

Mikko Kähkönen

TALOUSARVION OIKEUDELLINEN ASEMA ETENKIN NETTOBUDJETOINNISSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
kandidaatintutkielma
Elokuu 2022

TIIVISTELMÄ

Mikko Kähkönen: Talousarvion oikeudellinen asema etenkin nettobudjetoinnissa
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Elokuu 2022

Tutkielmassa tarkastellaan miten kuntalain 14 ja 110 §:n mukainen valta ja vastuu taloudesta ja toiminnasta toteutuu, kun päätösvaltaa delegoidaan alemmille toimielimille nettobudjetoinnilla. Kunnan talousarvio voidaan tehdä joko brutto- tai nettoperusteisesti. Bruttoperusteisessa talousarviossa sekä menojen että tulojen on täsmättävä valtuuston päätösten mukaan. Nettobudjetissa annetaan joko positiivinen tai negatiivinen määräraha, jonka puitteissa toimielimen on pysyttävä.

Kunnan talousarvion nettobudjetointimalli on vaihtelevasti käytössä kunnissa. Se on alun perin tehty poikkeukseksi normista liikelaitosten toiminnan helpottamiseksi. Kuntien talousarvioprosessia on kontrolloitu ajan hengen mukaisesti joko tiukasti, nykyisin väljemmin. Tarkoituksena on ollut varmistaa kunnan valtuuston päätösvalta ja täten demokraattisen järjestelmämme toteutuminen, eli että verotulojen käyttämisestä päättävät veroja maksaneiden valitsevat edustajat.

Kun kunta haluaa käyttää toiminnassaan laajasti nettobudjetointia, niin se asettaa suurempia vaatimuksia sisäiselle ja ulkoiselle valvonnalle. Tässä oleellista on valtuuston vallan kannalta tarkastuslautakunnan rooli ja se, että tarkastuslautakunta tekee tarkastustoimintaa oma-aloitteisesti kunnan taloutta ja toimintaa tarkastaen jo toimintavuoden aikana, esimerkiksi neljännesvuosittain. Tässä tarkastelussa tarkastuslautakunnan tulisi haluamiaan mittareita, ei pelkästään valtuuston päättämiä.

Tämän tutkimuksen tukena käytän oikeuslähteiden ja kirjallisuuden lisäksi oikeussosiologista metodia, sekä tapausesimerkkejä nettobudjetoinnin soveltamisesta. Lisäksi mukana on myös oikeushistoriallinen metodi, jolla peilaan nettobudjetoinnin roolia eri säädösten ja aikakausien välillä.

Tutkimuksessa tullaan siihen lopputulemaan, että vaikka tarkastuslautakunnan roolia itsenäisenä toimijana on kuntalain uudistuessa korostettu, sitä olisi silti hyvä entisestään korostaa. Tarkastuslautakunnan laaja rooli on erityisen tärkeää, jos kunta käyttää talousarvioprosessinaan nettobudjetointimenetelmää.

Avainsanat: kunta, kunnallisoikeus, kunnallistalous, nettobudjetointi, tarkastuslautakunta, kunnan talousarvio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1. JOHDANTO.....	1
1.1. Taustaa	1
1.2. Tutkimustehtävä ja metodit.....	3
2. TALOUSARVIO JA NETTOBUDJETOINTI	7
2.1. Talousarvion oikeudellinen asema	7
2.2. Nettobudjetoinnin tuleminen.....	11
2.3. Nettoperiaate budjetoinnissa	13
3. TOIMINNALLISET TAVOITTEET TALOUSARVION OHAJAUKSESSA.....	16
3.1. Valtuuston rooli ja toiminnalliset tavoitteet	16
3.2. Delegoitu talousvalta.....	17
4. TARKASTUSTOIMI TALOUSARVION TOTEUTUKSEN VARMISTAJANA.....	19
4.1. Sisäinen tarkastus ja valvonta	19
4.2. Ulkoinen valvonta ja tarkastuslautakunta	20
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	24
Lähteet.....	26

1. JOHDANTO

1.1. Taustaa

Kunta on tietyn alueen ja sen asukkaiden muodostama yhteisö, jonka jäsenyys on pakollinen. Kunnallinen itsehallinto on kehittyneiden demokraattisten kansakuntien tapa järjestää paikallisten asioiden hoito¹. Suomessa kuntien asema on määritelty Perustuslaissa 731/1999 (myöhemmin Perustuslaki) siten, että Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on verotusoikeus. Kuntalaissa 410/2015 (myöhemmin kuntalaki) säädetään kunnista ja niiden tehtävistä yleislain tasolla. Uusi kuntalaki ei talousasioiden osalta mielestäni eroa käytännössä lainkaan edeltävästä kuntalaista 365/1995 (myöhemmin vanha kuntalaki).

Suomi on rahatalouteen perustuva yhteiskunta. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa, että päätöksenteossa oleellista ovat myös rahavirrat, talous. Kunnan talouden perusta, verotusoikeus, tulee Perustuslain 121 § 3.momentista. Kunnallisveron lisäksi kunnan muita tulolähteitä ovat kiinteistövero², osuus yhteisöverosta ja valtionosuudet.

Yhteisövero on osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen maksama tulovero, jonka määrä on 20 prosenttia yhteisön verotettavasta tulosta. Yhteisön verotettava tulo on veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotus.

Yhteisöveroa maksavia yhteisöjä ovat osakeyhtiöiden lisäksi osuuskunnat sekä tietyin edellytyksin julkisyhteisöt, yhdistykset, laitokset, säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Julkