siirtyy sille taholle, joka yksilöi valtuuston määrittelemät määrärahat eri käyttötarkoituksiin eli talousarvion käyttösuunnitelmasta päättävälle taholle. Käyttösuunnitelman mukaisen määrärahojen jaon osiin suorittaa käytännössä kunnanhallitus,

⁶⁵ Rynänen 1995 s. 88

⁶⁶ KM 1993:33 s. 154-157

mutta se voidaan tehdä – kunnan johtosäännön määräyksistä riippuen – kokonaan tai osittain myös lautakunnan ja jopa yksittäisen viranhaltijan toimesta. Aivan sama voidaan sanoa valtuuston päätösvallan siirtymisestä silloin, kun käytetään nettobudjetointia.⁶⁷ Myös Karila on empiirisen tutkimuksen perusteella tullut johtopäätökseen, että luottamushenkilöt ovat menettäneet asemiaan budjetointiin (budjettien sitovuustasoa on väljennetty ja nettobudjetoinnin soveltaminen on yleistä), henkilöstöpolitiikkaan (pätösvaltaa on hajautettu) ja rakenteiden hajauttamiseen liittyvissä konkreettisissa, käytännön asioissa. Konkreettinen päätösvalta on vaihtunut epävirallisempaan vaikutusvaltaan.⁶⁸

3.2 Tilivelvollisuus hallinnon ajattelumallina

Tilivelvollisuus hallinnon ajattelumallina vaatii tarkempaa analyysiä, koska sitä käytetään monessa merkityksessä. Usein sitä käytetään myös määrittelemättä tarkoin sen sisältöä. Tämä epämääräisyys on toisaalta luonnollista puhuttaessa tilivelvollisuudesta yleisenä ajattelumallina, koska silloin asiasta ei ole välttämättä täsmällisiä säännöksiä. Ongelmia aiheuttaa sekin, että alkuperäinen englanninkielinen käsite accountability voidaan perustellusti suomentaa sekä vastuullisuudeksi että tilivelvollisuudeksi⁶⁹. Monesti se ymmärretään tilivelvollisuuden lisäksi myös tulosvastuuna⁷⁰. *Tilivelvollisuuden määrittelyissä vastataan kolmeen kysymykseen: kuka on tilivelvollinen, mistä hän on tilivelvollinen ja kenelle hän on tilivelvollinen*⁷¹.

Kuka on tilivelvollinen ja kenelle?

Tilivelvollisuudella käsitetään kahden osapuolen, resurssin omistajan ja sen käyttäjän, välistä suhdetta eli resurssin käyttäjän velvollisuutta vastata resurssin käytöstä ja tilasta resurssin omistajalle. Laajemman käsityksen mukaan *tilivelvollisuudella käsitetään kahden osapuolen välistä suhdetta, jossa toinen on vastuussa toiselle toiminnastaan ja sen seurauksista*. Tällöin tilivelvollisuus saattaa syntyä lain, sopimuksen, organisaatorakenteen,

⁶⁷ Heuru 2000 s. 314-315

⁶⁸ Karila 1998 s. 270-271

⁶⁹ Mäntysaari 1999 s. 9

⁷⁰ Vrt. Pöllä & Etelälähti 2002 s. 84 ja Meklin & Näsi 1994 s. 232

⁷¹ Vuorinen 1995 s. 159-160

tavan tai vapaamuotoisen moraalisen velvoitteen pohjalta.⁷² Tilivelvollisuus voidaan määritellä velvollisuudeksi tehdä tiliä ja toisaalta eri sidosryhmien oikeudeksi saada tietää. Tilivelvollisuus ei välttämättä rajoitu rahaan ja rahamääräiseen raportointiin, vaan voi koskea yhtä lailla esimerkiksi toiminnan tuloksia ja tavoitteiden toteutumista laajemminkin.⁷³

OECD:n käyttämässä terminologiassa tilivelvollisuuden on määritelty esiintyvän hierarkkisessa suhteessa, kun joku taho on vastuussa toiselle henkilölle tai elimelle hänelle annetun työn tai toimintojen suorittamisesta. Tilivelvollisuus kulkee käsi kädessä toimivallan siirtämisen ja toimintavapauden kanssa: johtajat ovat tilivelvollisia tuloksista, kun heille uskotaan valtuudet tehdä päätöksiä, joissa on kyse tämän tuloksen tekemisestä. Toinen tärkeä tilivelvollisuuden muoto on hallitsevien henkilöiden julkinen tilivelvollisuus vaaleilla valituille elimille ja sitä kautta suurelle yleisölle.⁷⁴

Tilivelvollisuuden normatiiviset mallit luokitellaan usein kolmeen ryhmään: julkiseen/poliittiseen, professionaaliseen ja kuluttajiin suuntautuvaan malliin. Julkinen tilivelvollisuus tarkoittaa valtion tai toiminnan ylläpitäjän edellyttämää informaatiota toiminnan tuloksellisuudesta. Tilivelvollisuussuhde perustuu sopimukseen tai tehtäväksiantoon, mikä voidaan ymmärtää myös säännökseksi tai määräykseksi. Kysymys on ennen muuta tilivelvollisuudesta poliittisille päättäjille ja niihin rinnastettaville korkeimmille viranomaisille. Kontrolli toimii tässä mallissa hallintohierarkiassa ylhäältä alaspäin ja tilivelvollisuus vastaavasti alhaalta ylöspäin. Professionaalinen tilivelvollisuuden malli perustuu ammattikunnan sisäisiin ammatillisiin eettisiin normeihin. Tällöin tilivelvollisuus on ammatillista ja moraalista tilivelvollisuutta itselle ja ammattikunnan kollegoille. Kontrolli toimii pääasiassa horisontaalisesti. Tilivelvollisuus kuluttajalle -ajattelu korostaa palvelujen käyttäjien ensisijaista roolia ja suoraa mahdollisuutta kontrolloida toimintaa. Tilivelvollisuus ei siis tapahdu vertikaalisesti tai horisontaalisesti hallintohierarkiassa, vaan järjestelmästä ulospäin.⁷⁵

⁷² Vuorinen 1995 s. 159

⁷³ Näsi 1996 s. 229

⁷⁴ Governance in Transition 1995 s. 157

⁷⁵ Laukkanen 1994 s. 74-75 ja Laukkanen 1995 s. 42-44

Tilivelvollisuus voidaan ymmärtää hallinnon sisäiseksi asiaksi, jolloin se ilmenee viranomaisen keskinäisenä vastuuna ja valvontana. Tilivelvollisuus pitää kuitenkin nähdä laajempänä kuin vain hallintotasojen välisenä suhteena. Tämän mukaisesti kunnassa tilivelvollisuus merkitsee jokaisen hallintokunnan, viraston ja yksikön, jokaisen johtajan ja jokaisen työntekijän vastuuta kuntalaisille siitä, että he saavat parasta mahdollista palvelua käytettävissä olevilla voimavaroilla ja että kunnan verorahoja käytetään muutenkin tarkoituksenmukaisesti. Tilivelvollisuutta kuvaa tässä suhteessa iskulause *value for money*.⁷⁶ Näin laajasti ymmärrettynä tilivelvollisuus ei kuitenkaan ole enää oikeudellista vaan lähinnä moraalista.

*Kuntalain mukainen tarkastusjärjestelmä perustuu tilivelvollisuusajatteluun. Sen mukaan veroja ja erilaisia kunnallisia maksuja maksava kuntalainen on päämies, jolle kunnan hallinto-organisaatio on tilivelvollinen käyttöönsä tulleista varoista. Kuntalaiset ovat siirtäneet päämiehen tehtävät kunnallisvaaleilla valtuustolle, joka kuntalaisten puolesta selvittää tilivelvollisten tilinteon asiallisuuden. Kun valtuusto kuntalaisten puolesta määrittelee kuinka paljon kuntalaiset panostavat veroina ja maksuina kunnan toimintaan, valtuusto asettaa samalla tavoitteet, joihin näillä resursseilla pyritään.*⁷⁷

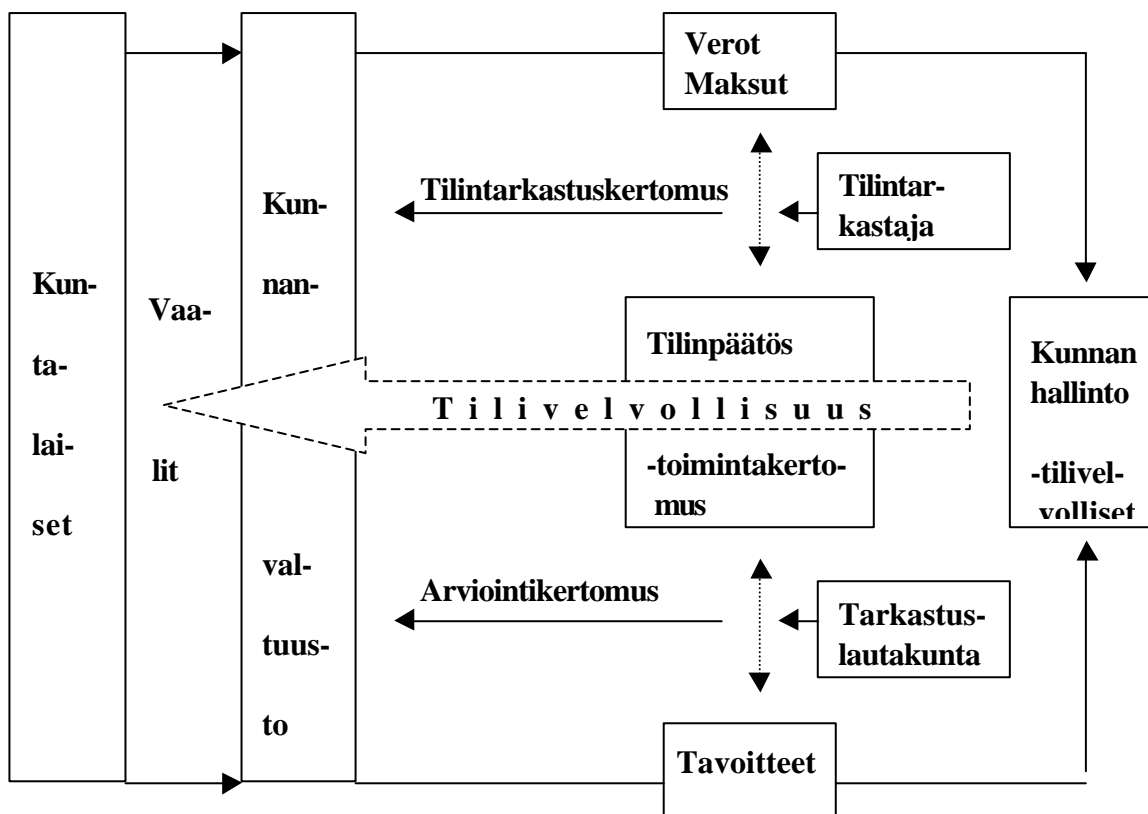
Kunnan hallinnon tilivelvolliset tekevät tilityksen kerran vuodessa tilinpäätöksen muodossa. Tilinpäätöksellä osoitetaan, miten verot ja maksut on käytetty (tuloslaskelma ja talousarviovertailu), miten tavoitteet ovat toteutuneet (toimintakertomus) ja mikä on kunnan taloudellinen asema tilivuoden päättyessä (tase). Tämän tilinteon tarkastus on kuntalain mukaan jaettu kahtia. Uuden elimen, *tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toteutuneet. Tilintarkastaja tarkastaa, antaako tilivelvollisten tekemä tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot kunnan taloudellisesta toiminnasta ja tilasta sekä onko kuntaa johdettu lakien ja päätösten mukaisesti.*⁷⁸

Tilivelvollisuussuhteet voidaan esittää seuraavan kuvion muodossa:

⁷⁶ Hautamäki 1995 s. 52

⁷⁷ Vuorinen 2000 s. 15-16

⁷⁸ Vuorinen 2000 s. 16



Kuvio 4. Tilivelvollisuussuhteet⁷⁹

Tarkastuksen peruslähtökohtana on, että sitä tarvitaan aina silloin, kun joku on tilivelvollinen jollekin toiselle (agenttiteoria). Kunnallishallinnossa tilivelvollisuus on kaksiportainen: toimielimen jäsenet ja tehtäväalueen johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia valtuustolle ja valtuusto on puolestaan tilivelvollinen valitsijoilleen, kunnan jäsenille.⁸⁰ Tarkastuksensa perusteella tilintarkastaja antaa valtuustolle tilintarkastuskertomuksen, jossa on lausunto siitä, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Vastaavasti tarkastuslautakunta raportoi tavoitteiden toteutumista koskevan arviointinsa tulokset arviointikertomuksen muodossa valtuustolle.

Mistä ollaan tilivelvollisia?

⁷⁹ Kuvio on muotoiltu Vuorinen 2000 s. 15-17 esitetyistä neljästä eri kuviosta

⁸⁰ Vrt. Myllymäki 2000 s. 288. Myös Meklin (2000 s. 135) pitää agenttiteoriaa keskeisenä tarkastuksen olemusta jäsentävänä teoriana. Agenttiteorian lisäksi tarkastusta selittävästä teorioista eniten huomioita saaneita ovat informaatioteoria, vakuutusteoria ja motivaatioteoria, Vuorinen 1995 s. 104.

Vastaus kysymykseen, mistä ollaan tilivelvollisia jää nykykeskustelussa täsmällistä vastausta vaille. Tilivelvollisuus määritellään usein erittelemällä tilivelvollisuuden lajeja, josta mm. Meklin ja Näsi ovat esittäneet useita versioita. Heidän yhden määritelmänsä mukaan tilivelvollisuus jaetaan talouden näkökulmasta kolmeen tasoon: 1) rahoitukseen liittyvä tilivelvollisuus, 2) tuloksellisuuteen liittyvä tilivelvollisuus (taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus) ja 3) yhteiskunnallinen tilivelvollisuus. Rahoitukseen liittyvän tilivelvollisuuden sisältönä on vaatimus saadun rahoituksen käyttämisestä sovittujen pelisääntöjen mukaan. Tuloksellisuuteen liittyvän tilivelvollisuuden perustana taas on vaatimus rajallisten voimavarojen tehokkaasta käytöstä (value for money -vaatimus). Yhteiskunnallinen tilivelvollisuus on laajinta ja kohdentumattominta tilivelvollisuutta.⁸¹

Meklinin ja Näsin esittämän toisen määritelmän mukaan tilivelvollisuudessa voidaan erottaa kaksi puolta: rahoitusta (rahan lähteet ja rahan käyttö) koskeva tilivelvollisuus sekä toiminnan tuloksia ja tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus⁸². Meklinin käyttämän kolmannen määritelmän mukaan tilivelvollisuus jaetaan kolmeen pääryhmään, joita ovat poliittinen (poliittisten päättäjien ja kuntalaisten suhteessa), manageriaalinen ja toiminnan laillisuutta koskevat tilivelvollisuus⁸³. Tilivelvollisuudesta on monia muita sisältöluokituksia alajaotteluineen⁸⁴, joihin myös Meklinin ja Näsin määritelmät osittain perustuvat. Niitä ei kuitenkaan käsitellä tarkemmin tässä, koska edellä esitetyt määritelmät jo tuovat tilivelvollisuuden sisällön olennaisimmat seikat esiin.

Julkisen toiminnan ohjausajattelun muutokseen sisältyy myös vastuukäsitteen sisällön muutos. Näkemys julkisen hallinnon tilivelvollisuuden sisällöstä on muuttumassa osana hallinnon modernisaatiota. Suomalaisten hallinnonuudistajien kielenkäytössä *tätä on kuvattu*

⁸¹ Meklin 1995 s. 120-121, yksityiskohtaisempi esitys Näsi & Meklin 1992 s. 19-20

⁸² Meklin & Näsi 1994 s. 240

⁸³ Meklin 2000 s. 138

⁸⁴ Ks. esimerkiksi Day & Klein 1987 s. 26-27: political and managerial (fiscal/regularity, process/efficiency and programme/effectiveness accountability) accountability, Dwivedi & Jabbra 1989 s. 5-8: administrative/organizational, legal, professional, political and moral accountability, Henke 1992 s. 13 ja 17: dollar and operational accountability, Glynn 1993 s. 18-19: political (constitutional, decentralized and consultative accountability), managerial (commercial, resource and professional accountability) and legal (judicial, quasi-judicial and procedural accountability) accountability, Lawton & Rose 1994 s. 21-26: political, managerial, legal, consumer and professional accountability, Vuorinen 1995 s. 160-161: kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tilivelvollisuus.

siirtymiseksi virkavastuusta tulosvastuuseen. Virkavastuu edustaa uudistajien kielenkäytössä kärjistetyllä tavalla byrokraattisen moraalien periaatetta, jonka mukaan vastuun kantaminen aikaansaannoksista, vaikutuksista tai toiminnan taloudellisuudesta ei ole tärkeää, kunhan noudattaa sääntöjä eikä tee virheitä. Perinteisen, usein kameralistiseksi nimitetyn, ohjausajattelun mukaan tilivelvollisuus koski ensisijaisesti varainkäytön laillisuutta. Tilivelvollisuus määräytyi virkahierarkian mukaisesti ja sen toteutumisen takasivat säännökset ja täsmällisesti määritellyt toimivaltarakenteet. Tulosvastuuta painottavan ohjausajattelun aikakaudella tilivelvollisuuden sisältö on laajentumassa: kuvaan tulee myös vastuu veronmaksajille ja kansalaisille aikaansaannoksista ja toiminnan vaikutuksista.⁸⁵

Tilivelvollisuuden sisällön laajeneminen on pyritty vangitsemaan tulosvastuun käsitteeseen. Tulosvastuun käsite sisältää implisiittisesti taloudellisen ulottuvuuden, vaikkei sitä aina erikseen korostetakaan. Kun taloudenpito perustui budjetin kautta tapahtuvaan resurssien käytön luvallistamiseen, supistui taloudellinen vastuu lähinnä sääntöjen noudattamiseksi eikä taloudellisuusvastuuta, siis vastuuta resurssien käytön tehokkuudesta, tosiasiallisesti ollut kenelläkään. Päätösvaltaa hajauttavassa hallintomallissa tarvitaan mekanismeja, jotka tekevät tilivelvollisuudesta todellisen myös taloudellisuuden osalta. Hallintoreformin mukanaan tuomilla uusilla ohjaus- ja organisointimuodoilla, kuten liikelaitostamisella ja nettobudjetoinnilla, taloudellisuusvastuu toteutuu markkinoiden automatiikan kautta. Tulosohjausmenettelyn taas tulisi tuoda taloudellisuusvastuu myös niihin hallintoyksiköihin, jotka edelleen toimivat perinteisessä virastotaloudessa.⁸⁶ Voimavarojen tehokkaan käytön (taloudellisuus ja tuottavuus) rinnalla vähintään yhtä tärkeää on kuitenkin vastuu toiminnan vaikuttavuudesta.

Myös valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa ja arvioinnissa on kyse tilivelvollisuudesta ja nimenomaan tuloksellisuutta koskevasta tilivelvollisuudesta. Vaikka lainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistossa ei mainita lainkaan tilivelvollisuutta tässä yhteydessä, on tilivelvollisuusajattelu hallituksen

⁸⁵ Summa 1993 s. 54-55

⁸⁶ Summa 1993 s. 56

raportointivelvollisuuden ja tarkastuslautakunnan arviointivelvollisuutta koskevien säännöksiä tausta-ajatuksena⁸⁷.

Seuraamukset ja sanktiot

Agenttiteoria perustuu oletukseen omaa etuaan maksimoivista toimijoista⁸⁸. Tämän vuoksi siihen kuuluu olennaisena osana erilaiset järjestelyt, joiden avulla agentin etu yritetään saada yhdenmukaiseksi päämiehen edun kanssa. Tällaisia järjestelyjä ovat erilaiset agentille toivotunlaisesta käyttäytymisestä ja tuloksesta maksettavat palkkiot, mutta periaatteessa sanktioiden käytön pitäisi olla samassa asemassa etujen yhdenmukaistamisen tai toivotunlaisen käyttäytymisen aikaansaamisen kannalta.

Kogan katsoo, että tilivelvollisuuteen kuuluvat myös sanktiot. Tilivelvollisuus on tila, jossa yksittäinen roolinhaltija on velvollinen tekemään selvitystä toiminnastaan ja jossa voidaan käyttää sanktioita, jos roolinhaltijan toiminta ei tyydytä niitä, joiden kanssa hän on tilivelvollisuussuhteessa.⁸⁹ Osittain edelliseen perustuen Laukkasen mukaan (koulutuksen) tilivelvollisuuden käsite pitää sisällään velvollisuuden toimittaa tietoja (kommunikoinnin tai informoinnin dimensio), vastuun julkisin varoin saaduista tuloksista (tulosvastuullisuuden dimensio) ja usein myös seuraamukset (laillisen seuraamuksen dimensio). Hänen mukaan tilivelvollisuuden käsitettä lähellä on tulosvastuullisuuden käsite, mutta tulosvastuullisuudessa ei yleensä ole nähty kaikkia em. kolmea dimensiota.⁹⁰

Riistama käyttää termiä tilintekovelvollisuus ja toteaa keskeistä olevan, että se jolle ollaan tilintekovelvollisia, voi käyttää tilintekovelvolliseen kohdistuvia pakotteita tai sanktioita, jos tämän toiminta ei täytä asetettuja vaatimuksia. Hän käyttää yhtenä esimerkkinä sanktioista yrityksen jatkuvan huonon kannattavuuden johtavan usein toimivan johdon vaihtumiseen.⁹¹ Riistama edustaa yksityissektorin ajattelua, jossa sanktioiden olemassaolo tilivelvollisuuteen

⁸⁷ Vrt. Valtionhallinnon arviointiryhmän loppuraportti 1999 s. 2: Tuloraportoinnin muotojen kehittämisellä on pyritty hallinnon tilintekovelvollisuuden (accountability) periaatteen toteutumiseen.

⁸⁸ Meklin 2000 s. 136

⁸⁹ Kogan 1986 s. 25 (käännös Laukkanen 1995 s. 42)

⁹⁰ Laukkanen 1994 s. 70 ja Laukkanen 1995 s. 41

⁹¹ Riistama 1999 s. 27

liittyvänä näyttää selvältä. Myös OECD:n mukaan johtajien tilivelvollisuuden välttämättömiä elementtejä ovat kannustimet, jotka käsittävät sekä palkkiot että sanktiot. Yleisimmät tavat ovat suoriteperusteinen palkkaus ja palvelussuhteen päättäminen tai määräaikaisen palvelussuhteen uusimatta jättäminen.⁹²

Edellä esitetyissä määritelmissä ja näkemyksissä on olennaista, että varsinaisen toiminnan sisällön ja tietojen toimittamisen lisäksi tilivelvollisuuteen kytketään seuraamukset tai sanktiot. Useimmissa tilivelvollisuutta koskevissa esityksissä siihen ei kuitenkaan liitetä seuraamuksia tai sanktioita, vaan asian tarkastelu jätetään kesken toteamalla vain tilivelvollisuuden lajit ja informointivelvollisuus. Niissä ei käsitellä lainkaan mitä tapahtuu tilanteessa, jossa tavoitteita ei ole saavutettu ja päämies on tyytymätön tilivelvollisen toimintaan.

Tilivelvollisuus on käsitteenä laaja ja kattaa hyvin erilaisia päämies-agenttisuhteita. Tällöin ei voi ollakaan yleispätevää sääntöä siitä, tulisiko ja minkälaiset sanktiot liittyä tilivelvollisuuteen. Asiaa on harkittava tilannekohtaisesti ottaen huomioon päämies-agenttisuhteen luonne ja siihen kuuluvien asioiden sisältö. Kyse on myös siitä, kuinka tärkeäksi kyseinen asia koetaan. Esimerkiksi yhteiskunta on kokenut tärkeäksi antaa tarkat säännökset virkavastuusta kansalaisten suojelemiseksi hallinnon mielivallalta. Silloin kun kyseessä on eri hallinnontasojen hierarkkinen suhde, tuntuisi luontevalta, että ylemmällä viranomaisella olisi mahdollisuus sanktioiden käyttöön, koska muutoin sen asettamat tavoitteet eivät muodostu käytännössä sitoviksi.

Oikeudellisesta vastuusta voidaan erottaa moraalinen vastuu tai vastuullisuus, johon ei sisälly oikeudellisia tehosteita. Kunnan hallinto-organisaation vastuu suoraan kuntalaisille äänestäjinä ja veronmaksajina on moraalista. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastuu ei konkretisoidu valtuustoa lukuun ottamatta suoraan kuntalaisille, vaan virallisten vastuujärjestelmien kautta. Kunnan toiminnan legitimitetti kuntalaisten käsityksissä muodostuu kuitenkin pitkälti hallinto-organisaation tuloksellisuuden ja julkisuuden kautta, jolloin kuntalaisiin suuntautuva tilivelvollisuus on tärkeää hahmottaa toiminnan ajatukselliseksi lähtökohdaksi.

⁹² Governance in Transition 1995 s. 33 ja 57

3.3 Tilivelvollisuus oikeudellisessa mielessä

Tilivelvollisuutta oikeudellisessa mielessä voidaan tarkastella muistutuksen käsitteen kautta. *Muistutuksen käsite kertoo keihin henkilöihin ja mihin asioihin tilivelvollisuus on eri aikoina kohdistunut.* Muistutus ja vastuuvapaus ovat sidoksissa toisiinsa, sillä vastuuvapauden epäämistä tarkoittava lausunto edellyttää aina yksilöityä muistutusta. Mikäli muistutus ymmärretään suppeasti, niin vastuuvapaus kohdistuu vain taloudelliseen vastuuseen. Jos taas muistutus ymmärretään laajasti, niin vastuuvapauden sisältö laajenee. *Vastuuvapaus voidaan käsittää vain yhtä laajana kuin muistutuskin.*⁹³

Tilivelvollisuus kunnallislaissa

Kunnallislain (953/1976) alkuperäisen säännöksen (96.2 §) mukaan tilivelvollisella tarkoitettiin luottamushenkilöä tai viranhaltijaa:

- 1) joka päättää kunnan menoa tai tuloa koskevasta toimenpiteestä tai ottaa osaa sellaisen päätöksen tekemiseen;
- 2) joka hyväksyy maksettavaksi menon tai kunnalle vastaanotettavaksi tulon;
- 3) jonka hallussa on rahavaroja tai muuta kunnan omaisuutta; taikka
- 4) jonka tehtävänä on valvoa kunnan taloudellisia etuja, varojen hoitoa tai tilinpitoa.

Tilivelvolliseksi ei kuitenkaan luettu valtuutettua eikä tilintarkastajaa.

Muistutuksen käsite ymmärrettiin kahdella eri tavalla. Suppean tulkinnan mukaan muistutus saattoi koskea vain rahamääräisiä asioita⁹⁴. Olihan tilivelvolliset edellä olevan säännöksen mukaan rajattu vain taloutta hoitaviin henkilöihin. Laajan tulkinnan mukaan muistutus voitiin tehdä taloudenhoitoon kohdistuvana (tili)muistutuksena, mutta myös muuhun tarkastettavaan toimintaan (hallintoon) kohdistuvana. Molemmissa tilanteissa perusteena oli säännösten tai velvoittavien määräysten vastainen toiminta tai laiminlyönti, josta tilintarkastajien mielestä tuli seurata toimenpiteitä kunnan edun turvaamiseksi tai asianomaisten rankaisemiseksi.⁹⁵

⁹³ Korhonen 1988 s. 98 Osmo Aallon haastatteluun perustuen

⁹⁴ Esimerkiksi Heurun (1987 s. 250) mukaan muistutuksen synnä olevan teon tai laiminlyönnin tuli olla syy-yhteydessä kunnalle aiheutuneeseen, rahassa mitattavissa olevaan vahinkoon.

Tulkinnan laajentumista tapahtui niin käytännön tilintarkastustyössä kuin lainsäädännössä. Kun kunnallislain 96 §:n otsikko oli alkujaan “Tilimuistutuksen käsittely“, muutettiin se vuonna 1990 muotoon “Muistutuksen käsittely“. Tämän mukaan muistutukset voivat koskea muitakin kuin tiliasioita.⁹⁶ Muutoksessa oli keskeistä pykälän otsikon lisäksi itse pykälän sisällön muuttaminen. Tilivelvollisista esitetty nelikohtainen luettelo poistettiin, jonka jälkeen säännös kuului “Tilivelvollisella tarkoitetaan luottamushenkilöä ja viranhaltijaa. Tilivelvolliseksi ei kuitenkaan lueta valtuutettua eikä tilintarkastajaa“.

Hallituksen esityksessä (HE 254/1989 vp s. 7) muutostarvetta perusteltiin seuraavasti: “Tilivelvollisten luettelo on syytä jättää pois. Luetellut tehtävät kohdistuvat taloudenhoitoon, vaikka tarkastuksen kohteena ja tilivelvollisena tulee olla hallinnon kokonaisuudessaan.“ Kun tilivelvollisuus kohdistui alunperin taloudenhoidon tehtäviä hoitaviin henkilöihin, oli muistutuksen sisältö rahamääräinen. Kun tilivelvollisten piiri laajennettiin kaikkiin luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin heidän erilaisine tehtävineen (valtuutettua ja tilintarkastajaa lukuun ottamatta), laajensi se muistutuksen käsitteen koskemaan muitakin asioita kuin taloudenhoitoa. Näin siirryttiin muistutuksen laajaan määritelmään, joka käsittää sekä hallinnon että talouden.

Tilivelvollisuus kuntalaissa

Kuntalaissa tilivelvollisuuden laaja määritelmä käy selville jo suoraan itse lakitekstistä. Kuntalain 75.2 §:n mukaan “Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus.“ Muistutus voidaan siten tehdä sekä hallinnosta että taloudesta ja sen edellytyksenä on lain tai valtuuston päätöksien vastaisuuden lisäksi ettei 1) virhe ole vähäinen tai 2) vahinko ole vähäinen. Tällä perusteella kuntalaissa on omaksuttu muistutuksen laaja käsite.

⁹⁵ Aalto 1988 s. 163

⁹⁶ Myllymäki 1994 s. 277

Sanamuoto eikä “vahinko ole vähäinen” viittaa asioiden hoidon rahamääräiseen vaikutukseen, kun taas sanamuoto eikä “virhe ole vähäinen” viittaa ei-rahamääräiseen tapahtumaan, lain tai valtuuston päätöksen vastaisuuden merkittävyyteen. Virhe voidaan määritellä poikkeamisena oikeasta tai objektiivisesti hyväksyttävästä normista. Tilintarkastuksessa todetut virheet ovat sisällöltään lähinnä lainsäädännön ja muiden viranomaisten määräysten, hyvän kirjanpitotavan ja muun hyvän tavan vastaisia. Ne voivat olla myös kunnan päättäjä- ja toimeenpanoelimen päätösten vastaisia tai toimimista ilman asianmukaista valtuutusta.⁹⁷

Hallituksen esityksessä (HE 192/1994 vp s. 138) muistutuksen perusteena olivat hallinnon ja talouden hoitaminen vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä taikka muuten kunnan edun vastaisesti. Hallintovaliokunta (HaVM 18/1994 vp s. 16) katsoi kuitenkin, että kunnan hallinnon ja talouden hoidon tarkoituksenmukaisuusarviointi ei kuulu tilintarkastajille, vaan tarkastuslautakunnalle. Valiokunta ehdotti sanojen “taikka muuten kunnan edun vastaisesti” poistamista, mikä tuli myös eduskunnan päätökseksi. *Muistutus ja siihen liittyvä vastuuvapaus on tietoisesti määritelty koskemaan vain lain tai valtuuston päätösten vastaisuutta, jolloin niiden kautta ei voida puuttua muuhun kunnan edun vastaisuuteen.* Käytännössä tämä merkisi tarkoituksenmukaisuuskysymysten siirtämistä pois muistutuksen ja vastuuvapauden piiristä.

Muistutuksella tarkoitetaan tilintarkastuskertomuksessa nimenomaan muistutuksena, siis tätä ilmaisua käyttäen esitettyä lausumaa. Lausuman mukaan tiettyä tekoa tai tekemättä jättämistä ei voi pitää hyväksyttävänä tai se esitetään siinä tarkoituksessa, että teon tai laiminlyönnin johdosta ryhdytään kunnan edun vaatimiin toimiin tai ainakin harkitaan, onko niihin ryhdyttävä.⁹⁸ Muistutus voi kohdistua vain tilivelvollisiin luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin. Vain poikkeustapauksissa, esimerkiksi silloin kun selvittelyn keskeneräisyyden vuoksi ei vielä voida varmuudella nimetä asiaan osallisia henkilöitä,

⁹⁷ Kunnallisen tilintarkastuksen yleispiirteet 1979 s. 27

⁹⁸ Hannus & Hallberg 2000 s. 485, samoin Myllymäki 2000 s. 300

muistutus voi kohdistua henkilön asemasta asiaan.⁹⁹ Muistutuksen on kohdistuttava kunnan hallinnon ja talouden hoitamiseen, ei hallinnon ja talouden hoidon aikaansaannoksiin¹⁰⁰.

On esitetty, että muistutus kohdistetaan tilivelvollisiin paitsi heidän omista, myös heidän alaisensa virheistä¹⁰¹. Kyseistä kantaa ei voi pitää oikeana, sillä esimiehen vastuu alaisensa virheestä edellyttää myös hänen omaa virhettä. Tällöin muistutuksen perusteena ei kuitenkaan ole alaisen virhe, vaan siihen liittyvä esimiehen oma virhe. Alaisen virhe taas on mahdollinen siitä huolimatta, että esimies on hoitanut velvollisuutensa moitteetta. Milloin kyseessä on alaisen virhe, johon ei liity esimiehen omaa virhettä, ei siitä voi tehdä muistutusta esimiestä kohtaan.

Vahingon aiheuttanut alainen on ensisijaisesti vastuussa vahingosta ja tilivelvollisen esimiehen mahdollisen vahingonkorvausvastuun osalta kyse on vain siitä, onko hän täyttänyt valvontaja muut velvollisuutensa asianmukaisesti vai ei¹⁰². Jotta esimies voitaisiin tuomita korvaukseen alaisen aiheuttamasta vahingosta, on vahingon ja esimiehen käyttäytymisen välillä oltava syy-yhteys. Vahingonkorvausoikeus rakentuu kolmen eri edellytyksen varaan, jotka ovat: vastuuperuste, itse vahinko ja niiden välinen syy-yhteys. Jotta vahingonkorvausvastuu voisi syntyä, kunkin edellytyksen täytyy olla täyttyneenä.¹⁰³ Esimiehen korvausvastuu alaisen aiheuttamasta vahingosta rajoittuu siihen määrään, josta alkuperäinen vahinko on kasvanut esimiehen moitittavan toiminnan johdosta¹⁰⁴.

Tilivelvollisen viranhaltijan vastuun alaisensa tekemisistä on nähty antavan sisäiselle valvonnalle aikaisempaa suuremman merkityksen¹⁰⁵. Tältä osin kyseessä on kuitenkin vain lisääntynyt tietoisuus vastuusta, sillä esimiehet ovat olleet jo aikaisemminkin vastuussa alaisensa valvonnasta. Tämän vastuun sisältöä ei ole muutettu uudella kuntalailla, vaan muutos on tapahtunut jo vahingonkorvauslain tultua voimaan 1.9.1974 lukien. Kunnan sisäisten säännösten yksityiskohtaisuudesta johtuen on esimiesasemassa olevien

⁹⁹ Myllymäki 1994 s. 283

¹⁰⁰ Eskola 1997 s. 301

¹⁰¹ Tarkastussääntömalli 1996 (perustelut)

¹⁰² Vrt. Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus 1988 s. 22

¹⁰³ Ståhlberg 2001 s. 557

¹⁰⁴ Vrt. Suomela & Palvi & Karhu 1995 s. 117, jotka tarkastelevat tilintarkastajan ja tarkastettavien välistä korvausvastuuta.

¹⁰⁵ Vuorinen 2000 s. 34

viranhaltijoiden vastuu kasvanut ennen vahingonkorvauslakia vallinneeseen tilanteeseen verrattuna. Tämä johtuu siitä, että julkisyhteisö vastaa viranhaltijan ja työntekijän aiheuttamasta vahingosta, jolloin valvonnassa tai toimenpiteessä tapahtunut laiminlyönti lisää esimiehen vahingonkorvausvastuuta.¹⁰⁶

Sen paremmin perustuslaissa, rikoslaissa, vahingonkorvauslaissa, kuntalaissa kuin palvelussuhdeturvalaissa tai virkasäännössä ei ole jaettu luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita velvollisuuksien ja vastuun suhteen tilivelvollisiin ja ei-tilivelvollisiin, lukuun ottamatta kuntalain 75 §:ää. Henkilölle ei luoda uutta organisatorista vastuuta määrittelemällä hänet tilivelvolliseksi, vaan hänet määritellään tilivelvolliseksi organisatorisen asemansa perusteella¹⁰⁷. *Tilivelvollisuus ei siis tuo viranhaltijalle mitään sellaista vastuuta, joka hänelle ei kuuluisi hänen asemansa perusteella muutoinkin – esimiehenä, laskujen hyväksyjänä tai määrärahojen käytöstä päättävänä viranhaltijana. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että 1) tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, 2) häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja 3) hänelle voidaan myöntää vastuuvapaus.*¹⁰⁸

3.4 Kunnan toiminnan erityispiirteet

Kunnan toiminnan merkittävä erityispiirre yritykseen verrattuna liittyy toiminnan tarkoitukseen, joka on asukkaiden hyvinvointi, minkä vuoksi kunnan toiminnasta puuttuu markkinamekanismi. Yrityksen perustamisen ja toiminnan keskeinen tarkoitus ja ehto on voiton tavoittelu. Se on yrityksen taloudellinen perustarkoitus. Asiallista perustarkoitusta toteuttaa yrityksen reaali prosessi, jossa on sen menestymisen perusta. Yrityksen rahaprosessi on reaali prosessin peilikuva ja yrityksen taloudellista menestystä on mahdollista mitata rahaprosessin puolelta.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Kukkonen 1996 s. 518-519.

¹⁰⁷ Prättälä 1998 s. 41

¹⁰⁸ Harjula & Prättälä 2001 s. 460

¹⁰⁹ Meklin 2001 s. 142

*Kunnat eroavat lähtökohtaisesti yrityksistä jo siinä tarkoituksessa, jota varten ne on perustettu. Kunnallistalous on toimeksiantotaloutta. Toimintaan ryhtymisen vaikutin tulee pääsääntöisesti reaali-prosessin puolelta, kunnan asiallisesta perustarkoituksesta. Kunnan taloudellinen perustarkoitus ei ole ylijäämän (voiton) tavoittelu, vaan non-profit, tulojen ja menojen tasapaino. Toisaalta reaali-prosessin kustannustehokkuus helpottaa menojen ja tulojen tasapainossa pysymistä, missä suhteessa kunta on samanlaisten taloudellisten lakien alainen kuin yritys. Rahoituksen tapahtuminen pääosin verotuksella ja valtionosuuksilla merkitsee sitä, ettei rahaproessi ole kaikilta osin reaali-prosessin peilikuva, jolloin kunnassa on mitattava erikseen reaali- ja rahaproessin ilmiöitä. Reaali-prosessin mittarina on tuloksellisuus, joka kertoo minkälaisen vastikkeen kunta tuottaa verorahoille. Tuloksellisuus jaetaan vakiintuneesti kolmeen pääosaan: taloudellisuuteen, tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen.*¹¹⁰

Päämies-agentti teorian perusteella voidaan löytää kaksi syytä, miksi julkinen toiminta johtaa matalampaan tehokkuuteen kuin yksityinen omistajuus. Ensimmäinen tekijä on julkisen toiminnan hyvin hajautettu omistajuus, mikä johtaa helposti siihen, ettei kenelläkään ole vahvoja kannustimia valvoa toimintaa. Julkisen toiminnan omistajia ovat periaatteessa kaikki kansalaiset. Yksittäisen kansalaisen kannustin valvoa toimintaa on melko pieni ja valvonta jää tällöin puutteelliseksi. Toinen tehokkuutta laskeva tekijä julkisessa toiminnassa on markkinoiden valvonnan ja kontrollin puuttuminen. Yrityselämässä osakkeenomistajat valvovat yrityksen toimintaa ja johtoa, sillä heitä kiinnostaa yrityksestä saatavan tulon maksimointi. Markkinat pyrkivät vaihtamaan huonosti toimivan yrityksen määräysvallan ja yritysjohtoon. Konkurssin ja työttömyyden uhkaa pidetään johdon tehokkuutta lisäävänä mekanismina yksityisellä sektorilla. Myös kilpailulla on havaittu olevan tehokkuutta ja tuottavuutta lisäävä vaikutus.¹¹¹

Drucker onkin todennut, että *voittoa tavoittelemattomat organisaatiot tarvitsevat johtamista jopa enemmän kuin liiketoiminnalliset organisaatiot juuri siitä syystä, että voittoa tavoittelemattomilta organisaatioilta puuttuu tuloslaskelman viimeisen rivin*

¹¹⁰ Meklin 2001 s. 143-144

mukanaan tuoma kurinalaisuus. Luonnollisesti voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden päämääränä on edelleen “tehdä hyvää“, vaikka ne myös oivaltavat, että hyvät aikomukset eivät korvaa organisointia ja johtajuutta, tulosvastuuta, suorituskykyä ja tuloksia.¹¹² Johtajuus ja tulosvastuu siis korostuvat voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa, jollaisia kunnat ovat. Lisäksi tuottamiensa tavaroiden tai palvelujen hinnan tai niistä veronmaksajille aiheutuvien kustannusten määrittelijänä julkinen toimija on yksipuolinen vallan käyttäjä. Tällä voidaan perustella tehokkuusvaatimusta erillisenä julkiseen toimintaan kohdistuvana vaatimuksena, jonka tulisi olla hyväksytyin moraalikoodin osa.¹¹³

Julkisen sektorin tarkastusta on perusteltu yksityissektorin tavoin sillä, että tarkastuksen tehtävänä on varmentaa agenttien päämiehille tuottaman informaation oikeellisuus ja riittävyys. Tähän tehtävään liittyy kuitenkin näkökohta, jota yksityisellä sektorilla ei esiinny. Yksityisellä sektorilla asiakas on päämies-agenttisuhteen ulkopuolinen. Asiakas hankkii tavaran tai palvelun ja maksaa siitä. Hän arvioi omista lähtökohdistaan, vastaako tavara tai palvelu hintaa eli saako hän rahalle vastiketta. Julkisella sektorilla asiakkaan rooli jakautuu kahtia, koska yleensä ainakin osan palvelusta maksavat muut kuin palvelunsaajat. Tilanteessa, jossa maksaja ja palvelunsaaja eriytyvät, on epäselvää, tuleeko verorahoille vastiketta.¹¹⁴

Julkisen sektorin tarkastus jaetaan kansainvälisesti kahteen pääosaan erottaen varsinainen tilintarkastus ja tuloksellisuustarkastus. *Tuloksellisuustarkastuksen tehtävä on korvata julkiselta sektorilta puuttuva markkinamekanismi, jossa sama asiakas on tavaran tai palvelun saaja ja maksaja. Sen tehtävä on ensisijaisesti selvittää, tuleeko veronmaksajien suorittamille verorahoille vastiketta, kun palvelujen ja tulonsiirtojen saajina eivät ole välittömästi samat veronmaksajat.* Tämä edellyttää sitä, että toiminnot järjestään taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Taloudellisuus ja tuottavuus näkyvät tehokkaana voimavarojen käyttönä, vaikuttavuus taas ilmenee palvelujen laatu- ja osumatarkkuutena. Kun tilintekovelvollisilla on raportointivelvollisuus tuloksellisuudesta,

¹¹¹ Vrt. Martikainen & Luoma 1997 s. 5-8 (kirjoittajat tarkastelevat julkista omistusta, mikä on tässä laajennettu julkiseksi toiminnaksi)

¹¹² Drucker 1989 s. 89 (käännös Heinonen 1999 s. 86)

¹¹³ Summa 1993 s. 54

kohdistuu tuloksellisuustarkastus näiden raporttien antaman kuvan oikeellisuuteen ja riittävyys.¹¹⁵ Tarkastuslautakunnan suorittamassa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on kyse puuttuvan markkinamekanismin korvaavasta tuloksellisuustarkastuksesta.

3.5 Tilivelvollisuuden pääajajat ja vastuun toteuttamisjärjestelmät

Olennaista kunnallishallinnon ympäristön muutoksessa on se, että muutoksen myötä *kuntien määräysvalta ja mahdollisuudet järjestää itse toimintansa ja taloutensa ovat merkittävästi lisääntyneet*. Valtionosuusjärjestelmä on uudistettu laskennalliseksi ja kunnissa on otettu käyttöön tulosohjaus ja -johtaminen. *Vallan lisäksi on lisääntynyt omavastuisuus, kun valtio on säästöpäätöksillään vähentänyt huomattavasti kuntien saamia valtionosuuksia*. Tässä tilanteessa *kunnalta vaaditaan entistä tehokkaampaa voimavarojen käyttöä ja kunnan omilla päätöksillä ja toiminnan tuloksellisuudella on ratkaiseva merkitys sen tarjoamien palvelujen ja talouden kannalta*. Kunnan sisällä valtaa on siirtynyt valtuustolta muille toimielimille ja viranhaltijoille, jolloin vastaavasti näiden *valtaa saavien tahojen tilivelvollisuuden ja vastuun valtuustolle tulisi korostua aikaisempaa enemmän*.

Kuntien omat organisaatio- ja toimintaperiaatteet ovat muuttuneet kuntien noudattaessa tulosohjausta. Hallintokokeilut yhdessä New Public Management -oppien mukaisen ajattelun kanssa ovat ohjanneet kuntien toiminnan sisäistä uudistumista varsinaisia lain säännöksiä voimakkaammin. Valtuusto myöntää määrärahat toimielimille ja tulosyksiköille kokonaisuuksina, joista yksiköt itse ovat tulosvastuussa. Valvonta kartoittaa sitä, ovatko tulokset tavoitteiden mukaisia, ja ovatko keinot, joilla tavoitteisiin pyritään, kunnan kokonaistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia sekä ovatko pitkän aikavälin vaikutukset asukkaiden hyvinvointia edistäviä.¹¹⁶

¹¹⁴ Tilintarkastuskoulutustyöryhmän muistio 1996 s. 13

¹¹⁵ Tilintarkastuskoulutustyöryhmän muistio 1996 s. 13-14

¹¹⁶ Hoikka & Lehtonen & Rajala & Ryyänen & Siitonen & Tetri 1999 s. 118 ja 245

Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen raportoinnissa ja arvioinnissa on kyse tuloksellisuustarkastuksesta, jossa arvioidaan saadaanko verovaroille vastinetta. *Tuloksellisuus ja tilivelvollisuus liittyvät sekä yrityksessä että kunnassa niiden perustarkoitukseen, mikä on niissä kuitenkin erilainen. Tuloksellisuus ja tilivelvollisuus eivät ole kunnassa ensisijaisesti taloudelliseen tulokseen vaan itse toimintaan ja kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä.*

Sana tulos leimautuu kuitenkin niin vahvasti yritystoiminnan kannattavuuden kuvaajaksi, että sen omaksuminen julkisen sektorin ohjausjärjestelmän kulmakiveksi on ollut aikaa vievää. Koko tulosohjausta on arvosteltu ja se on haluttu torjua tämän yhden sanan takia. Kun julkista toimintaa tarkastellaan tuloksellisuuden termein, se ymmärretään tuotantoyksikkönä, joka tietyistä panoksista tuotantoprosessin avulla saa aikaan tuotoksia. Julkisen sektorin tuotos ei ole itsetarkoitus, vaan pohjimmainen tarkoitus on näiden tuotosten avulla saada aikaan tiettyjä vaikutuksia yhteiskunnassa.¹¹⁷ Tarkoituksena ei ole rahamääräisen tuloksen tekeminen, vaan voimavarojen tehokas käyttö ja vaikuttavuus.

Toinen tulosajattelua kohtaan tunnettu epäluulo johtuu siitä, että sen käyttöönotto ajoittui taloudellisen laman aikaan, jolloin tulosajattelu virheellisesti yhdistyi kyseisenä aikana vaadittuihin säästöihin. Säästöjen toteuttaminen olisi kuitenkin ollut vielä hankalampaa, mikäli niitä ei olisi voitu kohdentaa tulosajattelun mukanaan tuoman lisääntyneen vallan kautta itse tulosyksiköissä, vaan ne olisi toteutettu vanhaan tapaan keskushallinnon päätöksillä.

Kuntalaissa tilivelvollisuus-termiä käytetään vain muistutukseen ja vastuuvapauteen liittyen, jolloin se sisältää laillisuuden ja valtuuston päätösten mukaisesti toimimisen.

Ennen vuoden 1990 muutosta kunnallislain mukainen suppea tulkinta tilivelvollisuudesta koski vain taloudenhoidon laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Viimeistään kunnallislain muutoksen jälkeen tilivelvollisuus laajeni muidenkin kuin talousasioiden laillisuutta koskevaksi. Myös kuntalain mukainen tilivelvollisuus käsittää sekä hallinnon että talouden ja kyseessä on tilivelvollisuuden laaja tulkinta, vaikka vastuun sisältö on edelleen vain laillisuutta koskeva. *Kuntalaissa tilivelvolliset rajattiin luottamushenkilöiden lisäksi vain*

harvoihin johtaviin viranhaltijoihin. Tilivelvollisuus ei kuitenkaan tuo tilivelvollisille mitään sellaista vastuuta, mitä heillä asemansa perusteella luottamushenkilöinä ja viranhaltijoina ei jo muutoin olisi¹¹⁸, muttei myöskään vähennä ei-tilivelvollisten vastuuta omista toimistaan tai tekemättä jättämisistään.

Kun tilivelvollisuutta tarkastellaan hallinnollisena ajattelumallina on sen sisällön suhteen olennaisin jako erottelu laillisuutta ja tuloksellisuutta koskevaan tilivelvollisuuteen. Silloin kun asiaa tarkastellaan vain talouden kannalta, voidaan laillisuuden sijaan puhua rahoituksesta ja sen käytön sääntöjenmukaisuudesta. Kielenkäyttö ja ajattelutapa olivat juuri tämän mukaisia aikaisemmassa kameralistisessa kulttuurissa. Mutta mikäli asiaa tarkastellaan sekä toiminnan että talouden kannalta – kuten nykyisin yleensä tehdään – kysymys on laillisuudesta. Laillisuutta tai suppeammin käsitettynä rahoitusta koskevalla tilivelvollisuudella on selvä yhteys muistutuksen käsitteeseen, joka aikaisemmin ymmärrettiin vain taloutta koskevaksi, mutta käsittää nykyisin sekä hallinnon että talouden. Luottamushenkilöiden vastuuta käsiteltäessä todettiin heidän poliittinen vastuunsa, joka toteuttaa kolmatta tilivelvollisuuden lajia, poliittista tilivelvollisuutta.

Poliittinen tilivelvollisuus koskee luottamushenkilöiden vastuuta kuntalaisille ja muiden luottamushenkilöiden kuin valtuutettujen vastuuta valtuustolle. Se toteutuu poliittisena vastuuna kunnallisvaalien ja ns. sovelletun parlamentarismien kautta. *Laillisuutta koskevan tilivelvollisuuden vastuun toteuttamisjärjestelmää voidaan kutsua perinteiseksi virkavastuuksi ja myös vastuuvapaus kohdistuu siihen.* Laillisuutta koskeva tilivelvollisuus toteutuu rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausvastuun kautta, minkä lisäksi viranhaltijan kohdalla on mahdollista myös varoituksen antaminen.

Tuloksellisuutta koskevan tilivelvollisuuden ja siihen liittyvän vastuun suhde on jäänyt epämääräiseksi. Accountability käsitteelle ei ole vakiintunut hyvää suomennosta, toisaalta puhutaan tulosvastuusta ja toisaalta tilivelvollisuudesta¹¹⁹. Tulosvastuu on ensiksi syytä

¹¹⁷ Pöllä & Etelälahti 2002 s. 84

¹¹⁸ Harjula & Prättälä 2001 s. 460

¹¹⁹ Pöllä & Etelälahti 2002 s. 84, vrt. myös Meklin & Näsi 1994 s. 232

erottaa käsitteellisesti tilivelvollisuudesta ja toiseksi rajattava käsittämään vain tuloksellisuutta koskevan vastuun toteuttamista, koska muita tilivelvollisuuden lajeja varten on omat vastuun toteuttamisjärjestelmät.

Tilivelvollisuus käsittää toiminnan erilaisia sisältöjä (laillisuus, tuloksellisuus, poliittinen) ja sisällön mukaisen käyttäytymisvaatimuksen sekä toiminnan selvittämisvelvollisuuden. Siihen ei sisälly suoraan sanktioita. Tilivelvollisuuden olemassaolo on välttämätön ehto sen täyttämättä jättämistä koskevalle vastuun toteuttamisjärjestelmälle. Tulosvastuussa on kysymys tuloksellisuutta koskevan tilivelvollisuuden vastuun toteuttamisjärjestelmästä vastaavalla tavalla kuin perinteinen virkavastuu (rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu sekä varoitus) toteuttaa laillisuutta koskevaa tilivelvollisuutta. Tulosvastuun ydin on siinä, että se liittyy tuloksellisuutta koskevaan tilivelvollisuuteen sanktiot. Tämän vuoksi tulosvastuu ei voi esiintyä itsenäisesti, vaan siihen liittyy välttämättä tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus.

Tilivelvollisuuden päälajeista ja vastuun toteuttamisjärjestelmistä sekä seuraamuksista ja sanktioista voidaan esittää seuraava yhteenveto:

Tilivelvollisuuden laji ja keskeinen sisältö	Vastuun toteuttamisjärjestelmä	Seuraamukset ja sanktiot
Poliittinen: luottamus, kannatus -valtuutettu ---- -muu luottamushenkilö	Poliittinen vastuu: Vaalit Sovellettu parlamentarismi	Valitseminen/valitsematta jääminen Luottamustoimesta erottaminen
Laillisuus/rahoitus: säännösten ja päätösten mukaisuus -kuntalain käyttämä tilivelvollisuus-käsite	Perinteinen virkavastuu: Rikosoikeudellinen vastuu Vahingonkorvausvastuu Hallinnollinen seuraamus	Vas- tuu- va- pau- den ala Sakko, vankeus, rikosoikeudellinen varoitus, viraltapano Vahingonkorvaus Varoitus (viranhaltijalle)
Tuloksellisuus: tavoitteiden toteutuminen	Tulosvastuu Tavoitteiden toteutumisesta raportointi ja tarkastuslautakunnan tekemä arviointi	Kunnanjohtajan irtisanominen ja siirtäminen (luottamuspuola)

Kuvio 5. Tilivelvollisuuden pääajajat ja vastuun toteuttamisjärjestelmät

Kuviossa vastuuvapaus on merkitty käsittämään perinteisen virkavastuun alan, mutta tältä osin on huomattava, että tietyissä tapauksissa vastuuvapauden myöntäminen ei ole mahdollista. Ilmeisen virkarikoksen kysymyksessä ollessa kunnan on tehtävä rikosilmoitus ja vastuuvapautta ei tule myöntää, kun on tarpeen käyttää jotakin perinteisen virkavastuun muotoa. Laillisuutta koskeva käyttäytymisvaatimus ja perinteinen virkavastuu koskevat kaikkia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, mutta siihen liittyvä vastuuvapauspäätös koskee vain tilivelvollisia.

Nykykaikaiseen tilivelvollisuusajatteluun kuuluu lähtökohtaisesti toiminnan laillisuus, mutta kunnallishallinnon uudistumisen myötä tilivelvollisuus on laajentunut käsittämään myös tuloksellisuuden. Kyse on nimenomaan tilivelvollisuuden laajentumisesta eikä muuttumisesta. Tilivelvollisuus hallinnon ajattelumallina on nostanut tarkastelunäkökulmaksi kuntalaisen ja

hänen saamansa palvelut, vastikkeen. Tavoitteet osoittavat sen vastikkeen, joka verorahoilla on tarkoitus saada aikaan ja tavoitteiden toteutuminen kertoo toiminnan tuloksellisuuden. Kuntalaiset ja heitä edustavat luottamushenkilöt edellyttävät vastiketta verorahoilleen, mikä on myös koko kunnallishallinnon legitimaation edellytys. Tilivelvollisuuden toteutumisen välitysmekanismi julkisella sanalla on kasvava merkitys¹²⁰.

Kun tarkastellaan tilivelvollisuutta hallinnollisena ajattelumallina ja verrataan sitä oikeudellisesti säädettyyn tilivelvollisuuteen, niin keskeisimmäksi ongelmaksi nousee tuloksellisuuteen eli tavoitteiden toteutumiseen liittyvä vastuu, tulosvastuu. Poliittisesta ja laillisuutta koskevasta tilivelvollisuudesta on oikeudellisesti säädetty vastuun toteuttamisjärjestelmät, mutta koko hallinnonuudistuksen keskeisenä tavoitteena olleesta tuloksellisuudesta ei ole vastuun toteuttamisjärjestelmää, johon kuuluisivat myös sanktiot.

Hallinnon ohjaus on muuttunut tulohajauksen käyttöönoton myötä, kun valtuuston ohjaus tapahtuu tavoitteiden asettamisella. Kun tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus koskee valtuuston asettamia tavoitteita, joita varten kunta on olemassa, tulisi niiden saavuttamiseksi olla käytössä kaikki yleisesti hyväksyttävät keinot. Mikäli näihin tavoitteisiin ei liity sanktioiden käyttömahdollisuutta, jää koko uusi tulohajausjärjestelmä vain muodolliseksi. Luvussa 2 tehdyn perinteisen oikeudellisen tarkastelun pohjalta näyttää siltä, että tulosvastuun toteuttaminen on mahdollista vain kunnanjohtajan ja ns. pakkokuntayhtymän johtajan osalta.

Tuloksellisuutta koskevasta tilivelvollisuudesta on säädetty tavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin muodossa, mikä laajentanut tilivelvollisuuden alaa, mutta tavoitteiden toteutumatta jäämistä ei ole sanktioitu oikeudellisesti. Arviointi-informaatiolla voi tosin olla seuraamuksia sitä kautta, että se otetaan jatkossa huomioon

¹²⁰ Summa 1993 s. 55

päätöksenteossa, mikä sinänsä on erittäin tärkeää¹²¹. *Tilivelvollisuuden laajentuminen myös tuloksellisuutta koskevaksi nostaa keskeiseksi jatkossa tapahtuvan tarkastelun kohteeksi tulosvastuun ja sen toteuttamiskeinot.*

¹²¹ Vrt. Chelimsky 1997 s. 10-14: Arvioinnin (evaluation) kolme yleistä näkökulmaa sen tarkoituksen perusteella ovat tilivelvollisuuden toteuttaminen (evaluation for accountability), kehittäminen (evaluation for development) ja tiedon tuottaminen (evaluation for knowledge).

4. TULOSVASTUU

4.1 Tulostavastuuta koskevia esityksiä julkishallinnossa

Tulostavastuuta julkishallinnossa on käsitelty ensimmäisen kerran vähän laajemmin valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelmassa vuonna 1979. Suunnitelman mukaan vastuu hallintokoneiston toiminnasta ja julkisen vallan käytöstä on tapana jakaa toisaalta valtion toimeenpanovallan toiminnan tulostavia koskevaan tulostavastuuseen ja toisaalta lakien noudattamista koskevaan laillisuustavastuuseen. Tulostavastuu jakautuu hallintokoneistossa yhtäältä poliittisten päätöksentekijöiden poliittiseen vastuuseen hallintokoneiston toteuttaman yhteiskuntapolitiikan sisällöstä ja toisaalta virkamieskunnan vastuuseen toimintansa tulostavastuusesta. Virkamiehen tulostavastuussa voidaan erottaa kolme puolta: täytäntöönpanovastuu, asiantuntijavastuu ja tehokkuustavastuu.¹²² Kyseinen määritelmä on ajalta ennen (3.1 luvussa käsiteltyä) hallinnon ympäristön ja ajattelutavan muutosta, jolloin se näkee hallinnon luonteeltaan täytäntöönpanona eikä vastaa nykyistä käsitystä, jossa hallinnolle on siirretty valtaa ja vastuuta monelta osin.

Toinen varhainen määritelmä löytyy valtion liikelaitoskomiteasta, jossa todettiin, ettei valtion liikelaitoksille ole yleensä määritelty täsmällisiä tulostavoitteita. Vastaavasti laitosten sisällä eri toimintayksiköillä ei ole ollut erityisiä tulostavoitteita, jotka toimisivat tulostavastuun perusteina ja siten tehokkuuden kannustimina. Tulostavastuun toteuttamisen todettiin edellyttävän liikelaitosten toimivallan ja taloudellisen vastuun lisäämistä. Ylin johto voisi olla myös määrääjäksi nimitettävä ja voitaisiin vaihtaa tarvittaessa. Tulostavastuu tulisi ulottaa organisaation alatasoille ja erityisesti palvelujen tuotantoon. Komitea esitti valtion liikelaitoksille resurssiohjauksen korvaamista toiminta- ja tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tavoiteohjauksella sekä toisaalta liikelaitosten oman johdon vastuuta näiden tavoitteiden saavuttamisessa korostavaa hallintomallia.¹²³ Ehdotuksen pohjalta toteutettu liikelaitosuudistus olikin sitten hallinnon uudistuksen päänavaus ja sisälsi jo nykyisen tulostavastuun ja tulostavastuun keskeiset ajatukset.

¹²² KM 1979:53 s. 11

¹²³ KM 1985:2 s. 55-57 ja 98

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä selvitti ohjaussuhteisiin liittyviä kysymyksiä valtion siirtyessä soveltamaan tulosoajasta vuonna 1990. Työryhmän mukaan tulostavoitteiden saavuttamisen tai saavuttamatta jäämisen on uskottavuuden vuoksi johdettava konkreettisiin toimiin. Käytettävissä on oltava palkkioita, sanktioita tai muita sellaisia toimenpiteitä, jotka osoittavat tulostavoitteilla tarkoitettavan totta. Käytännössä tämä merkitsisi esimerkiksi mahdollisuutta vaihtaa johtajaa tilanteessa, jossa tulostavoitteista jatkuvasti jäädään ilman pätevää syytä.¹²⁴

Tämän jälkeen tulosvastuun puuttuminen on ollut jatkuvasti esillä ja siitä on tehty lukuisia esityksiä, joista keskeisimmät todetaan jäljempänä. Vaikka nämä esitykset ovat tehdyt valtionhallintoa koskien, pitävät ne pääpiirteissään paikkansa myös kunnallishallinnon suhteen, sillä sekä valtiolla että kunnassa vain aivan ylin johto on tulosvastuussa (valtiolla virkamieslain 26 §:ssä määritellyt virkamiehet ja kunnassa kunnanjohtaja). *Tulosvastuun aikaansaamisen vaikeutta osoittaa se, että siitä on käyty keskustelua jo yli kymmenen vuotta, mutta asia ei ole edennyt.* Irtisanomisen perusteet vanhassa virkamieslaissa (755/1986, 47 §) sisälsivät jo tiettyjen johtavien virkamiesten irtisanomisperusteen “kun siihen on syytä”, joten tältä osin uusi 1.12.1994 voimaan tullut virkamieslaki (750/1994) ei muuttanut tilannetta tulosvastuun suhteen. Tarkastelun laajentamiseksi lopuksi otetaan mukaan vielä muutamia keskeisiä tutkijoiden esittämiä näkemyksiä tulosvastuusta.

Selvitysmies Ojalan mietinnössä ehdotettiin tulosoajauksen ja -budjetoinnin käyttöön ottamista ja tulosoajaukseen katsottiin kuuluvan tulosvastuun hyväksyminen ja sen toteuttaminen. Mikäli toiminnalle asetettuja palvelu- ja tulostavoitteita ei ole saavutettu, eikä tälle ole hyväksyttäviä syitä, tulosvastuullisen johtajan ja johto-organisaation asema pitää tuloskeskustelussa joka kerta ottaa harkittavaksi.¹²⁵ Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmän ydinehdotuksiin kuului, että erityisesti johtavat virkamiehet saatetaan todelliseen tulosvastuuseen. Heidän irtisanomisperusteitaan väljennetään. Virkamies pitää voida tarpeen vaatiessa siirtää toisiin työkykyään ja -haluaan vastaaviin tehtäviin. Lisääntyvää vapautta seuraa koveneva vastuu. Kannustava palkkaus ja sanktiot huonosta

¹²⁴ Ministeriö tulosoajajana 1990 s. 36

¹²⁵ KM 1992:28 s. 22

työstä ovat osa normaaleja työmarkkinasääntöjä. Tämä edellyttää myös virkamiesten vaihdettavuuden ja irtisanomisen väljentämistä.¹²⁶

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportin mukaan virastojen, laitosten ja keskeisten tulosityksiköiden johtotehtävissä tulisi siirtyä järjestelmään, jossa määräys johtotehtävään olisi aina määräaikainen eikä automaattisesti jatkuva. Järjestelmä edellyttäisi johtotehtävien ja palvelussuhteen erottamista toisistaan. Määräaikaiseen henkilökohtaiseen sopimukseen sisällytettäisiin ehtoja mm. konkreettisten yksikkökohtaisten tulostavoitteiden ja palkkauksen osalta.¹²⁷ Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallintopolitiikan suuntaviivoista kerrotaan vastuujärjestelmiä selkeyttävän. Hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä virastojen ja virkamiesten tilivelvollisuutta lisätään. Siinä tarvitaan tuote- ja kustannuslaskentaa, toiminnan julkisuutta ja varsinkin virkamiesten nykyistä täsmällisempää vastuullisuutta. Tulohajauksen ongelmana olevaa tulostavoitteiden ja määrärahojen sekä tulostavoitteiden, kannustinten ja sanktioiden riittämättömyyttä yhteyttä parannetaan.¹²⁸

Selvityksessä ministeriöiden tulohajausotteesta todetaan, että tulosvastuu on keskeinen elementti tulohajauksessa. Tulosvastuu pitää sisällään ajatuksen vastuun mukaisen tilan toteamisesta ja tätä koskevista johtopäätöksistä tai seurauksista. Vastuun määrittelyssä on siis voitava osoittaa vastuullinen. Tulosvastuun käsite ja tuloksellisuuden arviointikin voi jäädä tyhjäksi ellei vastuun toteamisesta ole konkreettisia seurauksia. Kyse on siis palkkioista ja sanktioista sekä myös muista toimenpiteistä.¹²⁹ Ministerityöryhmän tuoreessa loppuraportissa arvioidaan tulosvastuuajattelun kehittyneen hitaasti valtionhallinnossa. Vähäinen reagointi vaatimattomiin tai jopa huonoihin tuloksiin ei ole tukenut tulohajauksen uskottavuutta. Tulosvastuisten tahojen määrittelyssä ja tulosvastuun kohdentamisessa on niinikään esiintynyt puutteita, jotka heikentävät mallin toimivuutta.¹³⁰

¹²⁶ Luottamus, läheisyys, linjakuus 1995 s. 9, 50 ja 60

¹²⁷ Temmes & Kivinen & Lumijärvi & Mertano & Moilanen 1998 s. 95

¹²⁸ Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta 1998 s. 13 ja 20

¹²⁹ Pöllä & Vuorela 2001 s. 44 ja 48

¹³⁰ Ministerityöryhmän loppuraportti 2002 s. 23

Krogarsin mukaan nykyajan ja tulevaisuuden yksi suurista kysymyksistä on, voidaanko julkisessa toiminnassa enää lähteä pelkästään siitä oletuksesta, että oikeudellinen vastuu on ainoa vastuunkantamisen muoto, jolle muodostuu todellista merkitystä. Vastaus kysymykseen lienee kaksijakoinen. Toisaalta kansalaisten oikeusturvan takaaminen edellyttää julkisessa vallankäytössä myös oikeudellisen vastuun olemassaoloa etenkin niissä toimissa, jotka suuntautuvat organisaation ulkopuolelle. Kokonaan toisen maailman muodostaa kuitenkin sisäinen toiminta ja siihen liittyvät vastuukysymykset. Sen suhteen oikeudellisen vastuun tulisi näytellä vain yhtä, eikä välttämättä edes tärkeintä roolia. Valmistautuessaan kohtaamaan tulevaisuuden haasteet jatkuvassa muutoksessa olevassa toimintaympäristössä, organisaatio tarvitsee kehittyäkseen innovaatioita ja uutta ajattelua. Tätä ei puolestaan kyetä tuottamaan ilman vastuukysymyksen laajentamista oikeudellisen vastuun ulkopuolelle, jolloin syntyy tarve pohtia erilaisissa johto- ja asiantuntijatehtävissä toimivien henkilöiden vastuukysymyksiä kokonaan uusista näkökulmista.¹³¹

Krogarsin mielestä taloudellinen vastuu sopii yhdeksi uudeksi vastuun mittariksi, mutta se tarkoittaa useimmissa tapauksissa katseen luomista menneeseen. *Vastuukysymykset tulisi ulottaa koskemaan erityisesti tulevaisuuden kohtaamista. Vasta tällöin on mahdollista puhua julkisjohtamisen ja johtajien aidosta vastuusta virkatoimissaan.*¹³²

Suonpohja ja Liusvaara kertovat opetustoimialalla puhuttavan yleisesti tulosvastuusta, jolloin tarkastelun kohteena on esimerkiksi se, saavuttaako oppilaitos sille asetetut tavoitteet tulosten, kuten opetuksellisten tavoitteiden suhteen. Tulosvastuulla ei ole kuitenkaan sellaista täsmällistä merkityssisältöä, että siitä johtuva vastuu voitaisiin useinkaan konkretisoida selkeiksi sanktioiksi. Käsitteellä vastuu on oikeudellisessa mielessä merkitystä vain sanktiojärjestelmään liitettynä. *Oikeudellinen vastuu eroaa muista vastuista siinä, että siihen liittyy lailla säädetty sanktiojärjestelmä ja oikeudelliset menettelyt sanktioiden toteuttamiseksi.*¹³³ *Tulosvastuusta puhuminen oikeudellisessa mielessä edellyttää siis oikeudellisia sanktioita.*

¹³¹ Krogars 2000 s. 37-38

¹³² Krogars 2000 s. 38

¹³³ Suonpohja & Liusvaara 1998 s. 18-19

Tulosjohtamisen teorian yhtenä luojana pidetyn Druckerin mukaan jokaisen johtajan on poistettava toimintayksiköstään tehtävissään epäonnistuneet johtajat, palkittava onnistuneet sekä huolehdittava siitä, että erinomaisiin tuloksiin yltäneet henkilöt saavat ylimääräisen palkkion tai ylennyksen. Jatkuvasti kehoja tai keskinkertaisia suorituksia ei saa hyväksyä – niiden palkitsemisesta puhumattakaan. Johtaja, joka asettaa tavoitteensa matalalle tai jatkuvasti epäonnistuu, on poistettava tehtävästään. Hänet on siirrettävä alempaan asemaan tai erotettava. Tehtävästä poistaminen ja erottaminen ovat kaksi eri asiaa. Kun ensimmäistä koskevan päätöksen on oltava ehdoton, ei asia erottamisen kohdalla ole yhtä selvä, vaan vaatii hienotunteisuutta.¹³⁴ Druckerin käsitykseen sisältyy selvästi ajatus tulosvastuusta.

4.2 Tulosvastuu kunnallishallinnossa

Edellä tehdyn yleisen tarkastelun perusteella *tulosvastuu julkishallinnossa liittyy ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja siihen kuuluu niiden henkilöiden vaihtamisen mahdollisuus, jotka ovat saaneet huomattavan toimivallan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun valtuusto hyväksyy kunnan keskeiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, on tulosvastuun kunnassa luonnollisesti koskettava juuri näiden tavoitteiden saavuttamista.* Lisäksi tulosvastuun kannalta on keskeistä, että valtuusto sekä valitsee että erottaa johtavat viranhaltijat ja voi erottaa valitsemansa luottamushenkilöt. Muut toimielimet voivat osittain täsmentää ja täydentää valtuuston asettamia tavoitteita, jolloin tulosvastuu voi koskea myös niiden saavuttamista. Kuntalaissa ja sen valmisteluaineistossa ei ole mainintaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumatta jäämisen vaikutuksista. Myöskään kuntalain selitysteoksissa (Hannus & Hallberg 2000, Harjula & Prättälä 2001 ja Heuru 2001), kuntien varainkäyttöä (Myllymäki 2000) ja kuntatalouden ohjausta (Myllyntaus 2002) sekä kunnallista virkamiesoikeutta (Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996) koskevissa teoksissa ei juuri käsitellä kunnallisten toimijoiden tulosvastuuta.

Tulosvastuun osalta ainoastaan Hannus ja Hallberg¹³⁵ lainaavat hallituksen esityksen perusteluja kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamiseksi (HE 70/1992 vp s. 6),

¹³⁴ Drucker 1964 s. 176 ja 182-183

¹³⁵ Hannus & Hallberg 2000 s. 212

jossa todetaan, että “kunnanjohtajan tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa. Hänen tulee pystyä yhdessä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa kehittämään kuntaa. *Kunnan ohjausjärjestelmän uudistaminen tulostavaksi edellyttää mahdollisuutta nykyistä joustavammin harkita myös kunnanjohtajan virkasuhteen jatkuvuutta.* Ehdotuksen tarkoituksena on tämän varmistamiseksi tehdä mahdolliseksi kunnanjohtajan irtisanominen kunnanvaltuuston kahden kolmasosan määräenemmistöllä“. Vuoden 1993 alusta voimaan tullut kunnallislain muutos sisältyy myös kuntalakiin seuraavassa muodossa: “Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen“. Nykyisin irtisanomiseen vaaditaan kaksi kolmasosaa kaikista valtuutetuista ja irtisanomisen vaihtoehtona on kunnanjohtajan siirtäminen muihin tehtäviin.(Kuntal 25 §)

Kunnanjohtaja voidaan valita tehtäväänsä toistaiseksi tai määräajaksi (Kuntal 24 §). Toinen maininta tulostavasta löytyy tähän määräaikaaisuuteen liittyen Harjula ja Prättälältä. Heidän mukaansa määräaikaaisuudella pyritään yleensä tehostamaan kunnanjohtajan tulostavuutta. Määräajan päätyttyä voidaan arvioida saavutettuja tuloksia ja uuden toimikauden edellytyksiä.¹³⁶

Myllymäki puolestaan toteaa, että arviointikertomuksen käsittelystä ja sen oikeudellisesta statuksesta ei ole minkäänlaista säännöstä. Sen pohjalta tehdyt valtuuston johtopäätökset ovat tarkoituksenmukaisuuspäätöksiä, joihin ei sisälly oikeudellista sitovuutta ja velvoittavuutta. Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan on kuitenkin otettava tehdyt johtopäätökset huomioon kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtamisessa. Valtuustossa käyty arviointikeskustelu muodostaa luonnollisen pohjan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamiselle. Tämä taas on reunaehto taloussuunnittelun ja talousarvion päätöksentekoprosessille.¹³⁷ Myös Vuorisen mukaan tavoitteiden toteutumisen arvioinnilla on moraalinen velvoittavuus tilivelvollisille¹³⁸.

¹³⁶ Harjula & Prättälä 2001 s. 192

¹³⁷ Myllymäki 2000 s. 304

¹³⁸ Vuorinen 1999 s. 59

Myllyntauksen mukaan eräät tutkijat jakavat tilivelvollisuuden toiminnalliseen ja rahoitukselliseen tilivelvollisuuteen. Toiminnallinen tilivelvollisuus eli tulosvastuu edellyttäisi tällöin, että budjetoinnissa yksilöidään ja määritellään sitovaksi toiminnan tuotos eli tuotteet ja niiden vaikutukset. Rahoituksellinen tilivelvollisuus tarkoittaisi taas varojen käyttötarkoituksen sitomista ja määrärahan noudattamista. Kunnan talousarviossa tulosvastuu määritellään yleensä tehtäväkohtaisesti. Valtuusto myöntää määrärahat tehtäville tai tehtävistä vastaaville yksiköille.¹³⁹

Tulosvastuun konkreettinen toteuttaminen näyttää liittyvän kunnanjohtajan vaihtamiseen uuteen henkilöön irtisanomisen tai toisiin tehtäviin siirtämisen tai määräaikaisuuden kautta. Tavoitteiden toteutumisen raportointi ja arviointi tulevat perinteisessä näkemyksessä esille vain sitä kautta, että arviointikertomuksella katsotaan olevan moraalinen sitovuus. Myös luottamushenkilöillä on vastuu aikaansaannoksista. Kun tulosvastuuseen liittyy ennalta sovitut tavoitteet, voidaan sen perusteella katsoa, ettei valtuustolla ole varsinaisesti tulosvastuuta, koska juuri se asettaa kunnan tavoitteet. Valtuuston osalta on asianmukaisempaa puhua poliittisesta vastuusta, vaikka siihen sisältyy vastuu toiminnan tuloksista. Sen sijaan valtuusto asettaa muille luottamuselimille selkeitä tulostavoitteita, joihin toimielinten saavutuksia voidaan verrata, jolloin muita luottamuselimiä voidaan pitää tulosvastuullisina. Valtuuston asettamien luottamuselinten tulosvastuu voidaan toteuttaa sovelletun parlamentarismin kautta¹⁴⁰.

Jatkossa tulosvastuuta tarkastellaan muidenkin viranhaltijoiden kuin kunnanjohtajan irtisanomisen suhteen. Tulospalkkaus jää lähemmän tarkastelun ulkopuolelle, koska se ei ole ensisijaisesti oikeudellinen kysymys. Saipion mukaan tulospalkkaus on ennen muuta johtamisen apuväline, jolla voidaan tukea tavoitteiden saavuttamista. Kunnissa tulospalkkioiden osuus palkkasummasta (0,1 %) on hyvin pieni koko maahan (n. 1,0 %) ja erityisesti teollisuuteen (n. 2,0 %) verrattuna.¹⁴¹ Kuntien henkilöstön palkat vastaavissa ammateissa ovat keskimäärin 7-8 prosenttia jäljessä yleisistä työmarkkinoista ja juuri

¹³⁹ Myllyntaus 2002 s. 26-27

¹⁴⁰ Vrt. Manninen 2000 s. 109: Jos valtuusto ei ole tyytyväinen tarkastuslautakunnan tekemän arvion perusteella kunnanhallituksen aikaansaannoksiin, järjestelmä antaa mahdollisuuden kunnanhallituksen erottamiseen.

johtavien viranhaltijoiden palkkaus on kaikkein eniten jäljessä¹⁴². *Tulosvastuun toteuttaminen ei onnistu pelkillä oikeudellisilla säännöksillä, vaan vaatii tuekseen sekä yleensä palkkatason parantamista että tulospalkkauksen osuuden nostamista kokonaispalkasta. Tulospalkkauksella voi olla huomattava merkitys henkilöstön ajattelutavan muuttajana.* Kyseessä on kokonaisuus, joka vaatii sekä palkkioita että sanktioita.

Kunnanjohtajan irtisanomisen on oikeuskäytännössä edellytetty perustuvan luottamuksen menettämiseen, joka on johtunut asiallisesta ja riittävästä syytä. Luottamuspuolan syyt on voitava objektiivisesti osoittaa sellaisiksi, että irtisanomista voidaan pitää oikeutettuna.¹⁴³ Tämä käy ilmi seuraavasta oikeustapauksesta, jossa irtisanomisen lainmukaisten perusteiden todettiin puuttuvan:

Oulun lääninoikeus 6.6.1997 n:o 253/I: Kunnanjohtajan irtisanomista koskevaa kuntalain säännöstä on sovellettava niin, että luottamuksen menettämisen tulee perustua syihin, jotka liittyvät kunnanjohtajalta edellytettävään taitoon ja käytökseen ja jotka on objektiivisesti osoitettavissa ja arvioitavissa sellaisiksi, että irtisanomista voidaan pitää oikeutettuna toimenpiteenä. Valtuusto oli irtisanonut N:n määräaikaista kunnanjohtajan virasta, koska hän oli menettänyt valtuuston luottamuksen. N oli hoitanut kunnanjohtajan virkaa 1.1.-16.4.1996 välisen ajan, jolloin hänet oli vapautettu virkatehtävien hoidosta. Virkaa hoitaessaan N oli menetellyt tavalla, joka oli johtanut eräät kunnanhallituksen jäsenet ensin epäilyihin hänen edellytyksistään hoitaa kunnanjohtajan tehtäviä ja verraten lyhyessä ajassa saanut kunnanhallituksen enemmistön toteamaan menettäneensä luottamuksen kunnanjohtajaan. Toisaalta oli otettava huomioon, että käsitys N:ltä puuttuvista taloustiedoista ja -taidoista perustui niin lyhyeen työskentelyjaksoon, ettei N:llä ollut sinä aikana eikä erityisesti kunnanhallituksen 27.2.1996 antamien toimintaohjeiden jälkeen ehtinyt olla riittävää mahdollisuutta osoittaa todellisia edellytyksiään perehtyä kunnan talouteen ja sen hoitoon. N:n ja kunnansihteerin yhteistyövaikeudet ovat johtaneet kunnanviraston toimintojen kannalta haitalliseen tilanteeseen, mutta toisaalta on huomattava, ettei kaikkia mahdollisuuksia tilanteen korjaamiseen ollut tuossa vaiheessa selvitetty. KHO 21.8.1998 T 1453: Päätöksen muuttamiseen ei ole syytä.

Käytännössä kunnanjohtajien irtisanomisen syytä ei ole ollut tulostavoitteiden saavuttamatta jääminen ja siitä johtuva tulosvastuu. Sen jälkeen kun kunnanjohtajan

¹⁴¹ Saipio 2002b s. 4

¹⁴² Saipio 2002a s. 12

¹⁴³ Koskinen & Kulla 2001 s. 211

irtisanominen epäluottamuksen perusteella tuli mahdolliseksi, tapahtuneessa kymmenessä tutkitussa irtisanomistapauksessa henkilösidonnaiset syyryhmät (lähinnä persoonaan liittyvät erimielisyydet ja keskinäiset toimeentulovaikeudet) olivat keskeisiä seitsemässä ja taloudelliset syyryhmät kuudessa tapauksessa. Taloudelliset syyt käsittivät laajasti makro- ja mikrotaloudelliset kokonaisuudet ja jännitteitä oli aiheutunut jopa siitä, että luottamushenkilöt ovat olleet vastaanottavaisempia menopaineille kuin kunnanjohtajat, jotka ovat taas toimineet kunnan kukkaronvartijoina.¹⁴⁴ Taloudellisten näkökohtien liika korostaminen saattaa siis olla jopa negatiivinen asia kunnanjohtajan virassa pysymisen kannalta, mikä kuvaa hyvin kunnallishallinnon tuloksellisuuden painottumista kuntalaisten hyvinvointiin. Vaikka kunnanjohtajan irtisanomista on helpotettu juuri tulosvastuun toteuttamiseksi, se ei vielä näy kovin selvästi ajattelutavassa.

Vuoden 1948 kunnallislaisissa (642/1948) kunnanjohtajan virassa pysyminen oli erityisen vahvasti turvattu. Sen mukaan kunnanjohtaja voitiin erottaa virastaan pitkäaikaisen sairauden tai ruumiinvamman aiheuttaman työkyvyttömyyden lisäksi muulla perusteella kolmen neljänneksen äänten enemmistöllä ja päätös oli alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. Vuoden 1976 kunnallislakiin ei sisältynyt lainkaan kunnanjohtajan erottamista koskevia määräyksiä, joten kunnanjohtaja oli samassa asemassa muiden viranhaltijoiden kanssa irtisanomisen suhteen.

Nykymuotoinen muihin viranhaltijoihin nähden laajennettu irtisanomismahdollisuus tuli voimaan vuoden 1993 alusta lukien. *Kunnanjohtajan irtisanomissuoja on siten muuttunut erityisen turvatusta irtisanomissuojasta ensin samaan asemaan muiden viranhaltijoiden kanssa ja lopulta muita viranhaltijoita heikompaan irtisanomissuojaan. Riippumattoman aseman korostamisesta on siirrytty selvästi tulosvastuun suuntaan.* Kunnanjohtajan erityisiä irtisanomis- ja muuhun tehtävään siirtämisen perusteita sovelletaan myös ns. pakkokuntayhtymän johtajaan (KuntaL 86.4 §).

¹⁴⁴ Ojala 1995 s. 126-127 ja 135

Palvelussuhdeturvalakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 44/1996 vp s. 16 ja 18) mukaan kunnallisten viranhaltijoiden irtisanomis- ja purkamisperusteet määräytyisivät samojen periaatteiden mukaisesti kuin työsuhteisella henkilöstöllä työsopimuslain mukaan. Tämä merkitsisi sitä, että irtisanomisperusteet jaettaisiin viranhaltijasta johtuviin ja taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Laissa ei ole määritely yksityiskohtaisesti niitä viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita, joilla virkasuhde voidaan irtisanoa, vaan irtisanomisoikeus tulee arvioitavaksi kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Pykälä vastaa tältä osin työsopimuslain vastaavaa säännöstä. Viranhaltijasta johtuva erityisen painava syy voi olla esimerkiksi se, ettei viranhaltija kykene asianmukaisesti suorittamaan virkatehtäviään tai viranhaltija huomautuksesta huolimatta toimii jatkuvasti tai olennaisesti vastoin virkavelvollisuuksiaan tahi jatkuvasti tai olennaisesti laiminlyö niitä. Hallintovaliokunta (HaVM 10/1996 vp s. 2) katsoi kuitenkin, että kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvaa koskevan tulkinnan on luonnollisesti perustuttava virkamiesoikeudellisiin perusteisiin ja näkökohtiin.

Hallintovaliokunnan mietinnössä palvelussuhdeturvalaista (HaVM 10/1996 vp s. 2) viitataan kunnan viranhaltijan erityisaseman perusteiden osalta hallintovaliokunnan mietintöön virkamieslaista (HaVM 5/1994 vp) myös palvelussuhdeturvalain yleisperusteluina. Virkamieslakia koskevassa mietinnössä hallintovaliokunta (HaVM 5/1994 vp s. 2-3) toteaa, että *virkamiehillä on ollut perinteisesti työsopimussuhteisia työntekijöitä parempi palvelussuhdeturva. Tämä on perustunut siihen riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukseen, joka koskee erityisesti lain soveltamista ja ylipäätään julkisen vallan käyttämistä.* Valiokunta korosti, että julkisten tehtävien hoitamisen luonne ja siihen liittyvä vastuu edellyttää, että lainsäädännössä kiinnitetään erityistä huomiota virkamiesten aseman itsenäisyyteen ja pysyvyyteen. Virkamies toimii julkisen vallan edustajana ja toteuttajana sekä siten samalla kansalaisten palvelijana. Virkamiehen tehtävänä on turvata, että kansalainen saa hänelle kuuluvat edut ja oikeudet. Virkamiehen virassapysymisoikeus on luotu paljolti virkamiehen objektiivisuutta ja itsenäisyyttä takaamaan. Edellä mainitut hallintovaliokunnan perustelut koskevat siis myös kunnan viranhaltijoita.

Samaan asiaan on viitattu hallituksen esityksen perusteluissa kuntalaiksi (HE 192/1994 vp s. 100), joissa todetaan laillisuusperiaatteen noudattamisen edellyttävän viranhaltijan siten itsenäistä asemaa, ettei hän ole työnantajan direktiovallan alainen. Samaa ajattelutapaa edustaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen kunnanjohtajan irtisanomisperusteiden muuttamiseksi tekemä esitys, jota perusteltiin sillä, että kunnanjohtajan laillisuusvalvontaan liittyvien virkatoimien uskottavuus vaarantuu, mikäli valtuusto voi milloin tahansa ilman riittäviä asiallisia perusteluja irtisanoa hänet¹⁴⁵. Nämä *viranhaltijan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä sekä sen tähden virassapysymisoikeutta korostavat näkemykset ovat ristiriidassa tulostavasta näkemyksen kanssa.*

Viranhaltija voidaan ottaa virkaan määräajaksi, jos tehtävän luonne on siihen syynä (PalvelussuhdeturvaL 3 §). Jossain määrin tulkinnanvaraista on, mitkä kunnan viroista ovat sellaisia. Lienee katsottava, että kunnanjohtajan lisäksi myös apulaiskunnanjohtaja, toimialajohtaja tai muun merkittävän vastuu- tai tulosalueen toiminnasta vastaava johtaja voidaan ottaa määräajaksi.¹⁴⁶ Määräaikaisuus on kuitenkin kunnanjohtajan virkoja lukuun ottamatta jäänyt vähäiseksi, koska sen on nähty vähentävän halukkuutta hakeutua kyseisiin tehtäviin.

Viranhaltija voidaan myös siirtää tietyin perustein toiseen virkaan tai virkasuhteeseen, jos hänen asemansa vakinaisena, väliaikaisena tai tilapäisenä viranhaltijana taikka pää- tai sivuviranhaltijana ei muutu (KuntaL 44 b §). Kyseistä menettelyä on periaatteessa mahdollista käyttää tulostavasta tai tosiasiallisen vastuun toteuttamisen keinona, mutta sen käyttökelpoisuus on hyvin rajallinen erityisesti pienissä organisaatioissa, joissa ei useinkaan ole avoinna sellaisia virkoja, joihin siirto voitaisiin tehdä.

Kun kunnan viranhaltijoiden irtisanomisperusteita ei ole määritelty yksityiskohtaisesti, on tulostavastuuseen ja siihen liittyviin irtisanomisperusteisiin syytä hakea tulkinta-apua valtion virkamieslainsäädännön ja työlainsäädännön kautta. Työsopimuslain tarkastelu on tarpeen

¹⁴⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 31.8.1995. Hallitus antoi lakiesityksen kunnanjohtajan irtisanomisperusteiden muuttamiseksi (HE 208/1995 vp), mutta se ei johtanut lainsäädännön muuttamiseen.

¹⁴⁶ Harjula & Prättälä 2001 s. 294

myös siksi, että se on ollut esikuvana säädettäessä kunnan viranhaltijoita koskevaa palvelussuhdeturvalain irtisanomissäännöstä.

4.3 Tulostavastuu valtionhallinnossa

Bruun, Mäenpää ja Tuori toteavat, että periaatteessa tulostavastuu voidaan toteuttaa myös oikeudellisen virkavastuun muotoja käyttäen, jos tulostavoitteen olennainen toteutumatta jääminen johtuu virkamiehen tahallisesta laiminlyönnistä. Tulostohjauksen yleisestä luonteesta kuitenkin seuraa, että oikeudellinen virkavastuu soveltuu huonosti sen tehosteeksi.¹⁴⁷ Tahallisen laiminlyönnin osalta näkemys pätee myös kunnallishallintoon, mutta silloin kysymys on normaalista virkavastuusta eikä varsinaisesti tulostavastuusta. Oikeudellisen virkavastuun säännökset eivät nyky muodossa sovellu myöskään kunnallisen tulostavastuun tehosteeksi.

Koskinen ja Kulla puolestaan toteavat, että tulostavastuu on taloudellisen ohjauksen ja sen mukaisen tulostohjauksen toteuttamiskeino. Virkamiehen yleisistä virkavelvollisuuksista tulostavastuuta sääntelee lähinnä virantoimitusvelvollisuus. Virkamiehen pitää suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä, mikä ilmaisee taloudellisen ja tehokkaan toiminnan vaatimuksen. Seuraukset heikosta tuloksesta voivat olla ensi sijassa taloudellisia, esimerkiksi palkan määrään vaikuttavia tai virkauralla etenemistä hidastavia. Äärimmäisessä tilanteessa saatetaan turvautua irtisanomiseen tai jopa varsinaisen virkavastuun toteuttamismuotoihin. Erityisesti viraston päällikön irtisanomiskynnys on tässä pääsääntöisesti alempi.¹⁴⁸

Valtion virkamieslain tavoin kuntalain 44 a § säätää, että viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Myös kunnissa tulostavastuu voi konkretisoitua palkassa ja virkauralla etenemisen hidastumisena, mutta irtisanominen muiden kuin kunnanjohtajan kohdalla näyttää vaikealta kysymykseltä. Ainoa virantoimitusvelvollisuutta tulostavastuun mielessä koskeva KHO:n ratkaisu julkishallinnosta on seuraava:

¹⁴⁷ Bruun & Mäenpää & Tuori 1995 s. 212

¹⁴⁸ Koskinen & Kulla 2001 s. 151

Virkamieslautakunta 6.3.1996 n:o 1181/95: Tampereen ensimmäinen kaupunginviskaali oli antanut K:lle 20.11.1995 kirjallisen varoituksen virkavelvollisuuksien tahallisesta laiminlyönnistä. Laiminlyönnin on katsottu toteutuneen, koska K:lla oli 15.11.1995 ollut kokonaan tai osaksi tekemättä syyttäjien sihteerille kuuluvat työt ainakin 66 jutussa ja lisäksi yhden laajan jutun toimenpiteet. Töiden kasautumisesta K:ta oli huomautettu 17.10.1995 ja 25.10.1995. Virkamieslain mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Keskinäisessä vertailussa viraston sihteerien työmäärät vastaavat pääpiirteittäin toisiaan. Myöskään vaativuustasoltaan tehtävät eivät olennaisesti poikkea toisistaan. Sihteerin työn luonteeseen kuuluu velvollisuus pyrkiä itsenäisesti määrittelemään suoritettavien töiden tärkeysjärjestys ja etsimään keinoja ruuhkatilanteista selviämiseen. Virkamieslautakunta totesi, että kaupunginviskaalilla on ollut riittävä syy kirjallisen varoituksen antamiseen. KHO (17.10.1996 T 3227) katsoi, ettei ole syytä muuttaa virkamieslautakunnan päätöstä.

Vaikka edellisessä tapauksessa oli annettu vain kirjallinen varoitus, on sillä periaatteellisesti suuri merkitys. Se osoittaa, että *virkamieheltä ja viranhaltijalta voidaan vaatia tiettyä aikaansaamisen tasoa, johon toiset virkamiehet ja viranhaltijat pystyvät.*

Virkamieslain 25.2 §:n mukaan “Viranomainen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava“. Virkamieslain 26 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 25.2 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan tietyt virkamiehet (mm. ministeriön kansliapäällikkö, valtiosihteeri, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt) irtisanoa, “kun siihen on syytä“. Kunnan viranhaltijoita koskevan palvelussuhdeturvalain 6 §:n mukaan “Kunta ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava“, joka on siis sanamuodoltaan yhtäpitävä valtion virkamieslain 25 §:n kanssa.

Hallituksen esityksen perusteluissa virkamieslaiksi (HE 291/1993 vp s. 37) todetaan virkamieslain 25 §:ään liittyen, että irtisanomisperusteen olemassa oloa arvioitaessa on otettava huomioon valtion palveluksessa olevien virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset. Myös hallintovaliokunta (HaVM 5/1994 vp s. 7) totesi, että käytännössä *virkasuhteen irtisanomiskynnys vaihtelee tehtävän laadun mukaan.* Irtisanomissuoja on tässä mielessä erilainen eri virkamiesryhmillä, vaikka sovellettavat

säännökset ovat samoja¹⁴⁹. palvelussuhdeturvalain tulkinnan voidaan olettaa olevan tältä osin yhtäpitävä virkamieslain vastaavan tulkinnan kanssa, koska viranhaltijan asema ja virkavelvollisuudet sekä irtisanomista koskevat normit ovat hyvin samankaltaiset kuin valtion virkamiehillä ja lisäksi hallintovaliokunta viittasi viranhaltijan erityisaseman osalta virkamieslakia koskevaan mietintöönsä.

4.4 Tulostavastuu yksityissektorilla

Yksityissektorilla yhteisöjen johdon vastuu on jaettavissa tulostavastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen, rikostavastuuseen ja vastuuseen yhtiön sitoumuksista. *Tulostavastuulla tarkoitetaan vastuuta yhtiön omistajille, joilla on valta erottaa yhtiön hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai muu palkkajohtaja, kun tämän katsotaan epäonnistuneen tehtävissään. Vastuu realisoituu asteittain tulostavastuun ollessa muihin vastuun lajeihin nähden herkintä. Kynnys erotetuksi tulemiseen on alemmalla tasolla kuin vahingonkorvaus- tai rikostavastuun toteutuminen.*¹⁵⁰

Osakeyhtiön toimitusjohtaja katsotaan yhtiön johtoon kuuluvaksi elimeksi, eikä hän siten voi olla työsopimussuhteessa yhtiöön. Asia on todettu useissa KKO:n päätöksissä.¹⁵¹ Osakeyhtiön oikeutta päättää toimitusjohtajan palvelussuhde ei ole rajoitettu lainsäädännöllä ja toimitusjohtajan erottaminen luottamuspujan vuoksi on hyväksyttävä syy (KKO 2002:73). Erottaminen tapahtuu enemmistö päätöksellä ja voi tapahtua esimerkiksi tulostavoitteen toteutumatta jäämisen vuoksi. Toimitusjohtajan lisäksi tulostavastuu koskee edellä esitetyn määritelmän mukaisesti myös muita palkkajohtajia. Tulostavastuu on siis luonnollinen ja vakiintunut lähtökohta yksityissektorin johdon osalta.

Yhtiön johdon aseman lisäksi on syytä tarkastella myös yksityissektorin työntekijän asemaa, jotta saadaan vertailupohjaa kuntiin nähden. Tarkastelun pohjana käytetään tässä oikeuskäytäntöä ja tulkintoja jo kumotun työsopimuslain (320/1970) ajalta, joka on ollut irtisanomissäännöksen osalta sekä valtion virkamieslain että kuntien palvelussuhdeturvalain

¹⁴⁹ Koskinen & Kulla 2001 s. 181

¹⁵⁰ Huhtamäki 1994 s. 59

¹⁵¹ Koski & Schultén 1998 s. 465-467

esikuvana. Uudesta työsopimuslaista (55/2001) ei ole vielä tältä osin riittävää oikeuskäytäntöä, mutta hallituksen esityksen perusteluissa (HE 157/2000 vp s. 49) todetaan, että kielellisistä täsmennyksistä ja selkeytyksistä huolimatta ehdotuksilla ei pyritä muuttamaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä irtisanomisperusteille asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Jäljempänä esitetyt tulkinnat pitävät tällöin paikkansa myös nykyisen työsopimuslain suhteen.

Yksityissektorilla työntekijän aikaansaamattomuutta on käsitelty työvelvoitteen laiminlyöntinä, mikä voi olla työsuhteen päättämisperuste. Aikaansaamattomuudesta päättämisperusteena syntyneet riidat koskevat yleensä johtavassa asemassa olevia tai myyntityötä suorittavia työntekijöitä. Aikaansaamattomuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että työntekijä ei laiminlyö tehtäviään eikä toimi annettujen ohjeiden vastaisesti, mutta ei toisaalta saa aikaan myöskään riittävää tulosta. Se, että työntekijän työ ei etene riittävän nopeasti tai että työntekijä ei saa aikaan riittävää tulosta, voi olla irtisanomisen peruste. Työntekijä ei täytä tällöin omaa suoritusvelvollisuuttaan. Pelkkä tuloksen aikaansaamattomuus ei kuitenkaan oikeuskäytännön mukaan yleensä riitä perusteeksi työsopimuksen irtisanomiselle. Työntekijällä ei lähtökohtaisesti ole tulosvastuuta. Tulosten tai tavoitteiden saavuttamatta jääminen on voitava lukea myös kyseisen työntekijän syyksi vikana tai laiminlyöntinä.¹⁵²

Kun oikeuskäytännössä arvioidaan työsopimuksen päättämiskynnyksen ylittymistä, työntekijän vian tai laiminlyönnin lisäksi monet muut asiat korostuvat harkinnassa. Arviointiin vaikuttavat esimerkiksi vian tai laiminlyönnin aste ja kesto, työnantajan suhtautuminen, työntekijän kehittyminen suhteessa työsopimuksen edellytyksiin, tavoitteiden kohtuullisuus, työntekijän asema sekä annetut varoitukset ja niistä seurannut käyttäytymisen muutos. *Aikaansaamattomuuden merkityksen arviointi poikkeaa eri työntekijäryhmien kohdalla. Johtavassa asemassa olevan työntekijän työsopimuksen irtisanominen on helpompaa kuin tavallisen työntekijän.¹⁵³* Esimerkiksi luottamuspuolan syntyminen

¹⁵² Koskinen 1998 s. 104-105

¹⁵³ Koskinen 1998 s. 108-114

johtavassa asemassa olevien osalta suhteessa esimiehiin voi olla hyväksyttävä irtisanomisperuste¹⁵⁴.

Työntekijän tulosvastuuta on käsitelty seuraavassa tuomiossa, joka osoittaa johtavan aseman merkityksen ja tulosvastuun olemassaolon hyväksyttävänä irtisanomisperusteena:

KKO 1989:96: A oli ollut erään osuuskunnan auto-osaston tulosvastuullisena päällikkönä noin 7 kuukautta. Osaston tulos tuolta ajalta ei ollut niin huono, että se olisi oikeuttanut A:n työsopimuksen irtisanomiseen. Ottaen huomioon A:n johtavan aseman ja tulosvastuun osuuskunnalla oli kuitenkin ollut erityisen painava syy irtisanoa työsopimus, kun A:n suhteet alaisiin ja autojen toimittajiin olivat huonontuneet niin, että osaston toiminta oli häiriintynyt ja tuloseennuste heikentynyt.

Mielenkiintoinen seikka päätöksessä on, että sen mukaan myös tulevaisuuden näkymät (tuloseennuste) voivat olla ainakin yhdessä muiden seikkojen kanssa irtisanomisperuste. Siitä käy myös epäsuorasti ilmi, että riittävän huono tulos voi olla irtisanomisen peruste, mikä on vahvistettu seuraavassa tuomiossa:

KKO 1993:99: M oli 1.2.1988 alkaen ollut osakeyhtiössä työssä vakuutuskonsulttina toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen nojalla. Yhtiön hallituksen 7.1.1991 pidetyssä kokouksessa oli M:n työsuhde purettu sillä perusteella, että hän ei ollut päässyt yhtiön johdon hänelle asettamiin tulostavoitteisiin. Sopimussuhteen alkaessa M:lle oli ilmoitettu palkkauksen ja kulukorvausten perustuvan kokonaan konsultin henkilökohtaiseen tulosvastuuseen. Verrattuna yhtiön muiden vakuutuskonsulttien saavuttamaan tulokseen M:n tulos oli jäänyt huomattavasti niiden alapuolelle.

KKO:n perustelujen mukaan M:n tulos työsuhteen koko kestoajalta on ollut huono. Tulos ei ollut työsuhteen kestäessä suoritetusta seurannasta ja M:n kanssa käydyistä keskusteluista huolimatta parantunut. Tällä perusteella yhtiöllä on ollut M:stä riippuvista syistä työsopimuslain 37 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisen painava syy irtisanoa M:n työsopimus.

Päätös osoittaa selvästi, että *riittävän huono tulos on hyväksyttävä irtisanomisperuste ja että tulosvastuu tai aikaansaamattomuus on hyväksyttävä irtisanomisperuste ilman johtavaa asemaakin*. Vastaavalla tavalla myös muu kuin rahamääräinen tulos voi olla hyväksyttävä irtisanomisperuste.

¹⁵⁴ Kairinen 1998 s. 249 ja Kairinen 2001 s. 296

4.5 Uusi tulkinta tulosvastuusta kunnallishallinnossa

Tulosvastuu irtisanomisen muodossa toteutuu kaikkein heikoimmin kunnallishallinnossa. Kunnanjohtajan irtisanominen on huomattavasti vaikeampaa kuin osakeyhtiön toimitusjohtajan. Kunnanjohtajan irtisanomisperusteet valtion virkamieslain 26 §:n mukaisiin johtaviin virkamiehiin verrattuna ovat asiallisesti jokseenkin samansisältöiset¹⁵⁵. Valtiolla irtisanomisesta valittaminen ei kuitenkaan ole aina mahdollista (virkamieslaki 53.3 §). Kunnassa kunnanjohtajan irtisanomiseen vaaditaan määräenemmistö ja tilapäisen valiokunnan asettaminen valmistelemaan asiaa, jolloin siihen liittyvä kielteinen julkisuus ovat omiaan nostamaan irtisanomiskynnystä. Lisäksi yksityisellä sektorilla tavoitteisiin pääsemättömän työntekijän erottaminen jää voimaan, vaikka se osoittautuisi myöhemmin laittomaksi. Viranhaltijoita taas koskee palvelussuhdeturvalain 14 §, jonka mukaan viranhaltijan palvelussuhde jatkuu katkeamattomana, jos viranhaltijan irtisanominen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman palvelussuhdeturvalaissa säädettyä irtisanomisperustetta.

Ilmeisesti suurin ero tulosvastuun suhteen on kulttuurissa. Yksityissektorin johtavat työntekijät hyväksyvät – vaikka sitten pakon sanelemana – aika pitkälle tulosvastuun ja siihen liittyvän irtisanomisen. Yritysten koko toiminta ja ajatusmaailma pyörii tuloksen tekemisen ympärillä ja tulosvastuu on luonnollinen osa sitä. *Kunnallishallinto on siirtymävaiheessa, jossa hallinnon käytäntöjä pintatasolla paljolti leimaavat New Public Managementin mukaiset toimintatavat, mutta syvärakenteissa ja kulttuurissa vaikuttaa edelleen byrokraattis-legalistisen hallinnon perinne*¹⁵⁶. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vaikka kunnissa ja yksityissektorilla sovelletaan samaa työsopimuslakia, yksityissektorilla tapahtuu laillisesti irtisanomisia tulosvastuun ja saamattomuuden perusteella, mitä taas ei tapahdu lainkaan kunnissa. Julkisella sektorilla ei usein ole helppoa rationalisoida toimintaa ja puuttua henkilöstöön ja sen määrään poliittisista

¹⁵⁵ Vrt. Saipio & Niittylä & Vartiainen-Hynönen 1996 s. 259

¹⁵⁶ Haveri 2002 s. 17

syistä¹⁵⁷. Kulttuurisiin eroihin viittaa myös se, että ilmeisesti kaikki irtisanotut kunnanjohtajat ovat riitauttaneet irtisanomisensa¹⁵⁸.

Kun verrataan kunnallishallinnossa käytävää keskustelua tulosvastuusta ja sen toteuttamisesta valtion hallintoon, niin kunnissa käytävä keskustelu on jokseenkin olematonta. Tulosvastuu tunnetaan jo asiahakemistojen hakusanana valtion virkamiesoikeudellisessa kirjallisuudessa, toisin kuin kuntapuolen kirjallisuudessa. Valtiolla tulosvastuuta on käsitelty jatkuvasti erilaisissa komiteoissa ja työryhmissä, mutta kunnallishallinnosta ei löydy yhtään vastaavaa selvitystä. Sen sijaan yksityissektorilla keskustelua tulosvastuusta ei käydy kovin paljoa siitä syystä, että tulosvastuu on vakiintunut järjestelmä siellä.

Näkemyks viranhaltijan vahvasta virassapysymisoikeudesta riippumattomuuden ja sitä kautta kuntalaisten etujen takaajana on ongelmallinen, vaikka se on luonnollinen lähtökohta tuomioistuinlaitoksen kohdalla. Läheskään kaikki kunnan viranhaltijat eivät käytä julkista valtaa tai sen käyttö muodostaa heidän tehtävistään vain pienen osan. Viranhaltijan riippumattomuus on tietysti kuntalaisen etu vaikka siinä tapauksessa, ettei viranhaltija suostu heikentämään asiakkaille kuuluvia etuja kunnan säästötarpeista huolimatta. Toisaalta kun valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet koskevat esimerkiksi asiakkaiden palveluaikojen pituutta ja palvelujen laatua, niin viranhaltijan riippumattomuus voi kääntyä kuntalaista vastaan. Hyvien tavoitteiden muuttaminen käytännöksi ei välttämättä onnistu, mikäli viranhaltijoiden asema on liian vahva.

Tulosvastuuta ja aikaansaamattomuutta ei ole ilmeisesti käytetty irtisanomisen perusteena kunnissa, koska sitä ei ole mielletty irtisanomisperusteeksi eikä myöskään sen laillisuudesta ole varmaa käsitystä. Tilanne on ollut sikäli luonnollinen, että tuloksellisuus ja siihen liittyvä tulosvastuu on aikaisemmin ymmärretty yritystoimintaan kuuluvaksi taloudellisen tuloksen saavuttamiseen liittyväksi vastuuksi. Kun kunnan toiminnan tavoitteena ei ole mahdollisimman hyvä taloudellinen tulos, ei sen saavuttamatta jäämistäkään

¹⁵⁷ Martikainen & Luoma 1997 s. 5

¹⁵⁸ Vrt. Harjula & Prättälä 2001 s. 199

ole voitu käyttää tulosvastuun perusteena. *Nykyisin tuloksellisuus on kuitenkin olennainen toiminnalle asetettava vaatimus myös kunnissa, mutta sen sisältö ei ole taloudellisen tuloksen tekeminen vaan voimavarojen tehokas käyttö ja vaikuttavuus. Tuloksellisuuden sisältö kunnissa ottaa huomioon niiden olemassaolon tarkoituksen ja tavoitteiden erilaisuuden yrityksiin verrattuna, jolloin tulosvastuu tavoitteiden saavuttamiseksi sopii periaatteessa kuntiin yhtä hyvin kuin yrityksiinkin.* Tuloksellisuuden mittaaminen on tosin vaikeampaa kunnissa kuin yrityksissä, koska kunnissa se tapahtuu pääsääntöisesti reaali- eikä rahaprosessin puolelta.

Palvelussuhdeturvalain sekä viranhaltijasta johtuvat että taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet vastaavat aikaisemman työsopimuslain vastaavia säännöksiä (HE 44/1996 vp s. 18-19). KHO on useissa päätöksissään ottanut kannan, että palvelussuhdeturvalain säännöksiä tehtävien vähentymisestä tulkitaan samalla tavoin kuin työsopimuslain säännöksiä työn vähentymisestä eli laajasti siten, että myös kunnan säästötarpeista johtuva tehtävien tarjoamisen edellytysten vähentyminen voi olla irtisanomisperuste¹⁵⁹. Kun KHO on katsonut työsopimuslain esikuvan mukaan säädettyjen palvelussuhdeturvalain taloudellisten ja tuotannollisten irtisanomisperusteiden tulkinnan olevan sisällöllisesti sama kuin työsopimuslaissa, myös viranhaltijasta johtuvien irtisanomisperusteiden tulkinnan voi olettaa olevan vastaavalla tavalla samanlainen.

Virkamieslain ja työsopimuslain irtisanomissäännösten, virkamieslakia ja palvelussuhdeturvalakia koskevien hallintovaliokunnan mietintöjen sekä oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden pohjalta myös *palvelussuhdeturvalaista voidaan perustellusti esittää tulkinta, että viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita on tulkittava jossain määrin eri tavalla eri tehtävissä ja asemassa olevien viranhaltijoiden kohdalla ja tulosvastuu voi olla irtisanomisperuste kunnallishallinnon johtavissa tehtävissä. Vastaavasti aikaansaamattomuus irtisanomisperusteena voi tulla kysymykseen myös ns. tavallisen viranhaltijan kohdalla.* Tällaisista tapauksista ei kuitenkaan ole oikeuden päätöksiä. *Kyseessä on perinteisen tulkinnan, jonka mukaan vain kunnanjohtaja on irtisanottavissa tulosvastuun perusteella, kanssa kilpaileva uusi tulkinta.*

Uutta tulkintaa puoltavat puhtaasti oikeudellisten argumenttien lisäksi monet toimintaympäristön ja ajattelutavan muuttumiseen liittyvät tekijät. Keskeisimpiä niistä ovat *kunnissa käyttöön otettu tulohajaus, mihin kuuluu olennaisena osana tulosvastuu, sekä kuntien toiminnan painopisteen siirtyminen julkisen vallan käytöstä palvelujen järjestämiseen*¹⁶⁰, jolloin keskeisimmän toimintaa määrittävän kriteerin ei pitäisi olla enää oikeussuoja. Kuntien toiminta liittyy pääosin hyvinvointipalveluihin, joissa julkisen vallan käytön osuus on suhteellisen kapea verrattuna valtion tehtäviin (HE 196/2002 vp s. 4). Koko kunnasta on tavallaan muodostettu tulosityksikkö siirryttäessä laskennalliseen valtiosuuteen sekä vähentämällä ja väljentämällä toimintaa koskevia säännöksiä, jolloin toiminnan tuloksellisuuden on oltava kilpailukykyinen yksityissektorin kanssa ja se koituu juuri asianomaisen kunnan hyväksi.

Tulosjohtamisessa etenkin johtaville mutta myös tavallisille viranhaltijoille asetetaan yhä enenevässä määrin selviä tulostavoitteita ja seurataan niiden toteutumista. Tällöin eri *viranhaltijoiden keskinäiset erot ja poikkeamat tavoitteiden saavuttamisessa ja tuloksellisuudessa tulevat aikaisempaa selvemmin näkyviin*, mikä nostaa jatkossa tulosvastuun irtisanomisen perusteena konkreettisesti esille. Tulosjohtamisen myötä viranhaltijoiden tuloksellisuuden arvioimiseksi on tullut sekä taloudellisia että toiminnallisia mittareita, jolloin ne muodostavat luonnollisen ja aikaisempaa luotettavamman pohjan myös mahdollisen irtisanomisen tai toisiin tehtäviin siirtämisen arvioinnille. Niitä käytettäessä viranhaltijan oikeusturva ei ole samalla tavalla vaarassa, kuin jos arviointi perustuisi vain subjektiiviseen mielipiteeseen. Oikeusturvaa takaa myös palvelussuhteen jatkuminen laittomassa irtisanomisessa.

Voidaan myös kysyä, eivätkö kunnan toiminnalliset tavoitteet, joita varten kunta on olemassa, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa ja koulutuksessa ole yhtä tärkeitä kuin yksityissektorin taloudelliset tulostavoitteet. Mikäli ne ovat yhtä tärkeitä, niin silloin olisi luonnollista, että niiden saavuttamiseen tai saavuttamista estävien tekijöiden poistamiseen on käytettävissä yhtä laajat keinot kuin yritysten taloudellisten tulostavoitteiden saavuttamiseen.

¹⁵⁹ Saipio 1999 s. 8

Mikäli kunnallishallinnossa katsotaan yksityissektorin tavoin olevan tärkeintä koko olemassaolon tarkoituksena olevien tavoitteiden saavuttaminen, eikä toimintaprosessin sääntöjenmukaisuus – tavoitteiden sisältö on toki erilainen – tulisi tavoitteiden saavuttamiseen liittyä vastuujärjestelmä, joka olisi ensisijainen muuhun vastuuseen eli perinteiseen virkavastuuseen nähden.

Eri toimintayksiköiden johtavat viranhaltijat toimivat usein suoraan toimielimen alaisina ja esittelevät sen päätettäväksi tulevat asiat, jolloin heidän asemansa ei eroa olennaisesti kunnanjohtajan asemasta. Toimintayksiköt ja niiden johtavat viranhaltijat käyttävät hallinnonuudistuksen seurauksena merkittävää päätäntä- ja talousvaltaa, jolloin yksiköiden johtavien viranhaltijoiden aseman tulisi olla kunnanjohtajan asemaa vastaava tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän tulosvastuun suhteen. He ovat sellaisessa asemassa organisaatiossa, että jos he eivät ole täysipainoisesti valtuuston asettamien tavoitteiden takana, niin tavoitteet jäävät toteutumatta.

Jotta kunnanjohtaja voisi vastata hänelle asetettuun tulosvastuuseen, niin hänellä täytyy olla myös keinot sen toteuttamiseksi. Kunnan toiminnan tuloksellisuus muodostuu useista eri osaluista ja koko henkilöstön tuloksellisuuden summana. Tällöin *tulosvastuun täytyy ulottua etenkin johtaviin viranhaltijoihin, mutta jossain määrin myös muuhun henkilökuntaan.* Tulosvastuun määrä on sitten riippuvainen henkilön tehtävistä ja toimintavaltuuksista. Vaikka tässä tutkimuksessa esitetty tulosvastuu ei olisikaan täysin aitoa, äärimmillään pelkkään luottamukseen ja tulevaisuuden suunnitelmiin perustuvaa yksityissektorin tavoin, olisi sillä kuitenkin suuri periaatteellinen ja kulttuurinen merkitys. Kun irtisanomisen edellytetään perustuvan asiallisiin ja riittäviin syihin, huomioi se toisaalta yhdessä palvelussuhteen jatkuvuuden kanssa viranhaltijoiden oikeusturvan.

Vaikka tulosvastuun käytännön toteuttaminen yleensä koetaan rankaisemisena, sen tavoitteena on päämiehen määrittelemien tavoitteiden parempi saavuttaminen jatkossa. Tällöin tulosvastuun keinoina eivät voi olla perinteiset rikosoikeudellinen ja

¹⁶⁰ Kuntasektorilla on jokseenkin yhtä paljon virka- ja työsuhteisia, mutta osa viroista ei sisällä julkisen vallan käyttöä, KM 2002:6 s. 2 ja 12.

vahingonkorvausvastuu ja varoitus, vaan tuloksesta vastaavan henkilön korvaaminen sellaisella henkilöllä, jonka uskotaan pääsevän paremmin tavoitteisiin. Lisäksi tulospalkkaus voi tukea tavoitteiden saavuttamista. Henkilön vaihtamisella ei tavoitella rankaisemista, vaan halutaan vaihtaa toiseen henkilö, jonka taitoon ja kykyyn hoitaa asioita ei enää luoteta. Kunnanjohtajan irtisanomisen perusteena oleva luottamuspula on hyvin kuvaava termi tässä suhteessa. Luottamuspulan taustalla voi olla sekä ympäristön henkilölle asettamien vaatimusten muuttuminen että henkilöön itseensä suoraan liittyvät syyt. Tulostavastuun toteuttamismuotoina tulevat kysymykseen irtisanominen, henkilön siirtäminen toisiin tehtäviin ja määräaikaisuus, sekä luottamushenkilöiden osalta luottamustoimesta erottaminen.

5. VASTUUVAPAUDEN SELVITTÄMINEN

5.1 Tilintarkastuksen tarkoitus ja tehtävät

Tilintarkastuksen tehtävänä on tarkastaa ja arvioida tarkastuskohdetta sekä havainnoista raportoimalla palvella valtuuston tiedontarpeita. Tämän ohella tilintarkastuksen tehtävänä on edistää julkisen hallinnon taloudenhoidon yleistä luotettavuutta ja julkishallinnolle kuuluvan tilivelvollisuuden asianmukaista toteuttamista. Tilintarkastus palvelee valtuustoa varmentamalla muiden tuottamaa seuranta- ja valvontatietoa sekä toimittamalla täydennykseksi analysoitua tietoa organisaation sisältä. Nimenomaan seuranta- ja valvontatiedon puolueettomalla analysoinnilla tilintarkastus lisää tiedon arvoa valtuustolle.¹⁶¹ Tilintarkastus on siis kunnan ylimmän päättävän elimen, valtuuston valvontaväline. Tilintarkastuksella on keskeinen tehtävä myös kunnan kahden tärkeimmän sidosryhmän – kunnan jäsenten ja valtion – kannalta. Tarkoituksena on suojata kuntalaisten ja kunnan etuja sekä varmistaa, että viranomaiset täyttävät asianmukaisesti virkavelvollisuutensa.¹⁶²

Kuntalain 73.1 §:n (tilintarkastajien tehtävät) mukaan tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajien em. tarkemmasta tehtävämäärittelystä seuraa, että *tilintarkastuksen ensisijaisena tarkoituksena on kunnan hallinnon ja taloudenhoidon laillisuuden*

¹⁶¹ Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 4

¹⁶² Myllymäki 2000 s. 289

valvonta. Laillisuuden arvioinnissa on selvitettävä, onko jokin olosuhde sen mukainen kuin oikeusnormi määrää tai onko jokin toimenpide toteutunut normin määräämällä tavalla.¹⁶³ *Vaikka päävastuu toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista on tarkastuslautakunnalla, myös tilintarkastaja voi arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista eli tarkastaa toiminnan tarkoituksenmukaisuutta*¹⁶⁴. Samoin tavoiteasettelun mahdollisista puutteista voidaan esittää näkemyksiä. Tilintarkastus on lähtökohdiltaan laillisuusvalvontaa, mutta julkiseen hallintoon liittyvä kansalaisnäkökulma edellyttää sen lisäksi julkisten varojen käytön tarkoituksenmukaisuuden arviointia.¹⁶⁵

Koska kuntalain mukaan kunnan hallinnon ja talouden keskeisimmistä kysymyksistä päättää valtuusto, on tilintarkastajien tarkastusoikeuden ulottuttava myös valtuuston toiminnan laillisuuteen jo senkin varmistamiseksi, että valtuuston päätösvalta säilyy. Kun tilintarkastajien tulee puuttua aina lainvastaisiin päätöksiin, voivat he tätä kautta puuttua ainakin valtuuston selvästi epätarkoituksenmukaisiin päätöksiin, sillä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkominen (harkintavallan väärinkäyttö) on laillisuuskysymys. Valtuuston toimia arvioidessaan tilintarkastajat voivat kohdistaa arvostelunsa myös asioiden valmistelussa ja täytäntöönpanossa ilmenneisiin puutteisiin ja virheisiin.¹⁶⁶

Hallintovaliokunta (HaVM 18/1994 vp s. 16) katsoi, ettei kunnan hallinnon ja talouden hoidon tarkoituksenmukaisuusarviointi kuulu tilintarkastajille, vaan tarkastuslautakunnalle. Syy siihen on näkemyksessä, että tilintarkastajan puolueeton ja uskottava asema vaarantuu, jos hän ottaa osaa arvoarviointiin. Ulkoisen tarkastuksen työnjaossa “poliittiset” kysymykset olisi nimenomaan tästä syystä erotettu pois tilintarkastajan työnkuvasta.¹⁶⁷ Hallintovaliokunnan kannanotto jää huomiotta ainakin siltä osin, kuin kuntalaki itsessään suoraan määrää tilintarkastajien tehtäväksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa vaativia tehtäviä, kuten sisäisen valvonnan asianmukaisuuden tarkastamisen. Lisäksi tavoitteiden asettaminen on kunnissa ja Kuntaliitossa jatkuva kehittämisen kohde ja sen muuttuminen

¹⁶³ Myllymäki 2000 s. 290

¹⁶⁴ Harjula & Prättälä 2001 s. 455, samoin Hannus & Hallberg 2000 s. 479, Myllymäki 2000 s. 290 ja Heuru 2001 s. 425-426.

¹⁶⁵ Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 4-5

¹⁶⁶ Myllymäki 2000 s. 291

¹⁶⁷ Vrt. Eskola 1997 s. 299

systemaattisemmaksi tulee vaikuttamaan tilintarkastuksen sisältöön, koska kuntalaki asettaa myös tilintarkastajien tehtäväksi tarkastaa, onko kunnan hallintoa hoidettu valtuuston päätösten mukaisesti. Toisin kuin usein ymmärretään, tavoitteiden toteutumisen tarkastaminen on luonteeltaan enemmän laillisuustarkastusta kuin tarkoituksenmukaisuuden tarkastamista. Valtuuston tavoitepäätös on normi, johon tilitystä ja toteutunutta verrataan.¹⁶⁸

Käytännössä tilintarkastajat tekevät myös muuta tarkoituksenmukaisuuden arviointia, koska julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa sitä edellyttää¹⁶⁹. Myös valtiovarainministeriön päätöksessä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta on määritelty yhdeksi tutkinnon kolmesta osa-alueesta tuloksellisuuden mittaus ja arviointi, mikä viittaa siihen, että tilintarkastajilta odotetaan tuloksellisuuden arviointia¹⁷⁰. Lisäksi tilintarkastajat toimivat tarkastuslautakunnan valmistelijoina etenkin pienissä kunnissa¹⁷¹, jolloin heidän vaikutuksensa tarkoituksenmukaisuuden arviointiin on merkittävä.

Rajanveto eri tehtävien välillä ei ole aina helppoa. Tilintarkastuslain perusteluissa (HE 295/1993 vp s. 31) todetaan, että tilintarkastuksessa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien toisistaan erottaminen voi käytännössä olla vaikeaa. Tämä tulee hyvin esille tilintarkastajien ainoassa asioihin vaikuttamiskeinossa eli raportoinnissa, josta muistutuksen osalta on säädetty, ettei muistutusta tarvitse tehdä jos virhe tai vahinko on vähäinen, mikä jättää aika laajan harkintavallan tilintarkastajille.

Tilintarkastajien tehtävien määrittelyn tavoitteena on järjestää tarkastusvastuu niin, että riippumattomat tilintarkastajat vastaavat tarkastuksesta. Tehtävien määrittely pyrkii kohdistamaan tilintarkastuksen valvonnan kannalta keskeisiin asioihin. (HE 192/1994 vp s. 57) Tilintarkastuksen ohjenormina on hyvä tilintarkastustapa. Se on hyvään asianajajatapaan ja hyvään kirjanpitoon rinnastettavaa tapaoikeutta, joka määrittelee tilintarkastajan tehtävän sisällön kunnan hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisessa. Tilintarkastajan on toimittava tehtävässään huolellisen ammattihenkilön yleisesti noudattaman

¹⁶⁸ Meklin 2000 s. 145

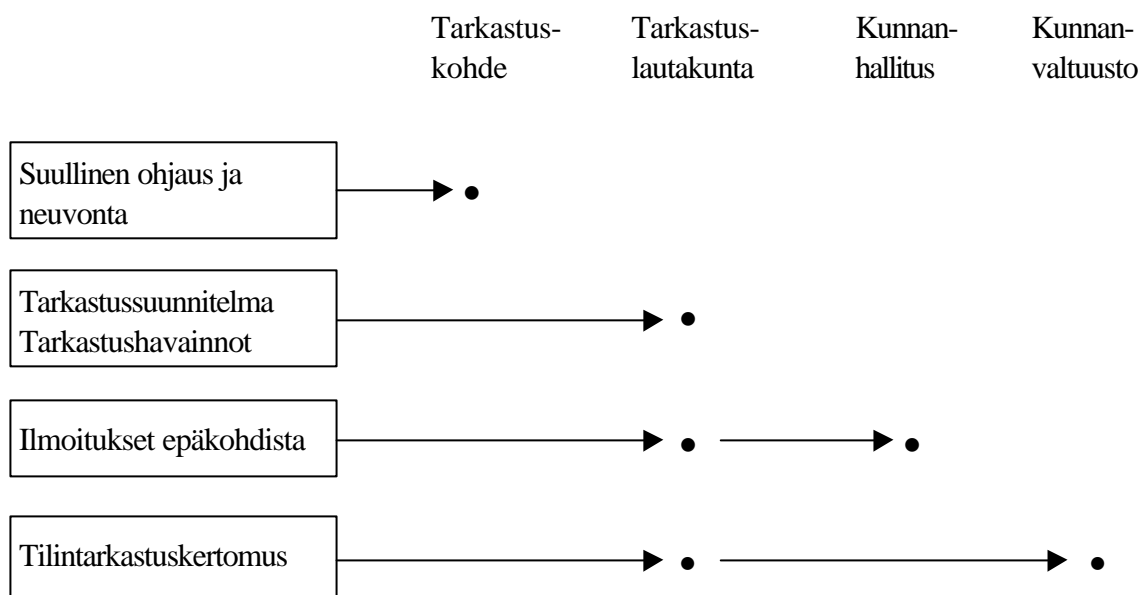
¹⁶⁹ Vrt. Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 4-5

¹⁷⁰ Ks. VVM päätös 1210/1999 § 1

tilintarkastuskäytännön mukaisesti.¹⁷² Hyvää tilintarkastustapaa määrittelevät kansainvälisen käytännön mukaan tilintarkastajat ja heidän ammatilliset järjestönsä (HE 242/1998 vp s. 8). Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry. on hyväksynyt suositukset hyväksi tilintarkastustavaksi julkishallinnossa ja kuntien tilintarkastuskertomusmalliksi.

5.2 Tilintarkastajien raportointi

*Tilintarkastajien asioihin vaikuttaminen tapahtuu raportoimalla*¹⁷³. Tilintarkastajien raportoinnissa voidaan erottaa neljä tasoa: 1) suullinen ohjaus ja neuvonta, 2) tarkastussuunnitelman toteutuminen ja tarkastushavainnot, 3) ilmoitukset havaituista epäkohdista eli tarkastusilmoitus ja 4) tilintarkastuskertomus.



Kuvio 6. Tilintarkastajien raportointi¹⁷⁴

Tarkastussääntömallin mukaan tilintarkastajat ilmoittavat tarkastussuunnitelman toteutumisesta ja tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle sen määrämällä tavalla¹⁷⁵.

¹⁷¹ Vuorinen 2000 s. 48

¹⁷² Harjula & Prättälä 2001 s. 455

¹⁷³ Vrt. Kunnallisen tilintarkastuksen yleispiirteet 1979 s. 10

¹⁷⁴ Vrt. Vuorinen 2000 s. 57, jossa esitettyyn kuvioon on lisätty hyvään tilintarkastustapaan perustuen suullinen ohjaus ja neuvonta omana tasonaan, Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 12-13.

¹⁷⁵ Tarkastussääntömalli 1996 § 8

Kuntalain 73.3 § asettaa tilintarkastajille velvollisuuden harkita, ovatko ja mitkä heidän havaitsemansa epäkohdat sellaisia, että ne on viipymättä saatettava tarkastuslautakunnan ja hallituksenkin tietoon sen sijasta, että ne jätettäisiin esitettäväksi tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastajien epäkohdista tekemän ilmoituksen johdosta tarkastuslautakunnan ja hallituksen on käsiteltävä asia ja otettava kantaa siihen, ryhdytäänkö ja mihin toimenpiteisiin sen johdosta.¹⁷⁶

Toisaalta turhaa raportointia tulee välttää. Organisaation toimintaa haittaavat epäkohdat raportoidaan suullisesti tai kirjallisesti asian merkittävyys ja muu informaatioarvo huomioon ottaen. Vähäisistä asioista voidaan raportoida suullisesti suoraan kohteessa mahdollisesti tarvittavien korjausten aikaansaamiseksi.¹⁷⁷ Sitovien ohjeiden antaminen ei kuitenkaan kuulu tilintarkastukseen, vaan vastuu asioiden korjaamisesta on tarkastuskohteen johdolla¹⁷⁸.

Tilintarkastuskertomus taas on toimitettava valtuustolle tarkastuslautakunnan kautta, koska kuntalain 71.2 §:n mukaan tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Siinä esitettävä *muistutus ja vastuuvapauden epäämisesitys ovat vahvin tilintarkastajien käytettävissä oleva keino raportoida havaitsemistaan virheistä ja vahingoista*. Tilivelvollisuuskäsitteen uudelleenmäärittely sekä tilivelvollisuuden ja vastuuvapausmenettelyn rajaaminen koskemaan vain toimielimiin ja muuten merkittävää vastuuta kantaviin tahoihin on omiaan ohjaamaan tilintarkastusta mittaluokaltaan oikeisiin asioihin (HE 192/1994 vp s. 57).

Tilintarkastajien on kuntalain 75.3 §:n mukaan annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Tilintarkastusraportin pääasiallisena tarkoituksena on välittää kirjallisessa muodossa valtuustolle ja hallitukselle olennaista, luotettavaa ja käyttökelpoisessa muodossa olevaa tietoa tarkastuksessa tehdyistä havainnoista, jotta ylimmät ohjaukselimet voivat harkintansa mukaan tehdä toimintaa korjaavia ja uudelleen suuntaavia ratkaisuja. Lisäksi raportointi varmentaa, että valtuuston ja hallituksen saama muukin tieto on luotettavaa, koska aineisto on ollut tilintarkastuksen

¹⁷⁶ Hannus & Hallberg 2000 s. 480

¹⁷⁷ Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 12-13

¹⁷⁸ Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 5

kohteena. Tilintarkastajien työ tavallaan huipentuu varainhoitovuodelta annettavaan tilintarkastuskertomukseen. Kertomus on tilintarkastajien käsitys kuntalain 73 §:n mukaisten tehtävien hoidosta. Sen lisäksi tilintarkastuskertomuksella on merkittävä tehtävä toimia kunnan jäsenten ja muiden sidosryhmien tietolähteenä näiden arvioidessa kunnan toiminnan laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tilintarkastuskertomuksen on oltava sisällöltään luotettava ja yksiselitteinen ja tuotava esille olennaista tietoa.¹⁷⁹

Tilintarkastuskertomuksessa on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus (KuntaL 75.1 §). Tilintarkastajien on tehtävä kertomuksessaan esitys em. asioista aina tarkastuksen tuloksista riippumatta (HE 192/1994 vp s. 118). Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voi kohdistaa valtuustoon. (KuntaL 75.2 §)

Tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä koskevan lausunnon on oltava johdonmukaisessa suhteessa tilintarkastuskertomuksessa muutoin esitetyn ja tarkastuksessa ilmenneiden tosiasioiden kanssa¹⁸⁰. Jos tilintarkastajat toteavat, ettei tilinpäätös ole hyväksyttävä, he eivät puolla sen hyväksymistä. Tästä puolestaan seuraa, ettei vastuuvapauden myöntämistäkään voida tältä osin puoltaa. Toisaalta tilinpäätöksen hyväksymisen puoltaminen ei välttämättä edellytä vastuuvapauden puoltamista. Jos jokin valtionosuus tai -avustus on jäänyt hakematta, voi tästä olla seurauksena korvausvaatimus asianomaista vastaan. Tästä huolimatta tilinpäätös on laadittava tosiasiallisen tilanteen pohjalta ja esitettävä tämän mukaisena hyväksyttäväksi.¹⁸¹

Tilintarkastuskertomuksessa muistutus on esitettävä selvästi ilmaistuna, jopa näin nimenomaisesti otsikoituna, jotta se erottuu huomautuksista ja havaintoina esitetyistä arvostelua sisältävistä toteamuksista ja kannanotoista. Muistutuksen tekeminen edellyttää,

¹⁷⁹ Myllymäki 2000 s. 299

¹⁸⁰ Hyvä kunnallinen tilintarkastustapa 1989 s. 22

että tilintarkastajat varmistuvat riittävästi virheen tai laiminlyönnin tosiasiallisesta tapahtumisesta.¹⁸² Muistutukset on yksilöitävä riittävästi, koska ne käynnistävät kuntalain 75.3 §:ssä tarkoitetun selvitysmenettelyn, joka alkaa muistutuksen kohteelta vaadittavalla selvityksellä¹⁸³. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tilintarkastuskertomuksesta yksiselitteisesti ilmenee, milloin kyseessä on muistutus ja kehen ja mihin se kohdistuu. Muistutus ja vastuuvapaus ovat sidoksissa toisiinsa, sillä tilintarkastajat ehdottavat vastuuvapauden myöntämistä, jollei kertomuksessa ole esitetty muistutusta. Vastuuvapauden epäämistä tarkoittava lausunto taas edellyttää aina kertomuksessa esitettyä yksilöityä muistutusta.¹⁸⁴

Vastuuvapauden epäämissuositus on rajattava koskemaan vain niitä toimenpiteitä sekä niitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, joiden toiminnassa tarkastuksessa on ilmennyt virheitä tai puutteita¹⁸⁵. Muistutus tehdään sitä varainhoitovuotta koskevassa tilintarkastuskertomuksessa, jonka aikana teko tai laiminlyönti on tapahtunut, vaikka siitä mahdollisesti kunnalle aiheutuva vahinko syntyisi vasta myöhemmin¹⁸⁶. Jos virhe tai vahinko on niin vähäinen, ettei muistutusta tarvitse tehdä, tilintarkastuskertomukseen on syytä sisällyttää asiaa koskevat tarkastushavainnot¹⁸⁷. Tilintarkastajain välitarkkailusta antamaa lausuntoa ei kuitenkaan ole käsiteltävä muistutuksen käsittelyjärjestyksessä¹⁸⁸.

Vastuuvapaus voidaan ehdottaa myönnettäväksi 1) koko toiminnan osalta, 2) tarkoin määrätyin ehdoin ja rajoituksin tai 3) tiettyjen toimenpiteiden tai koko toiminnan osalta vastuuvapautta ei lainkaan ehdoteta myönnettäväksi. Vastuuvapaus koskee jokaista tilivelvollista erikseen. Tilintarkastajat eivät voi pidättäytyä lausunnon antamisesta siitä, onko vastuuvapaus myönnettävä vai eikö. Lausunto ei myöskään saa olla ehdollinen.¹⁸⁹

¹⁸¹ Myllymäki 2000 s. 301

¹⁸² Myllymäki 1994 s. 277

¹⁸³ Vrt. Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus 1988 s. 15

¹⁸⁴ Myllymäki 2000 s. 301-302

¹⁸⁵ Hyvä kunnallinen tilintarkastustapa 1989 s. 24

¹⁸⁶ Myllymäki 1994 s. 285

¹⁸⁷ Harjula & Prättälä 2001 s. 460

¹⁸⁸ Ala-Kurhila 1983 s. 40 ja KHO 1958 II 224

¹⁸⁹ Myllymäki 2000 s. 301 ja 303

Tilintarkastuskertomuksessa esitetään myös muut tilintarkastajien tarpeellisiksi katsomat asiat¹⁹⁰. Siinä voidaan tuoda esiin sellaisiakin kunnan toiminnassa ja taloudessa havaittuja epäkohtia ja kehittämistarpeita, jotka eivät johda muistutuksen antamiseen (HE 192/1994 vp s. 118). Kunnan tilintarkastuskertomus on perinteisesti ollut laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin esimerkiksi osakeyhtiön tilintarkastuskertomus. Kunnalliseen demokratiaan kuuluu, että kunnan asioista annetaan asukkaille riittävästi tietoa. Sen vuoksi kunnan tilintarkastuskertomuksessa on syytä esittää tarkastustyön tulokset mieluummin laajasti kuin suppeasti.¹⁹¹ Tilintarkastajilla on oikeus ja olosuhteiden niin vaatiessa myös velvollisuus antaa tilinpäätöstä täydentäviä tietoja kertomuksessaan. Hyvän tilintarkastustavan noudattaminen edellyttää kuitenkin, että kertomukseen otetaan vain olennaisia asioita.¹⁹²

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia ja valtuuston päätöksiä, mutta virhe on vähäinen, ei se tarkoita, että asia unohdettaisiin. Tilintarkastajat voivat laatia asiasta muistion, joka osoitetaan hallitukselle ja saatetaan tiedoksi myös tarkastuslautakunnalle. Sekä tilintarkastajien että tarkastuslautakunnan on valvottava, että asia tulee esille ja epäkohta selvitetään.¹⁹³

5.3 Vastuuvapausasian valmistelu valtuustolle

*Kunnan tarkastuslautakunnalla on kolme päätehtävää. Sillä on vastuu hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä. Tarkastuslautakunnan toinen tehtävä, valtuuston päätettäväksi tulevien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu, on luonteva seuraus edellisestä tehtävästä. Kolmas ja tärkein tarkastuslautakunnan tehtävistä on valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi.*¹⁹⁴ Tarkastuslautakunnan tärkeää asemaa ja kiinteää yhteyttä valtuustoon kuvastaa se, että sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja (KuntaL 71 §).

¹⁹⁰ Tarkastussääntömalli 1996 § 9

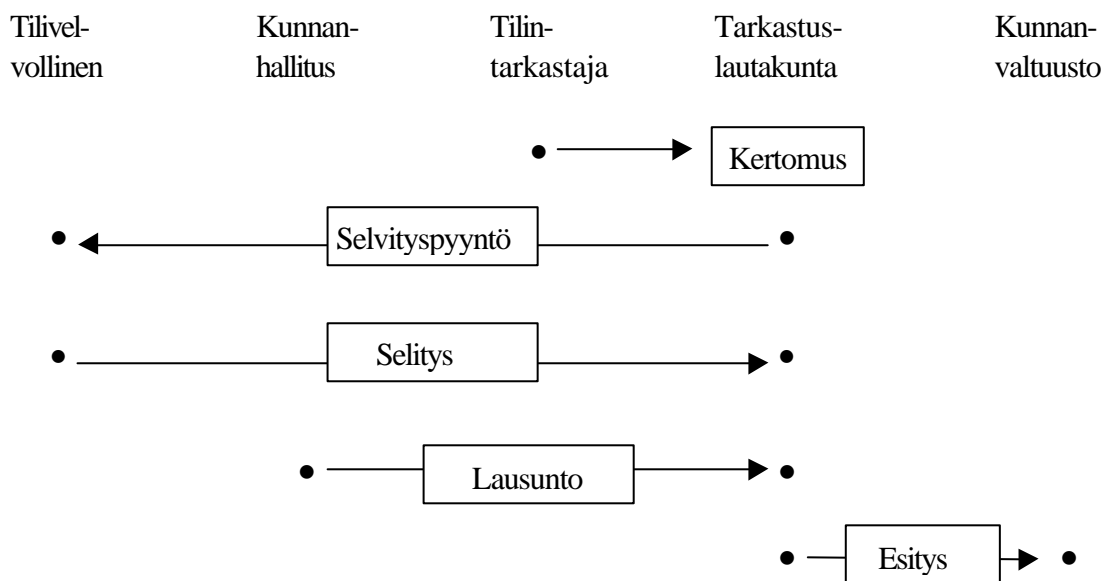
¹⁹¹ KM 1993:33 s. 433

¹⁹² Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 13

¹⁹³ Vuorinen 2000 s. 36-37

¹⁹⁴ Vuorinen 2000 s. 24-25

Tarkastuslautakunnan valmisteluun vaikuttaa oleellisesti se, onko tilintarkastuskertomuksessa esitetty muistutusta vai ei¹⁹⁵. Tarkastuslautakunnan on tehtävä valtuustolle ehdotuksensa siitä, voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus¹⁹⁶. Tilintarkastuskertomuksen valmistelu siinä tapauksessa, että siihen sisältyy muistutus voidaan esittää seuraavasti:



Kuvio 7. Tilintarkastuskertomuksen valmistelu¹⁹⁷

Tarkastuslautakunnan on asiaa valmistellessaan hankittava muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnan hallinnosta ja taloushoidosta vastaavan hallituksen lausunto (Kuntal 75.3 § ja 23 §). Hallituksen esityksen perustelujen (HE 192/1994 vp s. 118) mukaan tarkastuslautakunta voisi valmisteluvoimallaan antaa myös lausunnon tilintarkastuskertomuksen johdosta. Valtuusto päättäisi toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus, siihen sisältyvät muistutukset ja tarkastuslautakunnan valmistelu antavat aiheita. Valtuusto ei olisi vastuuvapauspäätöstä tehdessään sidottu tilintarkastajien esitykseen.

¹⁹⁵ Myllymäki 2000 s. 302

¹⁹⁶ Hannus & Hallberg 2000 s. 484.

KHO 1999:48: Arviointikertomusta ja vastuuvapauden myöntämistä koskevien asioiden valmistelu valtuuston päätettäväksi on tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluvaa valmistelua.

¹⁹⁷ Vuorinen 2000 s. 59, jossa esitettyyn kuvioon tarkastuslautakunnan lausunto on muutettu esitykseksi

Hallituksen esityksen em. perustelut on ilmeisesti kirjoitettu sillä virheellisellä ajatuksella, että tilintarkastajien vastuuvapauseitys olisi valtuuston käsittelyn pohjana. Kuntalain 71.2 §:n mukaan kuitenkin tarkastuslautakunnan on valmistettava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, jolloin sen esitys luonnollisesti on käsittelyn pohjana. Sen sijaan aikaisemmin kunnallislain voimassa ollessa esityksenä vastuuvapauden myöntämisestä pidettiin tilintarkastajien lausuntoa asiasta, koska hallitus oli itse päättilivelvollinen¹⁹⁸.

Hallintovaliokunta (HaVM 18/1994 vp s. 15) täsmensi asiaa lausumalla, että tarkastuslautakunnan arvioon sisältyy luonnollisesti myös kannanotto ammattitilintarkastajien esittämistä huomautuksista. Tarkastussääntömallin 10 §:ssä on asiasta selventävä määräys, jonka mukaan tarkastuslautakunta esittää arvionsa tilintarkastuskertomuksessa tehdyistä muistutuksista sekä asianomaisten niistä antamista selityksistä ja hallituksen lausunnosta. Tarkastuslautakunta esittää valtuustolle ehdotuksen toimenpiteistä, joihin lautakunnan valmistelu ja tilintarkastuskertomus antavat aihetta. Asiaa on edelleen täsmennetty Kuntaliiton ohjeilla, joiden mukaan lausuntoon tulee sisällyttää ehdotus vastuuvapauden myöntämisestä sekä muut ehdotukset, jotka liittyvät tilintarkastuskertomukseen, tai jotka tarkastuslautakunta muutoin pitää välttämättömänä esittää valtuustolle¹⁹⁹.

Käytännössä tarkastuslautakunnan on siinä tapauksessa, ettei vastuuvapautta joillekin tilivelvollisille voida joidenkin toimenpiteiden tai laiminlyöntien takia myöntää, tehtävä ehdotuksensa toimenpiteistä, joihin tämän johdosta on aihetta ja joista valtuuston sitten on päätettävä²⁰⁰. Kyse on normaalista valtuustolle tapahtuvasta asioiden valmistelusta samalla tavalla kuin hallitus valmistelee valtuuston päätettävät asiat eikä lausunnosta, vaikka tässä yhteydessä yleensä puhutaan lausunnosta.

Tarkastuslautakunta ei päätösehdotuksessaan ole sidottu tilintarkastajien esitykseen, vaan voi harkita asiaa kaiken hankkimansa selvityksen perusteella. Toisaalta

¹⁹⁸ Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus 1988 s. 26

¹⁹⁹ Kuntaliitto, yleiskirje 46/1996 s. 3

²⁰⁰ Hannus & Hallberg 2000 s. 484

tilintarkastuskertomus esitetään sellaisenaan valtuustolle.²⁰¹ Käytännössä lienee varsin harvinaista, että tarkastuslautakunta voisi perustellusti tulla eri käsitykseen vastuuvapauden myöntämisestä kuin tilintarkastaja. Koska tilintarkastaja on tarkastettavasta organisaatiosta riippumaton JHTT-tilintarkastaja, on hänellä koulutuksensa ja kokemuksensa ansiosta paras mahdollisuus arvioida em. asiaa.²⁰²

5.4 Vastuuvapaudesta päättäminen ja toimenpiteet tilivelvollisia vastaan

Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen *valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille harkintansa mukaan*. Yleensä vastuuvapauden epääminen perustuu tilintarkastuskertomuksessa tehtyyn muistutukseen. Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan esityksen sisällöstä riippumatta vastuuvapaus voidaan myöntää tai evätä. Jos esityksestä poiketaan ja esimerkiksi tehdyn muistutuksen annetaan raueta, valtuuston on syytä perustella päätöksensä. Tällaisesta valtuuston päätöksestä tehty kunnallisvalitus ei voi menestyä, jollei kysymyksessä ole menettelyvirhe tai toimivallan ylitys harkintavallan väärinkäytön johdosta. Kunta voi toimivaltansa rajoissa luopua saatavasta esimerkiksi silloin kun se katsoo, että mahdollisen oikeudenkäynnin tulos on epävarma.²⁰³

Harkintavallan väärinkäyttöä on esimerkiksi, jos myönnetään vastuuvapaus jollekin, mutta evätään se toiselta samassa asemassa olevalta²⁰⁴. Kysymys on kunnan edun valvomisesta ja valtuusto käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa päättäessään muistutuksesta. Valtuustolla on mahdollisuus antaa muistutuksen raueta, vaikka muistutus olisi aiheellinen ja kunta voisi saada tilivelvolliselta korvauksen kärsimästään vahingosta.²⁰⁵

²⁰¹ Harjula & Prättälä 2001 s. 462

²⁰² Vuorinen 2000 s. 60

²⁰³ Harjula & Prättälä 2001 s. 464, jotka esittävät kantansa tueksi seuraavat oikeustapaukset:
KHO 1925 II 1951: Vastuuvapauden myöntäminen perustui valtuuston vapaaseen harkintaan.
KHO 1954 II 227: Vaikka rahastonhoitajaa epäiltiin rikollisesta menettelystä, valtuusto voi päättää muistutuksen raukeamisesta.

²⁰⁴ Virtanen 1986 s. 25

²⁰⁵ Myllymäki 2000 s. 302

Kun valtuusto hyväksyy muistutuksen, se ilmaisee asian epäämällä vastuuvapauden²⁰⁶. Vastuuvapauden epääminen ei kuitenkaan automaattisesti käynnistä vahingonkorvausmenettelyä tai rikosprosessia, tai kunnallisen viranhaltijan kyseessä ollessa varoituksen antamista²⁰⁷. Niistä on päätettävä erikseen, ellei jo ole ryhdytty tarpeen vaatimiin toimiin kunnan edun turvaamiseksi ja asianosaisten rankaisemiseksi²⁰⁸. Valtuusto voi siirtää vastuuvapauspäätöksentekoa, jos se tarvitsee asian ratkaisemista varten lisäselvityksiä tai antaa mahdollisuuden muistutuksen alaisen asian korjaamiseen²⁰⁹. Valtuusto voi myös sopia korvauksesta tilivelvollisen kanssa ja muussa tapauksessa korvausvaatimukset käsitellään aina käräjäoikeudessa (HE 192/1994 vp s. 58 ja 118).

Vastuuvapauden käsitettä ei ole määritelty laissa. Se tarkoittaa tilivelvollisten toiminnan hyväksymistä: vapauttamista sananmukaisesti vastuusta tai sitä, ettei ole aihetta ryhtyä toimiin kunnan edun valvomiseksi. Vastuuvapauden epääminen voi tarkoittaa, että pitäisi ryhtyä toimiin kunnan edun valvomiseksi tai että toiminta ei ole ollut hyväksyttävää, vaikka muihin toimenpiteisiin ei ryhdytäkään. Epäämisen taloudellisista syistä tulee johtaa vahingonkorvausvelvollisuuden selvittämiseen.²¹⁰ Vastuuvapaus voidaan myöntää vain tilivelvollisille.

Kun vastuuvapauden epääminen merkitsee vain mahdollisuutta ryhtyä asiassa myöhemmin toimenpiteisiin, sitäkin koskeva valitus voi menestyä vain menettelyvirheen perusteella²¹¹. Käytännössä vastuuvapaus joskus jätetään myöntämättä ilman muistutusta. Tällainen menettely on katsottava lähinnä tyytymättömyyden ilmaukseksi ilman että sillä on oikeudellista merkitystä.²¹² Tällöin vastuuvapauspäätös syntyy itsestään²¹³.

Vastuuvapauden epääminen yleisenä tyytymättömyyden osoituksena tilivelvollisten toimintaa kohtaan ei sovi hyvin sääntelyn alkuperäiseen tarkoitukseen, koska vastuuvapauden

²⁰⁶ Kunnan ja kuntainliiton tilintarkastuskertomus 1988 s. 25

²⁰⁷ Myllymäki 2000 s. 303

²⁰⁸ Kaasalainen 1989 s. 44

²⁰⁹ Myllymäki 1994 s. 287 ja KHO 1979 T 905

²¹⁰ Myllymäki 2000 s. 301 ja 303

²¹¹ Harjula & Prättälä 2001 s. 464

²¹² Vrt. Heuru 1987 s. 254

²¹³ Myllymäki 1994 s. 287

epäämisen perusteena tulisi olla oikeudellisesti moitittava toiminta (virhe tai vahinko, joka ei ole vähäinen). Toisaalta voidaan ajatella, että tilivelvollisten kohdalla vastuuvapauden epääminen itsessään on eräänlainen sanktiokeino. Yleisenä tyytymättömyyden osoituksena se voi heijastua myöhemmin sekä luottamushenkilöiden poliittisena vastuuna (ns. sovellettu parlamentarismi) että viranhaltijoiden tosiasiallisena vastuuna. Kunnanjohtajan kohdalla tämä voi konkretisoitua myös irtisanomisena tai siirtämisenä muihin tehtäviin. Samoin asialla voi olla vaikutusta määräaikaisen kunnanjohtajan jatkamismahdollisuuksiin.

Milloin muistutus kohdistuu sellaiseen luottamushenkilön menettelyyn, josta häntä vastaan on nostettava syyte tuomioistuimessa, tai vastaavaan viranhaltijan menettelyyn (Kuntal 40 § ja 47 §), vaatimus asianomaisen velvoittamisesta korvaamaan menettelyllään kunnalle aiheuttamansa vahinko on esitettävä syytejutun yhteydessä tuomioistuimessa. Asiasta päätetään siinä järjestyksessä ja muutoin sen mukaan kuin vahingonkorvauksesta rikosasioissa on voimassa. Sama koskee tapauksia, joissa syytteen nostamiseen tuomioistuimessa ei ole velvollisuutta, mutta se silti päätetään nostettavaksi.²¹⁴

Viranhaltijan kohdalla voi sen sijasta, että häntä vastaan nostetaan virkarikoksesta syyte tuomioistuimessa, tulla kysymykseen varoituksen antaminen. Sen yhteydessä ei voida toteuttaa kunnan mahdollista vahingonkorvausvaatimusta. Se on siten toteutettava erikseen joko rikosprosessuaalisessa järjestyksessä rangaistusta vaatimatta taikka riita-asia- oikeudenkäyntijärjestyksessä. Jotta vaadittu korvaus voitaisiin tuomita sellaisenaan tai alennettuna suoritettavaksi kunnalle, on osoitettava, että kunnalle on virheellisellä menettelyllä aiheutettu vahinkoa. Lisäksi on osoitettava vahingon suuruus ja että vahinko on tilivelvollisen tuottama, hänen viakseen luettava. Asia käsitellään ottaen huomioon vahingonkorvauslain säännökset, jolloin korvausta voidaan kohtuuden mukaan sovitella.²¹⁵

Jos tilivelvollisen luottamushenkilön tai viranhaltijan viaksi voidaan lukea vain lievää tuottamus, korvausta ei voida määrätä lainkaan hänen maksettavakseen. Jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, on tuomittava täysi korvaus, jollei erityisistä syistä

²¹⁴ Hannus & Hallberg 2000 s. 488

harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. (VahKorvL 4:1 § ja 4:2 §) Tuottamusasteen arviointia kuvaavat seuraavat päätökset, jotka antavat kuvan, ettei normaalien virkatehtävien laiminlyöntiä voi pitää lievänä ilman erityisiä perusteita. Niissä molemmissa on kuitenkin kohtuullistettu vahingonkorvausvelvollisuutta.

KHO 1978 II 30: Sosiaalisihteerin oli laiminlyönyt sotilasavustustilien tekemisen määräajassa, mistä kunnalle oli aiheutunut taloudellista vahinkoa. Tuottamusta ei pidetty lievänä ja vahingonkorvausta kohtuullistettiin 26.607 mk:n vahingosta 20.000 mk:n korvaukseen.

KHO 1983 II 51: Kunnanjohtaja oli laiminlyönyt urakoitsijan konkurssissa rakennustöiden loppuunsaattamisesta aiheutuneiden kustannusten valvonnan, minkä vuoksi omavelkainen takaaja vapautui vastuustaan. Kunnanjohtajan tuottamusta ei voitu pitää lievänä. Kunnalle aiheutunut vahinko oli vähintään 30.734 mk. Maksettavaa vahingonkorvausta kohtuullistettiin 15.000 mk:aan.

Käsiteltäessä vastuuvapauden myöntämistä valtuustossa eri lautakuntien ja kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet eivät ole esteellisiä, jollei toimielimen jäseniin ole tilintarkastuskertomuksessa kohdistettu muistutuksia. Sen sijaan jos muistutuksia on esitetty, syntyy niiden kohteena oleville esteellisyys käsitellä asiaa valtuustossa.²¹⁶ Vastaavasti toimielimen jäsenet ovat esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn, jos vasta valtuuston kokouksessa tehdään esitys heidän vastuuvapautensa epäämisestä²¹⁷.

Jos kuntayhtymällä on vain yksi toimielin, jäsenkunnat valitsevat tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapaudesta siten kuin perussopimuksessa sovitaan (KuntaL 86 §). Tällöin säännöstä, jonka mukaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja, ei voida soveltaa, koska kuntayhtymällä ei ole valtuustoa. Vaatimusta tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valtuuston jäsenyydestä ei voida soveltaa myöskään tilanteessa, jossa kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous.

5.5 Vastuuvapauspäätökseen liittyvä harkinta

²¹⁵ Hannus & Hallberg 2000 s. 489-491

²¹⁶ Harjula 1999 s. 49 ja KHO 1999:36

²¹⁷ Prättälä 1996 s. 33 ja KHO 1971 II 54

Edellä todettiin vallitseva oikeudellinen näkemys, jonka mukaan valtuusto päättää vastuuvapaudesta harkintansa mukaan. Näyttää kuitenkin siltä, että *vapaa harkinta on kunnallishallinnossa varsin yleisesti ymmärretty väärin* varsinkin luottamushenkilöistä koostuvissa toimielimissä. Harkintaa ei voida suorittaa miten tahansa, vaan sitä rajoittavat harkintavallan rajoitusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Harkintavallan väärinkäytön oppi kotiutui Suomeen 1950-luvulla ja sisälsi silloin tarkoitussidonnaisuuden periaatteen. Nykyisin harkintavallan väärinkäytöstä on alettu puhumaan kaikkien näiden periaatteiden loukkaamisen yhteydessä.²¹⁸

Valtuuston täysin vapaassa harkinnassa on vain se osa päätöstä, mikä siitä jää jäljelle kun harkintavallan rajoitusperiaatteet ensin huomioidaan. Lisäksi on huomattava, että vapaasta harkinnasta vastuuvapauden myöntämisessä esimerkkeinä käytettävät KHO:n päätökset ovat usein ajalta ennen koko harkintavallan väärinkäytön opin tuloa ja laajentumista, jolloin valtuuston harkintavallan laajuudesta vastuuvapauden myöntämisen suhteen saattaa saada liian vapaan kuvan²¹⁹.

Vastuuvapauden myöntämisessä tulevat erityisesti huomioon otettavaksi yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden sekä objektiviteettiperiaate. Yhdenvertaisuusperiaate on ilmaistu perustuslain 6 §:ssä: ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Oikeudellisesti samanlaisissa tapauksissa asia on ratkaistava samalla tavalla. Lisäksi periaate edellyttää johdonmukaisuutta, jolloin viranomaisen ei saa muuttaa aikaisempaa käytäntöään ilman perusteltua syytä. Kunnan toiminnassa periaatteella on merkitystä erityisesti kunnan yleisen toimialan tulkinnassa sekä erilaisten etujen myöntämisessä.²²⁰ Edun myöntämiseksi voidaan laskea myös vahingonkorvauksesta luopuminen myöntämällä vastuuvapaus tilanteessa, jossa kunta olisi oikeutettu vahingonkorvaukseen tilivelvolliselta.

²¹⁸ Ryynänen 1991 s. 10-15 ja 24, joka käyttää tässä yhteydessä esimerkkinä väärinymmärtämisestä no. vastuuvapauden myöntämistä.

²¹⁹ Vrt. alaviitteen 203 oikeustapaukset

²²⁰ Harjula & Prättälä 2001 s. 18

Tarkoitussidonnaisuuden periaate taas edellyttää viranomaisen toiminnan edistävän viranomaisen oman tehtävän toteuttamista ja kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita. Viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia – harkintavaltaa ei saa käyttää väärin. Objektiviteettiperiaate puolestaan edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa.²²¹

Valtuuston harkintavaltaa voidaan tarkastella käyttäen hyväksi maksuvapauslakia²²² (529/1980), jossa säädetään valtion oikeudesta luopua tietyistä saatavistaan. Sen 2.1 §:n mukaan valtiokonttori “voi vapauttaa” valtioon palvelussuhteessa olevan osaksi tai kokonaan korvaamasta vahinkoa, jonka tämä on työssään aiheuttanut valtiolle. Vapautuksen myöntäminen on em. sanamuodon mukaan vapaaharkintaista hallintotoimintaa. Mitä edellä on säädetty, ei 2.2 §:n mukaan kuitenkaan sovelleta, “jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, ellei sitä erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi”. Valtiolla vapautuksen myöntäminen tahallisuuden osalta on siten yhdenmukaistettu vahingonkorvauslain kanssa, jonka mukaan “jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, on täysi korvaus tuomittava, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta”.

Valtioon palvelussuhteessa oleva ei voi saada tahallisissa tapauksissa osakseen suurempaa vapautusta, kuin mitä vahingonkorvauslaki tuntee. Myös kuntien osalta voi kysyä, onko olemassa perusteita kohdella tilivelvollisia – jotka siis ovat erityisen vastuullisissa asemissa – lievemmin kuin mitä vahingonkorvauslaki säättää. *Vahingonkorvauslaki toimii siinä mielessä tilivelvollisen korvausvastuun ylärajana, että korvausvastuu määräytyy sen mukaan. Vahingonkorvaus jää kuitenkin toteutumatta, mikäli valtuusto myöntää vastuuvapauden eikä ryhdy toimenpiteisiin tilivelvollista vastaan.*

Kuntalaissa ei ole lainkaan säännöstä kunnallisesta maksusta vapauttamisesta, vaikka sellainen säännös sisältyi vielä kunnallislakiin. Kunnallislaisissa julkisoikeudellisen maksun vapautuksen myöntämisen perusteet olivat laitton maksuunpano ja “milloin maksun periminen

²²¹ Harjula & Prättälä 2001 s. 19

²²² Ensimmäisen maksuvapauslain säätäminen vuonna 1929 sai alkunsa siitä, että valtioneuvosto oli valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan sivuuttanut toimivaltansa vapauttaessaan tilintekijöitä heidän maksettavakseen määräytyistä korvauksista, Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1925 s. 29-30.

erityisestä syystä olisi ilmeisesti kohtuutonta“ (89 §). On kyseenalaista, voiko kunnan viranomainen luopua kunnalle lain mukaan tulevasta saatavasta yleiseen kohtuusperiaatteeseen nojautuen. Asia tulee ratkaistavaksi kunnan yleistä toimialaa koskevien periaatteiden mukaisesti. Päätösharkintaa myös yksityisoikeudellisesta maksusta vapautettaessa rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet, erityisesti yhdenvertaisuusperiaate.²²³ Oikeuskäytännössä (KHO 1988 A 23) on katsottu, ettei kunnan toimialaan kuulunut luopua konkurssiin menneen yhtiön osakkaiden kunnalle antamaan vastatakaukseen perustuvien takaussaatavien perimisestä. Näyttää selvältä, ettei kunta yleensä voi luopua saatavistaan ilman erityisiä perusteita. Tätä taustaa vasten on vaikea ymmärtää, miksi tilanteen pitäisi poiketa tilivelvollisten kohdalla.

Ennen vahingonkorvauslain säätämistä oli pääsääntönä että vähäinenkin huolimattomuus johti täyteen vahingonkorvausvelvollisuuteen²²⁴, jolloin kunnan omassa päätöksenteossa oli tarvetta ottaa kohtuunäkökohdat huomioon ennen varsinaista oikeuden käsittelyä. Nykyisin viranhaltijan ja luottamushenkilön lievistä tuottamuksesta ei tule tuomittavaksi lainkaan korvausta ja muulloin korvausta voidaan sovittaa, jolloin tarve sovittaa tai vapauttaa korvauksesta kunnan päätöksenteossa on vähentynyt. Vahingonkorvauslain 4:1 ja 4:2 §:ien säännökset jo kaventavat viranhaltijan ja luottamushenkilön vastuuta siitä, mihin pääsääntöinen 2:1 §:n mukainen vastuu johtaisi. Korvausvelvollisuudella voidaan ajatella olevan myös vahinkoja ennalta ehkäisevä vaikutus sekä yksittäisen henkilön kohdalla että yleisesti moraalialia ylläpitävänä järjestelmänä²²⁵, mikä voi heikentyä mikäli vahingonkorvauksesta luovutaan ilman riittävän painavia perusteita. Erityisen herkkä asia on silloin, kun kyse on julkishallinnosta ja verovaroista.

Niin kauan kuin maassamme on ollut kunnallista itsehallintoa nykyaikaisessa mielessä, on valtuusto saanut vapaan harkintansa mukaan ratkaista, antaako se tilimuistutuksen raueta vai ryhtyykö toimenpiteisiin tilivelvollista vastaan. Tästä vanhasta periaatteesta luovuttiin KHO:n lakiehdotuksessa sekä hallituksen vuonna 1960 eduskunnalle antamassa lakiesityksessä (HE

²²³ Harjula & Prättälä 2001 s. 428

²²⁴ Routamo & Ståhlberg 2000 s. 335

²²⁵ Routamo & Ståhlberg 2000 s. 12

111/1960 vp), ja ehdotettiin uutta säännöstä, että “ilman perusteltua syytä“ valtuusto ei olisi saanut antaa tilimuistutuksen raueta.²²⁶

Laki- ja talousvaliokunta (LaTV 4/1961 vp s. 1) totesi lausunnossaan, että hallituksen esitys olisi periaatteellinen muutos voimassa olevaan kunnallislainsäädäntöömme. Voimassa olevan lain mukaan valtuusto voi vapaan harkintansa mukaan päättää asian, mikäli kysymys ei ole 101 §:ssä tarkoitetusta rikollisesta menettelystä. Valiokunnan enemmistö katsoi, ettei ole syytä rajoittaa kunnallista itsemääräämisoikeutta, minkä vuoksi valiokunta poisti lakiehdotuksesta puheena olevan kohdan. Muutos hyväksyttiin eduskunnassa laki- ja talousvaliokunnan enemmistön kannan mukaisena (Valtiopäivät 1961 pöytäkirjat I s. 602).

KHO edusti em. esityksellään jo yli 40 vuotta sitten ajattelutapaa, jonka mukaan ilman riittävää perustetta ei voida luopua kunnan edun valvomisesta. Nykyisin hallinto ei voi vedota vain siihen, että se toimii lain mukaan, vaan hallinnon legitimitietin ylläpitäminen edellyttää, että se pystyy järkevästi perustelemaan päätöksensä. Kuntalaisten ajattelutavassa on tapahtunut muutos hallintoalamaisesta kansalaiseksi ja tilivelvollisuusajattelua mukaillen jopa päämieheksi, jolle päätöksentekijät ovat tilivelvollisia tekemisistään. Tämän ajattelun kanssa ei sovi yhteen käsitys valtuuston sellaisesta harkintavallasta, jossa se ei pysty esittämään yleisesti hyväksyttäviä perusteita saatavasta luopumiselle. Kun ympäröivä yhteiskunta ja sen ajattelutapa ovat muuttuneet, tulee myös oikeudellisen tulkinnan tai säännösten pystyä muuttumaan sen mukaisesti, mikäli halutaan säilyttää järjestelmän legitimitetti.

Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta (KuntaL 32.2 §). Kansalaiset kiinnittävät entistä enemmän huomiota kunnallispolitiikan moraaliin ja eettisiin arvoihin. Säännöksellä korostetaan luottamushenkilön asemaa ja vastuuta. Säännös on luonteeltaan ennen kaikkea ohjeellinen ja korostaa toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja. (HE 192/1994 vp s. 38 ja 92) Vaikka säännös on vain ohjeellinen, niin sillä voi ajatella olevan tulkintavaikutusta. Kunnan perusteeton saatavasta luopuminen olisi kunnan ja asukkaiden edun kanssa ristiriidassa.

²²⁶ Murén 1961 s. 494

Kuntalain tilintarkastusta koskevien sääntöjen tavoitteena oli lisätä kuntalaisten luottamusta, mutta korvauksesta luopuminen ilman perusteltua syytä aiheuttaa päinvastoin epäluottamusta. Hyvän esimerkin siitä, ettei korvausvastuusta luopuminen tai sen sovittelu ole vain lain puitteissa toimimista, tarjoaa tapaus, jossa ministeri Arja Alho hyväksyi valtion puolesta entiselle pankinjohtaja Ulf Sundqvistille tuomitun vahingonkorvauksen alentamisen. Ministeri joutui sopimuksen johdosta nousseen julkisen kohun vuoksi eroamaan ministerin tehtävästään, vaikka perustuslakivaliokunta myöhemmin päätyi lausuntoon, että “entinen ministeri Arja Alho ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menetellyt lainvastaisesti“. Lausunto oli em. mukainen, vaikka perustuslakivaliokunta tapahtumien arvioinnissa oli todennut, että yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta arvioituna ministeri Alhon toimintaa ei voida pitää yleistä oikeustajua vastaavana eikä hyväksyttävänä. (PeVM 6/1998 vp s. 17)

Vastaavalla tavalla voi ajatella, että vaikka valtuustolla on lainsäädännön mukaan vapaa harkintavalta vastuuvapaudesta päättäessään, vastuusta vapauttamisessa on huomioitava myös miten se sopii kuntalaisten oikeustajuun. Luottamushenkilöiden on kyettävä kunnallisessa itsehallinnossa vaalimaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja järjestelmän legitimitteettiä, jolloin ei riitä, että kunnalliset päätöksentekijät ovat toimineet laillisesti²²⁷. Kyseessä on myös poliittinen tilivelvollisuus ja vastuu.

Vastuuvapauden myöntäminen vapaaseen harkintaan perustuen mahdollistaa nykyisin kunnan edun ja kuntalain uudistamisen vastaiset päätökset, mikä ei palvele kunnallishallinnon legitimitteettiä. *Kunnallishallinnon ja tilintarkastuksen uskottavuuden kannalta ei voi pitää asianmukaisena, että ilman perusteltua syytä lievennetään erityisen vastuullisessa asemassa olevien tilivelvollisten vahingonkorvausvelvollisuutta siitä, mitä se on kaikkia muita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä koskevana vahingonkorvauslain mukaan. Tilivelvollisten henkilöiden vastuun päinvastoin ajatellaan normaalisti olevan suurempi kuin muiden*

²²⁷ Myllymäki 1996 s. 41

henkilöiden. Vastuusta vapauttaminen on ristiriidassa heidän virkavastuunsa kanssa, jonka pitäisi olla tehostettua ja laajennettua oikeudellista vastuuta. Vastuuvapautta ei tulisikaan myöntää ilman perusteltua syytä tapauksissa, joissa tilivelvollisen katsotaan olevan vahingonkorvausvastuussa kunnalle, koska silloin on kysymys aina enemmästä kuin lievästä tuottamuksesta.

6. VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMISEN OIKEUDELLINEN MERKITYS

6.1 Vastuuvapauden merkitys tilivelvollisen vastuuseen

Vastuuvapauden myöntäminen merkitsee tilivelvollisen vapautumista sananmukaisesti vastuusta. Se koskee yhden varainhoitovuoden hallinnon ja talouden hoitoa. Vastuuvapauden kohteena ovat varainhoitovuoden aikana tapahtuneet teot ja laiminlyönnit, vaikka niistä mahdollisesti kunnalle aiheutuva vahinko syntyy vasta myöhemmin.²²⁸ Täsmällisemmin ilmaistuna vastuuvapauden myöntäminen rajaa vastuuta sikäli, että vastuuvapauden myöntämisen jälkeen mahdollisuus vahingonkorvauksen vaatimiseen on rajattu. Vastuuvapauden epääminen taas merkitsee oikeudelliselta kannalta vain mahdollisuutta ryhtyä asiassa myöhemmin toimenpiteisiin. Tilivelvollisuus sinänsä ei kuitenkaan tuo henkilön vahingonkorvaus- tai rikosoikeudelliseen vastuuseen mitään lisää.²²⁹

Kunnallislakia tulkittiin niin, että vastuuvapauden myöntämisen jälkeen tilivelvolliseen ei voitu kohdistaa vaatimuksia, jollei vaatimus perustunut vähäistä suurempaan vastuuvapauden myöntämisen jälkeen ilmenneeseen rikokseen. Kun vastuuvapaussäännösten perusteet eivät ole muuttuneet, kuntalain säännöksiä lienee tulkittava samoin. Vastuuvapauden myöntämisen jälkeen siviilioikeudellisten korvausvaatimusten esittäminen ei enää ole mahdollista. Sen sijaan rikokseen perustuvia vaatimuksia voidaan esittää rikosoikeudenkäynnissä. Tulkinnanvaraista on, pitääkö rikoksen olla vähäistä suurempi. Lain sanamuodosta ei enää saa tukea tällaiselle tulkinnalle. Tämän vuoksi on yleisesti katsottu, että riittävää on vaatimuksen perustuminen vastuuvapauden myöntämisen jälkeen ilmenneeseen rikokseen. Käytännössä toimenpiteisiin tuskin ryhdytään vähäisen rikoksen perusteella.²³⁰

Toisaalta on perusteltavissa, ettei rikollisen teon tarvitse olla vasta vastuuvapauden myöntämisen jälkeen havaittua, sillä missään vaiheessa ei ole ollut voimassa sen sisältöistä

²²⁸ Myllymäki 1994 s. 299-300.

KHO 1919 II 1513: Kun vastuuvapaus oli myönnetty, tilintekijät eivät olleet korvausvelvollisia korvaamaan perimättä jääneitä maksuja.

KKO 1920 no 32: Vastuuvapauden myöntämisen jälkeen korvausvaatimusta tileissä olleesta virheestä ei voitu ajaa riita-asiain oikeudenkäyntijärjestyksessä.

²²⁹ Prättälä 1998 s. 41

säännöstä. Kunnallislain asiaan liittyvä säännös (96 §) kuului “Jos korvausvaatimusta ei ole tehty lääninoikeudelle mainitussa ajassa, kunnan oikeus saada tilivelvolliselta korvaus on menetetty, mikäli korvausvelvollisuus ei aiheudu rikoksesta, joka ei ole vähäinen.” Siinä ei siis otettu suoraan kantaa siihen, oliko rikos havaittava vasta vastuuvapauden myöntämisen jälkeen.

Asiasta on aluksi esitetyn yleisen kannan kanssa päinvastainen maininta hallituksen esityksen perusteluissa kunnallislain muuttamisesta (HE 111/1960 vp s. 2) vuonna 1960. Sen mukaan vastuuvapauden myöntäminen ei estä viranhaltijan tai luottamushenkilön syytteen panemista, jos hänen katsotaan syyllistyneen rikokseen. Syytejutun yhteydessä on mahdollista esittää myös rikokseen perustuva korvausvaatimus. Korvausvaatimuksen saa rikosprosessuaalisessa järjestyksessä tehdä siinäkin tapauksessa, että rangaistusta ei vaadita. On katsottu, että tämä olisi mahdollista, vaikka rikos, johon vaatimus perustuu, olisi ollut valtuuston tiedossa sen myöntäessä vastuuvapauden.²³¹

Viranomaisen jälkikäteen antama hyväksyminen, esimerkiksi vastuuvapaus tai toimenpiteen edullisuus ei poista virkavelvollisuuden vastaisuutta. Virkavelvollisuuden rikkomista ei harkita muuttuneiden olosuhteiden mukaan.²³² Syyteoikeudesta ja siihen perustuvasta korvausvaatimuksesta ei mikään kunnallinen viranomainen voi kunnan puolesta pätevästi luopua ennakolta. Näin on asianlaita siinäkin tapauksessa, että rikollinen teko, johon syyte ja korvausvaatimus myöhemmin perustetaan, on ollut valtuuston tiedossa tilintarkastuskertomusta käsiteltäessä ja vastuuvapautta myönnettäessä.²³³ Tätä käsitystä on tukee seuraava KKO:n päätös:

KKO 1989:11: Kaupunginjohtaja oli toimivaltansa ylittäen hankkinut kaupungin varoilla kaupungille yksityisten yhtiöiden osakkeita. Toimivallan ylittämisen syyksiluettavuutta ei poista se, että kaupungin elimet olivat myöhemmin hyväksyneet osakemerkinnät kaupunkia sitoviksi ja myöntäneet kaupunginjohtajalle tili- ja vastuuvapauden eikä myöskään se, että osakkeiden pörssikurssien myöhemmin

²³⁰ Harjula & Prättälä 2001 s. 466, samoin Ryyänen 1999 s. 322 ja Hannus & Hallberg 2000 s. 490 (Hannus & Hallberg pitävät kuitenkin kohtuullisena että rikoksen pitäisi olla vähäistä suurempi).

²³¹ Näin myös Kuuskoski 1960 s. 344

²³² Kukkonen 1996 s. 91-92

²³³ Kuuskoski 1959 s. 204

noustua sijoitus oli muuttunut kaupungille edulliseksi. Kaupunginjohtaja tuomittiin jatketusta tahallisesta virkarikoksesta sakkoon.

Ei näyttäisi olevan estettä sille, etteikö tilivelvollista voitaisi tuomita rikosprosessuaalisessa järjestyksessä myös vahingonkorvausvelvollisuuteen kunnalle joko rangaistusvaatimuksen yhteydessä tai ilman sitä, vaikka rikos olisi ollut valtuuston tiedossa vastuuvapautta myönnettäessä. Näyttäisikin, että *vastuuvapaus koskee vain siviilioikeudellisia korvausvaatimuksia, jolloin se ei vapauta lainkaan rikosperusteisesta vastuusta*²³⁴.

Oikeuskäytännöstä on johdettavissa eräitä valvontavelvollisten ja valvottavien välisissä suhteissa esiintyviä periaatteita. Esimiesasemaan perustuvan valvontavelvollisuuden poistaa jollakin muulla viranhaltijalla oleva tosiasiallinen valvontavalta. Samoin alaisen itsenäinen tai vastuunalainen asema poistaa esimiehen korvausvastuun. Huomattavan usein valvontavelvollisen vahingonkorvaus-velvollisuuden aiheuttaa tietoisuus alaisen virheestä tai muun sellaisen seikan olemassaolosta, joka saattaa vaikuttaa vahingon syntymiseen. Vahingonkorvausvelvollisuus syntyy kun valvontavelvollinen laiminlyö toimenpiteeseen ryhtymisen, vaikka jonkin asiassa ilmenneen ja hänen tiedossaan olleen seikan nojalla häneltä on voitu odottaa ryhtymistä toimenpiteisiin, jotka olisivat voineet estää tai rajoittaa vahingon syntymistä.²³⁵

Vastuuvapauden myöntämisellä ei Heurun, Saipion ja Myllymäen käsityksen mukaan ole vaikutusta kunnan oikeuteen vaatia tilivelvolliselta korvausta regressioikeuden nojalla silloin, kun kunta myöhemmin on joutunut vahingonkorvauslain nojalla korvaamaan tilivelvollisen sivulliselle aiheuttaman vahingon.²³⁶ Tätä käsitystä voi kuitenkin kritisoida, koska regressioikeuteen perustuvasta korvauksesta ei ole kuntalaissa mitään mainintaa, jolloin se on täysin samassa asemassa vastuuvapauden myöntämisen vastuusta vapauttavan vaikutuksen suhteen kuin mikä tahansa tilivelvollisen korvausvastuu.

Vahingonkorvauslain 1 §:n mukaan se “ei kuitenkaan koske, ellei tässä tai muussa laissa toisin säädetä, sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä korvausvastuuta”.

²³⁴ Mäenpää 2000 s. 523

²³⁵ Kukkonen 1996 s. 294-295

²³⁶ Heuru 1987 s. 253, Saipio 1987 s. 156 ja Myllymäki 1994 s. 301 (uusimmissa julkaisuissaan kirjoittajat eivät ole ottaneet enää kantaa asiaan).

Muussa laissa oleva säännös vahingonkorvausvelvollisuudesta syrjäyttää kaikki vahingonkorvauslain säännökset²³⁷. Kun muussa laissa eli tässä tapauksessa kuntalaissa on säädetty tilivelvollisten korvausvastuusta vapautumisesta vastuuvapauden myöntämisen kautta, päättyy tilivelvollisten korvausvelvollisuus vastuuvapauden myöntämiseen, jolloin vahingonkorvauslain regressioikeutta koskeva säännös ei enää voi tulla sovellettavaksi.

Vahingonkorvauslaissa regressioikeutta koskevan säännöksen (4:3 §) asema ei poikkea viranhaltijan ja luottamushenkilön korvausvelvollisuutta koskevista säännöksistä. Tällöin voidaan ajatella analogisesti, että kun vastuuvapauden myöntämisen jälkeen ei sovelleta viranhaltijan ja luottamushenkilön korvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä, ei sovellettavaksi tule myöskään regressioikeutta koskeva säännös. Yleisemmin sanoen tilivelvollisten vahingonkorvausvelvollisuudesta (tai tarkemmin sen päättymisestä) on säädetty erityissäännösin kuntalaissa, jolloin *lex specialis derogat legi generali* -säännön nojalla kuntalain erityissäännökset syrjäyttävät yleisen vahingonkorvauslain.

Asiaa voi tarkastella myös aikaisemman kunnallislain 96 §:n pohjalta, jonka mukaan vastuuvapauden myöntämisen jälkeinen korvausvelvollisuus oli selkeästi rajoitettu vain rikokseen, joka ei ollut vähäinen. Kun kyseessä oli tarkasti rajattu poikkeus pääsäännöstä eli vastuusta vapautumisesta, ei sitä ole voitu tulkinnalla laajentaa. Mikäli regressioikeuteen perustuva saaminen olisi ollut erityisasemassa, siitä olisi ollut kunnallislaissa vastaava maininta kuin ei vähäisestä rikoksesta. Kunnallislaista aikanaan virheellisesti tehty tulkinta ei voi tulla sovellettavaksi myöskään kuntalain ollessa voimassa.

6.2 Vastuuvapauden merkitys tilintarkastajien vastuuseen

Tarkastuslautakunnalla voidaan katsoa olevan poliittinen vastuu tilintarkastuksen asianmukaisesta toteuttamisesta. Varsinaisen tilintarkastuksen suorittaminen ja tilintarkastuskertomuksen antaminen sekä oikeudellinen vastuu tarkastuksesta ja sen laadusta kuuluu ammattitilintarkastajalle. Kunnan tilintarkastaja ei ole luottamushenkilö eikä viranhaltija, vaan eräänlaisessa toimeksiantosuhteessa kuntaan. Toimeksiantajia ovat

²³⁷ Saarnilehto 1996 s. 16

valtuusto ja tarkastuslautakunta. Tämän vuoksi on säädetty, että kunnan tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla, jolloin mm. rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu on asianmukaisesti järjestetty.²³⁸

Hallituksen esityksen perusteluissa JHTT-laiksi (HE 242/1998 vp s. 12) todetaan, että “jos yhteisöä koskevassa säädöksessä edellytetään yhteisön tilintarkastajaksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymää henkilöä tai yhteisöä, kuten kuntalain 72 §:ssä, sovelletaan esityksen mukaista lakia mainittuun JHTT-tilintarkastajaan. Tämä laki on kuitenkin toissijainen JHTT-tilintarkastajan riippumattomuutta (4 §), esteellisyyttä (5 §), rangaistuksia (23 §) ja vahingonkorvausvelvollisuutta (24 §) koskevien säännösten osalta ja sitä sovelletaan näiltä osin vain, jos muussa laissa ei toisin säädetä. Ehdotettu sääntely on joiltakin osin päällekkäinen mutta ei ristiriitainen kuntalain kanssa. Kunnan tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy tämän lain nojalla 24 §:n yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevin perustein“. Ehdotetulla lailla ja sääntelyllä tarkoitetaan tässä JHTT-lakia, joka tältä osin hyväksyttiin hallituksen esittämässä muodossa.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 242/1998 vp s. 21) todetaan, että kuntalain 72.1 §:n mukaan kunnan tilintarkastaja toimii virkavastuulla. Tulkinnanvaraisena voidaan pitää, soveltuuko vahingonkorvauslain virkamiehiä koskeva sääntely virkavastuulla toimivaan tilintarkastajaan. Vahingonkorvauslain säännökset koskevat lähinnä virkamiehen henkilökohtaista korvausvastuuta, josta säädetään lain 4 luvussa. Vahingonkorvauslain 1:1 §:n mukaan vahingonkorvauslaki ei koske muussa laissa säädettyä korvausvastuuta. Tämän vuoksi ehdotettu vahingonkorvausvelvollisuutta koskeva säännös menisi vahingonkorvauslain sääntelyn edelle myös virkavastuulla toimivien kunnan tilintarkastajien kohdalla. Ehdotettu säännös olisi tarkoituksella vahingonkorvausvastuun osalta tiukempi kuin virkamiehen vastuuta koskevat vahingonkorvauslain säännökset. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy siis JHTT-lain mukaan ja on viranhaltijan ja luottamushenkilön vahingonkorvausvelvollisuutta ankarampi.

²³⁸ Harjula & Prättälä 2001 s. 444 ja 452. JHTT-lailla (467/1999) on kuitenkin vuonna 1999 säädetty tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta erikseen.

Vaikka vastuuvapauden myöntämisellä ei olekaan välitöntä vaikutusta tilintarkastajien vastuuseen, voivat he periaatteessa joutua itse vastuuseen vahingosta, jonka tekijät ovat perusteettomasti vapautuneet korvausvelvollisuudesta tilintarkastajien moitittavan toiminnan vuoksi. Kun kunnalle aiheutetusta vahingosta on ensisijaisesti vastuussa vahingon aiheuttaja, seuraavaksi hänen esimiehensä ja vasta näiden jälkeen tilintarkastajat, joutuu tilintarkastajien toiminta vain harvoin tarkastelun kohteeksi.²³⁹

Tilintarkastajan vastuun ja vahingonkorvausvelvollisuuden kannalta olennaisimman kokonaisuuden muodostaa usein tarkastuksen raportointi. Koska tilintarkastajalla ei varsinaisen tarkastuksen suorittamisen lisäksi ole muita velvollisuuksia aktiiviseen toimintaan kuin raportointi, oikein toteutettuna se lähes aina ratkaisee tilintarkastajan vastuukysymykset tälle positiivisella tavalla. Sen sijaan tilintarkastajalle saattaa konkretisoitua vastuu raportoinnin laiminlyönnistä, vaikka muu osa tilintarkastusta olisikin hoidettu asianmukaisesti.²⁴⁰

Tilintarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut tarkastettavalle yhteisölle tai säätiölle. Sama koskee vahinkoa, joka JHTT-lakia taikka tarkastettavaa yhteisöä tai säätiötä koskevaa säännöstä tai sitä koskevia sääntöjä rikkomalla on aiheutettu tarkastettavan yhteisön tai säätiön osakkaalle tai jäsenelle taikka muulle henkilölle. Tilintarkastaja vastaa myös vahingosta, jonka hänen apulaisensa tahallisesti tai huolimattomuudesta on aiheuttanut. Jos tilintarkastukseen on valittu tilintarkastusyhteisö, vahingosta vastaavat tilintarkastusyhteisö sekä se, jolla on päävastuu tilintarkastuksesta. Vahingonkorvauksen sovittelusta sekä korvausvastuun jakaantumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken on voimassa, mitä vahingonkorvauslain 2 ja 6 luvuissa säädetään. (JHTT-lain 24 §) Tilintarkastajalla on korvausvelvollisuus toiminnastaan siis sekä tarkastettavalle yhteisölle että sen ulkopuoliselle muulle henkilölle. Sen sijaan kunta ei ole toissijaisesti vastuussa tilintarkastajan ulkopuoliselle aiheuttamasta vahingosta.

²³⁹ Myllymäki 1994 s. 301-302

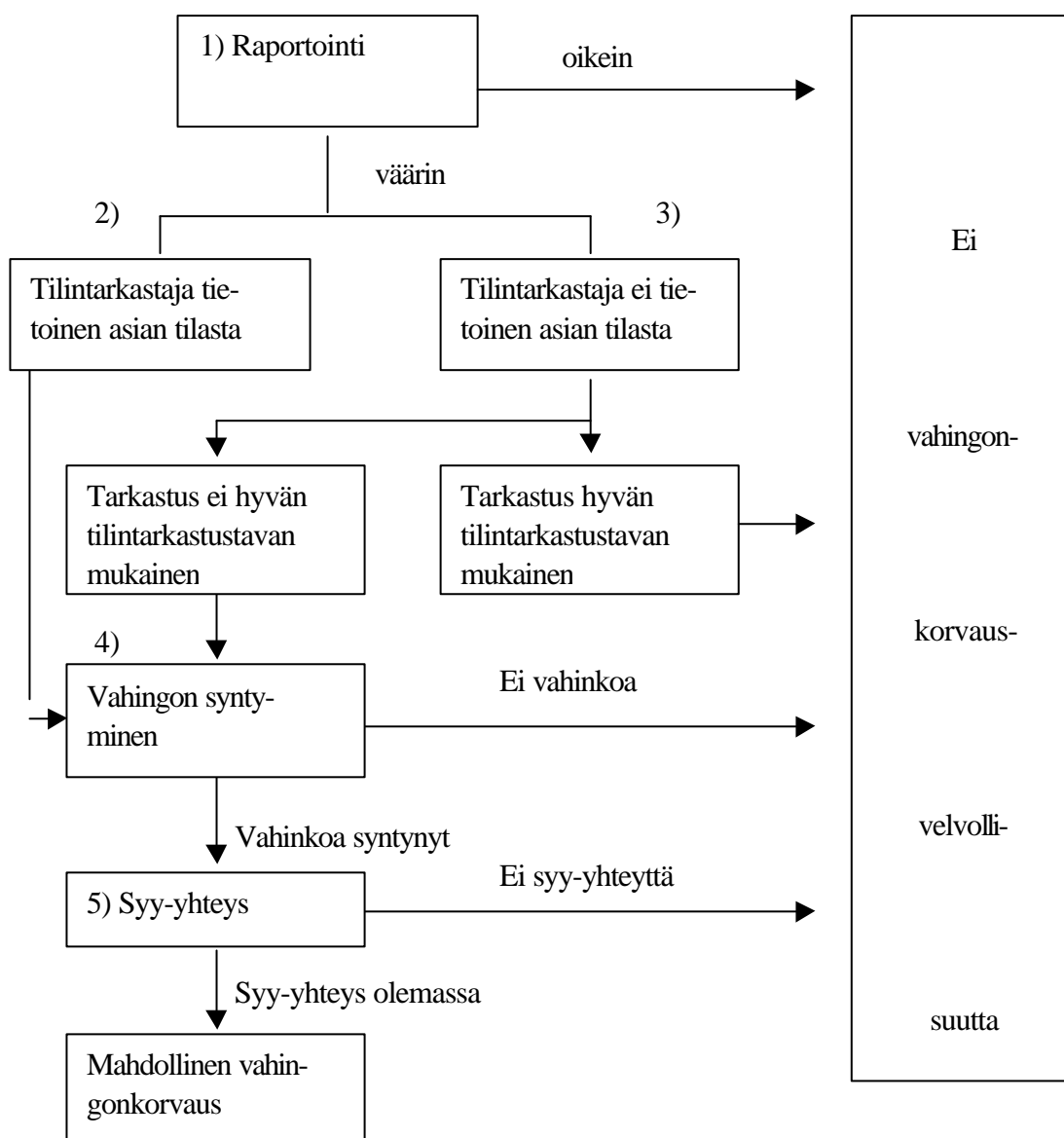
²⁴⁰ Suomela & Palvi & Karhu 1995 s. 216

Tilintarkastaja vastaa omalta ja alaisensa työvoiman osalta siitä, että tarkastus on suoritettu hyvän tilintarkastustavan ja tarkastusta koskevien muiden normien, suositusten ja tavoitteiden mukaisesti. Tilintarkastaja vastaa myös siitä, että tarkastettavan koko toiminta tulee asioiden tärkeys huomioon ottaen pidemmän ajan kuluessa kattavasti ja riittävästi tarkastetuksi.²⁴¹

Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuutta koskeva JHTT-lain 24 § on säädetty tilintarkastuslain 44 §:n esikuvan pohjalta sen kanssa yhdenmukaiseksi. Tilintarkastuslain em. säännös taas perustuu osakeyhtiölain (734/1978) vastaavaan aikaisempaan sääntelyyn (osakeyhtiölaki 15:2 §), jonka perusteella syntyneitä oikeuskäytäntöä ei ollut tarkoitus muuttaa tilintarkastuslailla (HE 295/1993 vp s. 48). Siten tältä osin JHTT-lain tulkinnassa jäljempänä käytetään apuna tilintarkastuslakia ja jo kumottua osakeyhtiölain vastaavan säännöksen tulkintaperinnettä.

Tilintarkastajan vahingonkorvausvastuun konkretisoitumisen kannalta on keskeinen kysymys se, miten tilintarkastuksen laatu määritellään. Ensiksi tarvitaan sen määrittämistä, mikä yleensä on hyvän tilintarkastustavan mukaista toimintaa. Toiseksi tarvitaan kulloisessakin yksittäistapauksessa sen määrittämistä, vastasiko kyseisen tilintarkastuksen laatu yleistä laatutasovaatimusta. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuuden syntymistä havainnollistaa seuraava kuvio. Kuvion nimikkeet oikein ja väärin on tulkittava tapauskohtaisesti sen mukaan, tapahtuiko tilintarkastajan raportointi voimassa olevien määräysten ja hyvän tilintarkastustavan mukaisesti.

²⁴¹ Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 8



Kuvio 8. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuus²⁴²

- 1) Tilintarkastaja kantaa todistustaakan siitä, että hän on tehnyt työnsä hyvän ammattitavan mukaisesti. Hänen kirjallinen raportointinsa ja omat muistiinpanonsa ja työpaperinsa²⁴³ ovat näyttö työn laadusta.
- 2) Jos tilintarkastajan toiminta ei täytä hyvän tilintarkastustavan vaatimuksia, tulee selvitetäväksi, oliko virhe, laiminlyönti tai muu asiantila tilintarkastajan tiedossa.

²⁴² Kärkkäinen 1998 s. 88-89, Suomela 1994 s. 181

- 3) Jos tilintarkastaja ei ollut tietoinen asiantilasta, tulee ratkaistavaksi se, johtuiko tietämättömyys siitä, ettei tilintarkastusta tehty hyvän ammattitavan mukaisesti.
- 4) Seuraavaksi tulee ratkaistavaksi se, syntyikö jollekin osapuolelle vahinkoa tilintarkastajan hyvän ammattitavan vastaisen toiminnan seurauksena.
- 5) Lopuksi tulee ratkaistavaksi se, onko tilintarkastajan toiminnalla ja syntyneellä vahingolla syy-yhteys. Vaikka tilintarkastajan voitaisiinkin todeta toimineen virheellisesti, tulee menestyvää vahingonkorvauskannetta varten pystyä osoittamaan se, että nimenomaisesti tilintarkastajan toiminta on ollut aiheuttamassa vahingon tai että tilintarkastajan lain mukainen toiminta olisi estänyt vahingon syntymisen²⁴⁴.

Tilintarkastuskertomuksessa asianmukaisen muistutuksen tekemättä jättänyt tilintarkastaja vastaa vain siitä osasta vahinkoa, jota vahingon varsinaiset aiheuttajat eivät korvaa. Korvausvastuu rajoittuu siihen määrään, josta alkuperäinen vahinko on kasvanut, koska tilintarkastaja ei ole havainnut seikkaa tarkastaessaan tai ei ole saattanut tarkastuksessaan havaitsemaansa seikkaa tilintarkastuskertomuksessa päätöksentekijöiden tietoon.²⁴⁵

JHTT-lain säännöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta ei sovelleta JHTT-tilintarkastajan tässä ominaisuudessaan harjoittamaan muuhun toimintaan kuin toimimiseen tarkastettavan yhteisön valittuna tilintarkastajana. Vastuu esimerkiksi JHTT-tilintarkastajan konsulttitoiminnassa määräytyy edelleen sopimuksia koskevan ja muiden yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden sekä vahingonkorvauslain mukaan. (HE 242/1998 vp s. 21)

Tilintarkastajan vastuu voi konkretisoida myös JHTT-lautakunnan suorittaman valvonnan kautta. JHTT-lautakunnan käyttämiä rangaistuksia ovat varoitus, huomautus ja hyväksymisen peruuttaminen (JHTT-laki 20 § ja 21 §). Mainitut rangaistukset tulevat kyseeseen mm. muistutusta ja vastuuvapautta koskevien säännösten ja ohjeiden rikkomisesta. Tilintarkastajan vastuu saattaa tulla esille myös tosiasiallisen vastuun muodossa

²⁴³ Tilintarkastajan tulee työpaperiensa perusteella voida osoittaa työn tulleen tehdyksi hyvän tilintarkastustavan mukaisesti, Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 1999 s. 12

²⁴⁴ Suomela & Palvi & Karhu 1995 s. 220, samoin KKO 1991:13

²⁴⁵ Suomela & Palvi & Karhu 1995 s. 117

siten, ettei häntä enää valita tehtävään uudelleen, tai valtuustolla on jopa mahdollisuus erottaa hänet kesken toimikautta.

6.3 Vastuuvapauden merkitys muille henkilöille

*Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella*²⁴⁶. Vastuuvapauden epääminen tilivelvolliselta hänen alaiensa toimintaan liittyen tuo harkittavaksi kunnan edun valvomisen em. alaisiin nähden. Tällöin viranhaltijoiden kohdalla tulevat kyseeseen 2.2 luvussa käsitellyt toimenpiteet. Työsopimussuhteisten alaisten kohdalla tulevat kyseeseen varoitus tai työsopimussuhteen irtisanominen (TSL 7:2 §) tai purkaminen (TSL 8:1 §), mikäli niiden edellytykset täyttyvät. Lisäksi tarkastushavainto tai huomautus voi käynnistää rikos- tai korvausoikeudenkäynnin, jossa vaaditaan virheellisellä menettelyllä tai laiminlyönnillä kunnalle vahinkoa aiheuttaneelta työntekijältä korvausta.²⁴⁷

Mikäli tilintarkastuskertomuksessa on todettu joidenkin muiden kuin tilivelvollisten syyllistyneen kunnalle vahinkoa aiheuttavaan tekoon tai laiminlyöntiin, vastuuvapauden myöntäminen tilivelvollisille ei poista kunnan oikeutta hakea korvausta kärsimästään vahingosta niiltä, jotka eivät ole tilivelvollisia, mutta joiden syyksi vahinko on luettavissa. Näin on myös siinä tapauksessa, että tilintarkastuskertomuksessa ei ole tiedetty tai pidetty tarpeellisena mainita asiasta, vaan se on tullut tietoon ja käsiteltäväksi vasta tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen. Korvauksen hakeminen voi tapahtua riita-asiain oikeudenkäyntijärjestyksessä tai, jos teko tai laiminlyönti on ollut rangaistava, rikosoikeudellisessa järjestyksessä niin kuin vastaavasti tilivelvollistenkin kohdalla.²⁴⁸

Toisaalta on esitetty, että jos tilivelvolliselle viranhaltijalle on myönnetty vastuuvapaus, pelkän vahingonkorvausvaatimuksen kohdistaminen tilivelvollisen alaiseen lienee useimmiten kohtuutonta²⁴⁹. Tämä kanta on kuitenkin liian voimakas yleistys, koska vahingon aiheuttanut alainen on vastuussa vahingosta, ja tilivelvollisen esimiehen mahdollisen

²⁴⁶ Harjula & Prättälä 2001 s. 460-461

²⁴⁷ Vrt. Myllymäki 1994 s. 283

²⁴⁸ Hannus & Hallberg 2000 s. 491

vahingonkorvausvastuun osalta kyse on vain siitä, onko hän täyttänyt valvontavelvollisuutensa ja muut työtehtävänsä asianmukaisesti vai ei. Jotta esimies voitaisiin tuomita korvaukseen alaisen aiheuttamasta vahingosta, on vahingon ja esimiehen käyttäytymisen välillä oltava syy-yhteys²⁵⁰. Alaisen vastuu taas määräytyy valvontasuhteesta riippumatta häntä itseään koskevien velvoittavien normien mukaan²⁵¹.

Epäselvyyttä on aiheuttanut sekin, että muistutuksen kohteena olevan vahingon osalta laista ei suoraan ilmene, onko vahingon kärsijän oltava aina kunta. Esimerkiksi jos kunta laiminlyö päivähoitopalvelusten järjestämisen tarkoitettussa laajuudessa, vahinko kohdistuu päivähoitopalveluja tarvitseviin kuntalaisiin eikä kuntaan.²⁵² Selvää kuitenkin on, ettei kuntalain mukainen vastuuvapaus voi vaikuttaa kansalaisten perustuslain 118 §:n mukaiseen oikeuteen vaatia vahingonkorvausta virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta henkilöltä lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Tämä selviää seuraavasta päätöksestä:

KKO 1981 II 157: Kun vahingonkorvauslaki oli säädetty lain tavallisessa käsittelyjärjestyksessä, sillä ei ollut supistettu hallitusmuodon 93 §:n mukaan yksityiselle kuuluvaa oikeutta kohdistaa korvausvaatimuksensa suoraan asianomaiseen virkamieheen.

Vastaavasti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä kuntalailla ja sen vastuuvapaussäännöksellä ei voi olla vaikutusta yksityiselle henkilölle perustuslaissa annettuun vahingonkorvausoikeuteen. Konkreettisesti, juuri päivähoitoa tai muuta vastaavaa etuutta koskeva kuntalaisen vahingonkorvausoikeus käy hyvin ilmi seuraavasta päätöksestä:

KKO 2001:93: Kunta oli lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin (630/1991) mukaan velvollinen huolehtimaan siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat saivat lapselleen kunnan järjestämän päivähoitopaikan. Tämän velvollisuutensa laiminlyönyt kunta veloitettiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta.

²⁴⁹ Harjula & Prättälä 2001 s. 460-461

²⁵⁰ Ståhlberg 2001 s. 557

²⁵¹ Kukkonen 1996 s. 249

²⁵² Eskola 1997 s. 301

Päätöksessä ei ole käsitelty lainkaan vastuuvapauden myöntämisen oikeudellista merkitystä, mikä osoittaa, ettei vastuuvapauden myöntäminen vaikuta mitään kunnan ulkopuolisen oikeuteen hakea kunnalta vahingonkorvausta. Kunta ei voi luopua minkään muun tahon oikeudesta, jolloin vastuuvapauden myöntämisellä ainoastaan kunta luopuu sille aiheutetun vahingon korvausvaatimuksesta. *Muistutus ja vastuuvapaus koskevat vain tilivelvollisten ja kunnan välistä suhdetta.*

Mikäli taas kunta joutuu vahingonkorvauslain nojalla korvaamaan tilivelvollisen sivulliselle aiheuttaman vahingon, voi kunta vaatia asiasta korvausta regressioikeuden nojalla tilivelvolliselta. Tällä perusteella esimerkiksi em. kaltaisessa tapauksessa saattaa tulla kyseeseen tilivelvollisen viranhaltijan vahingonkorvausvelvollisuus kunnalle, mikäli päivähoitopaikan saamatta jääminen olisi ollut hänen syytään (esimerkiksi viranhaltija olisi unohtanut käsitellä päivähoitohakemuksen ajoissa), eikä vastuuvapautta ole vielä myönnetty. Tämän vuoksi kunnan tulisi jättää sitä vastaan nostettujen kesken olevien vahingonkorvausoikeudenkäyntien osalta vastuuvapaus myöntämättä, kunnes sivulliselle mahdollisesti tuleva vahingonkorvaus on määrätty, koska vasta sen jälkeen kunta voi vaatia korvausta tilivelvolliselta. Tässä suhteessa tilivelvollisen asema on muuta henkilökuntaa suojatumpi, sillä regressioikeuteen perustuvaa korvausta ei saada heiltä enää vastuuvapauden myöntämisen jälkeen, mikä on mahdollista ei-tilivelvollisten ollessa kyseessä.

Vastuuvapauspäätöksellä voi periaatteessa olla vaikutuksia myös itse päätöksen tekijään eli valtuustoon. Harkintavallan väärinkäyttöön vastuuvapauspäätöstä tehdessä on mahdollista puuttua rikosoikeudellisin keinoin²⁵³. Siten selvästi perusteettomasti tehty valtuuston vastuuvapauspäätös voi periaatteessa johtaa päätöksen tekijöiden rikosoikeudellisiin sanktioihin. Käytännössä syytteitä ei kuitenkaan ole nostettu.

6.4 Vastuuvapausinstituution tarpeellisuus

²⁵³ Viljanen 1990 s. 341, ks. myös Viljanen 1984 s. 191-195 ja Ryyänen 1991 s. 146-150

Kun tilivelvollisuus ei vaikuta tilivelvollisten vastuun sisältöön, on koko vastuuvapausinstituution tarpeellisuus asetettu kyseenalaiseksi. Sen puolesta ja sitä vastaan on esitetty erilaisia perusteita. Vaihtoehtona on nähty vastuuvapausinstituutiosta kokonaan tai osittain luopuminen. Vastuuvapausinstituution tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että luottamustoimen luonteeseen on katsottu kuuluvan toimen hoidosta saatava nimenomaisesti todettu vastuuvapaus²⁵⁴. Vastuuvapauden myöntämisellä on luottamushenkilöille lähinnä psykologinen merkitys²⁵⁵. Jos instituution katsottaisiin olevan yhä tarpeen luottamushenkilöillä, viranhaltijan vastuukysymykset voitaisiin ratkaista yleisten rikos- ja vahingonkorvausvaatimusten mukaan²⁵⁶.

Vastuuvapauden myöntämisestä ei ole katsottu olevan ainakaan huomattavampaa haittaa siten, ettei päästäisi puuttumaan siihen, mihin pitää. Se saattaa parantaa harkintaa siitä, onko ja mihin toimenpiteisiin kunnan edun valvomiseksi aihetta, kuin jos vastuuvapauden myöntäminen ei lainkaan tulisi käsiteltäväksi. Toisaalta tilintarkastus ei voi kattaa kaikkea toimintaa ja valtuuston vapaa harkintavalta ei välttämättä muodostu tasapuoliseksi. Myös vastuuvapauden myöntämisessä vuodenvaihteen ja ehkä seuraavankin vuodenvaihteen yli jatkuvien rakennus- ym. projektien kohdalla on ongelmia.²⁵⁷ Lisäksi kunta saattaa joutua vastaamaan tilivelvollisen ulkopuoliselle aiheuttamasta vahingosta, mutta ei voi käyttää regressioikeutta mikäli vastuuvapaus on jo myönnetty. Jos vastuuvapaudesta ei haluta luopua, niin voisi olla tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa tilivelvollisen viranhaltijan määrittely niihin viranhaltijoihin, jotka eivät ole vaalikelpoisia valtuustoon. Heidät voitaisiin määrittellä esimerkiksi KHO:n vaalikelpoisuustulkintoja hyväksi käyttäen.²⁵⁸

Tilimuistutusmenettely tuli kunnallislain piiriin aikana, jolloin maastamme puuttui yleinen vahingonkorvauslainsäädäntö. Vahingonkorvauslain tullessa voimaan tilimuistutusmenettely muuttui (lain säännöksen muuttumatta) tilivelvollisia suojaavaksi säännökseksi.²⁵⁹ Tämän vuoksi on esitetty, ettei vastuuvapautta pitäisi myöntää kenellekään kunnan asioista

²⁵⁴ KM 1973:60 s. 94 ja Hannus & Hallberg 2000 s. 486

²⁵⁵ Harjula 1997a s. 84

²⁵⁶ Harjula 1997b s. 29

²⁵⁷ Hannus & Hallberg 2000 s. 486

²⁵⁸ Harjula 1997b s. 29

²⁵⁹ Heuru 1994 s. 110 ja Heuru 2001 s. 434

päätävälle, vaan jokaisen olisi vastattava virheistään. Luottamushenkilöiden epäillään suojelevan omiaan ja myöntävän toisilleen vastuuvapauden, mikä heikentää kuntalaisten luottamusta kunnallishallintoon.²⁶⁰

Normaalisti vastuusta puhutaan siinä mielessä, että tilivelvollisilla henkilöillä olisi muita suurempi vastuu tekemisistään. Tosiasiassa vastuuvapausinstituutio ei lisää yhtään tilivelvollisten vastuuta. Sen sijaan se mahdollistaa tilivelvollisten vapauttamisen vahingonkorvauslain mukaisesta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastuusta, joka jo on lievempi kuin yleinen vahingonkorvausvelvollisuus. *Vastoin yleistä käsitystä vastuuvapaus toimii vahingonkorvausvelvollisuutta lieventävästi eikä vastuuseen saattamista edistäen.*

Kun vahingonkorvaus nykyisin määräytyy vahingonkorvauslain mukaan, vastuuvapausinstituution merkitys on vähäinen. *Tuloksellisuuden noustua keskeiseksi toiminnalta vaadittavaksi ominaisuudeksi, vastuuvapaus pelkän laillisuuden perusteella antaa väärän mielikuvan tilivelvollisille ja yleensä koko hallinnolle siitä, mikä on olennaista toiminnassa. Tilivelvollisuuden laajentaminen siten, kuin hallituksen esityksessä kuntalaiksi esitettiin (sisältämään myös muu kunnan edun vastaisuus) voisi nostaa keskusteluun olennaisia asioita ja parantaisi koko vastuuvapausinstituution olemassaolon oikeutusta. Tässä voitaisiin mennä niin pitkälle, että vastuuvapaus laajennettaisiin koskemaan myös tuloksellisuutta. Laajennus sopisi hyvin yhteen tilivelvollisuusajattelun kanssa, joka on laajentunut tilivelvollisuutta laillisuudesta myös tuloksellisuuteen. Nykyisen muotoisena vastuuvapaudesta voidaan luopua kokonaan sen tilivelvollisten vastuuta vähentävän vaikutuksen ja kunnan edun vastaisten päätösten mahdollistamisen vuoksi.*

²⁶⁰ Pöyhönen 1993 s. 42

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Tilivelvollisuusajattelun kehitys

Kunnallista toimintaa on perinteisesti pidetty pelkästään täytäntöönpanevana hallintona²⁶¹. Tällöin vastuu on ollut virkavastuuta eli vastuuta siitä, että toiminnot tapahtuvat säädösten ja ylempänä tehtyjen päätösten mukaan. Viranhaltijoiden on pitänyt täyttää virkavelvollisuutensa ja menetellä voimassa olevien normien mukaan.²⁶² Tämän mukaisesti myös puhuttiin virkavelvollisuudesta ja -vastuusta eikä tilivelvollisuudesta. Koko käsite *tilivelvollisuus nousi keskustelun kohteeksi, kun haluttiin korostaa veronmaksajien saamaa vastiketta ja toiminnan tuloksellisuutta*, jolloin tilivelvollisuus helposti ja virheellisesti yhdistyy pelkästään siihen.

Tilivelvollisuuden laajentuminen laillisuudesta myös tuloksellisuuden käsittäväksi on keskeinen osa koko hallintoideologian muuttumista byrokratiasta New Public Managementiin pohjautuvaksi. Kuntalaissa tuloksellisuuden arvioiminen annettiin uuden toimielimen, tarkastuslautakunnan tehtäväksi. Toinen tilivelvollisuusajattelua osoittava muutos kuntalaissa on sovelletun parlamentarismien käyttöönotto, jolla korostetaan valtuuston valitsemien luottamushenkilöiden poliittista vastuuta. Laillisuutta ja tuloksellisuutta koskeva sekä poliittinen tilivelvollisuus ovatkin tilivelvollisuuden pääajattelumallit kunnallishallinnossa.

Jotta tilivelvollisuudella olisi merkitystä oikeudellisen vastuun kannalta, on siihen liittyttävä sanktiot. Tilivelvollisuus käsittää toiminnan erilaisia sisältöjä (laillisuus, tuloksellisuus, poliittinen) ja sisällön mukaisen käyttäytymisvaatimuksen sekä toiminnan selvittämisvelvollisuuden. Siihen ei sisälly suoraan sanktioita, vaan kutakin tilivelvollisuuden pääajattelumallia vastaa erityinen vastuun toteuttamisjärjestelmä. Tilivelvollisuudella ajattelumallina ilman sanktioitakin on tärkeä asema, kun se korostaa kuntalaisten merkitystä päämiehinä. Sen voima on juuri siinä, että se on ajattelumalli.

²⁶¹ Hoikka & Lehtonen & Rajala & Rynänen & Siitonen & Tetri 1999 s. 136

²⁶² Meklin 1993 s. 197

Kun tarkastellaan tilivelvollisuutta hallinnollisena ajattelumallina ja verrataan sitä oikeudellisesti säädettyyn tilivelvollisuuteen, niin keskeisimmäksi ongelmaksi nousee tulosvastuun puuttuminen. Poliittisesta ja laillisuutta koskevasta tilivelvollisuudesta on selvät vastuun toteuttamisjärjestelmät, mutta koko hallinnonuudistuksen keskeisenä tavoitteena olleesta tuloksellisuudesta ei ole toteuttamisjärjestelmää, johon kuuluisivat myös sanktiot. Tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus toteutuu tavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin muodossa, mutta siihen ei liity tulosvastuuta. Perinteissä oikeudellisessa tarkastelussa tulosvastuu tunnistetaan vain kunnanjohtajan ja ns. pakkokuntayhtymän johtajan osalta. Myös kansainväliset Suomen hallinnonuudistuksen arvioijat ovat todenneet, että aikaansaannoksia ja tuloksia on käytetty vain rajoitetusti henkilökohtaisen vastuun perusteena²⁶³ ja että julkishallinnossamme toimii rinnakkain hallinnollinen normiohjaus ja uusi tulosohtaus, joiden väliin on pysähdetty²⁶⁴.

7.2 Tulostvastuun tarve

Tuloksellisuutta koskeva tilivelvollisuus on keskeinen elementti tulosohtauksessa ja sillä tarkoitetaan talousyksikön vapautta ja velvollisuutta toimia niin, että asetetut tai sovitut tavoitteet saavutetaan annetuilla resursseilla²⁶⁵. Tulosohtaukseen kuuluu yhtä keskeisesti tulosvastuu ja siinä on kysymys tuloksellisuutta koskevan tilivelvollisuuden toteuttamisjärjestelmästä vastaavalla tavalla kuin perinteinen virkavastuu (rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu sekä varoitus) toteuttaa laillisuutta koskevaa tilivelvollisuutta. Tulostvastuu liittää tuloksellisuutta koskevaan tilivelvollisuuteen sanktiot. Tulostvastuun toteuttamiskeinoja ovat erottaminen, toisiin tehtäviin siirtäminen ja määräaikaisten viran jatkamatta jättäminen. Valtuusto voi myös erottaa valitsemansa luottamushenkilöt.

Valtionhallinnossa on jatkuvasti ollut esillä tulosvastuu ja tarve sen käytännön toteuttamiseen. Kunnallishallinnossa asiasta ei ole juurikaan käyty keskustelua. *Näyttää jopa siltä, ettei tulosvastuuta tai paremminkin sen puuttumista ole edes tiedostettu tai haluttu ottaa*

²⁶³ Pollitt & Hanney & Packwood & Rothwell & Roberts 1997 s. 13 ja 66-67

²⁶⁴ Naschold 1995 s. II-III

²⁶⁵ Vrt. Pöllä & Vuorela 2001 s. 44 ja Meklin & Näsi 1994 s. 240

keskustelun kohteeksi. Tulosvastuuta vierastetaan, koska sen luullaan virheellisesti tarkoitettavan taloudelliseen tulokseen liittyvää vastuuta sellaisena, kuten se ymmärretään yksityissektorilla. Kunnassa tuloksellisuus ja tulosvastuu ovat kuitenkin sisällöllisesti erilaiset yksityissektoriin verrattuna ja korostavat taloutta tärkeämpänä asiana itse toimintaa ja sen vaikutuksia kuntalaisten elämään. Mutta mikäli tulosvastuuta ei ole, niin se tarkoittaa tyytymistä keskinkertaisiin tai jopa huonoihin tuloksiin. On loogisesti mahdotonta päästä erinomaisiin tuloksiin, ellei ole mahdollista korvata tehtävissään epäonnistuneita henkilöitä uusilla henkilöillä, joilla on paremmat edellytykset tehtävien hoitoon.

Palvelussuhdeturvalaista voidaan perustellusti esittää tulkinta, jonka mukaan tulosvastuu voi olla irtisanomisperuste kunnallishallinnon johtavissa tehtävissä. Vastaavasti aikaansaamattomuus irtisanomisperusteena voi tulla kysymykseen ns. tavallisen viranhaltijan kohdalla. Kyseessä on perinteisen tulkinnan, jonka mukaan vain kunnanjohtaja on irtisanottavissa tulosvastuun perusteella, kanssa kilpaileva uusi tulkinta. Vanha hallintokulttuuri ja kunnalliselle toiminnalle ominainen varovaisuus eivät kuitenkaan kannusta testaamaan tulkinnan pitävyyttä käytännössä.

Kuntien toiminnasta suurin osa on nykyisin palvelutuotantoa, eikä perinteistä julkisen vallan käyttöä. Vastuukysymykset ovat kuitenkin edelleen järjestetty palvelemaan julkisen vallan käytön kontrollia ja kansalaisten oikeusturvan takaamista eikä tuloksellisuutta. Nykyinen vastuujärjestelmä on rakennettu rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausvastuun varaan. Se korostaa sitä, että toiminta on tapahtunut sääntöjen mukaan, eikä mahdollisimman hyvän vastineen saamista kuntalaisen kannalta. Kyseessä on perinteinen julkishallinnon ajattelutapa, jonka tavoitteena on virheiden välttäminen, mikä ei kuitenkaan takaa minkään aikaansaamista²⁶⁶.

Palveluja tuottava ja järjestävä organisaatio tarvitsee sisällöllisesti erilaisen tilivelvollisuuden ja vastuujärjestelmän kuin viranomaistoimintaa hoitava

²⁶⁶ Hughes 1994 s. 245

organisaatio. Kunnan koko olemassaolon tarkoitus on yhteiskunnallisten tavoitteiden ja vaikutusten aikaansaaminen, jolloin tilivelvollisuuden ja vastuujärjestelmän tulisi ensisijaisesti tukea tätä tarkoitusta. Tilivelvollisuuden laajentuminen kuntalaissa tavoitteiden toteutumisen raportoinnilla ja arvioinnilla on askel järjestelmän kehittämiseksi nykyisen toiminnan vaatimuksia vastaavaksi. Tulosohjaukseen kuuluva toimintavallan siirto toimintayksiköille on toteutunut, mutta saman asian toinen puoli eli vastuu tuloksista ylemmälle vallan luovuttaneelle taholle on jäänyt hyvin puutteelliseksi. Järjestelmästä puuttuvat sanktiot eli vastuu oikeudellisessa mielessä.

7.3 De lege ferenda

Kun nykyistä lainsäädäntöä tarkastellaan tilivelvollisuus- ja tulosajattelun kannalta, niin siitä löytyy selviä epäkohtia. Kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtävänä on osaltaan luoda ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon (HaVM 18/1994 vp s. 15). Vastuuvapauden myöntäminen vapaaseen harkintaan perustuen mahdollistaa kuitenkin kunnan edun vastaiset päätökset. *Kunnallishallinnon legitimitetin kannalta olisi tarpeen muuttaa lainsäädäntöä siten, että vastuusta vapauttaminen olisi mahdollista vain perustellusta syystä.* Toinen epäkohta on, että kuntalain 75 §:n mukainen tilivelvollisuus ja siihen liittyvä vastuuvapaus käsittää vain hallinnon ja talouden hoidon laillisuuden. *Myös muu kunnan edun vastaisuus olisi syytä saattaa tilivelvollisuuden piiriin. Vastuuvapaus voitaisiin muuttaa jopa tuloksellisuutta koskevaksi. Nykymuotoisena koko vastuuvapausinstituutiosta voidaan luopua.*

Pahin ulkoiseen valvontaan liittyvä epäkohta on tulosvastuun puuttuminen muilta kuin kunnanjohtajalta ja ns. pakkokuntayhtymän johtajalta. Tulosohjausjärjestelmän uskottavuus ja toiminnan tuloksellisuus vaativat tulosvastuun saamista konkreettiseksi. Vanha hallintokulttuuri ei tunnusta tulosvastuuta, jolloin muutoksen saaminen edellyttää ensin lainsäädännöllisen sysäyksen – muutoksen sääntöjen tasolla – mikä sitten ajan mittaan vaikuttaisi myös kulttuurin muuttumiseen. Muutos voidaan toteuttaa määrittelemällä johtaville viranhaltijoille vastaava irtisanomis- ja siirtämismahdollisuus, mikä on nykyisin kunnanjohtajalla. Tämä ryhmä voisi olla juuri nykyiset tilivelvolliset viranhaltijat.

Toinen – joskin hitaampi ja epävarmempi – vaihtoehto on hyväksyä edellä esitetty uusi tulkinta tulosvastuusta ja aikaansaamattomuudesta irtisanomisen perusteena.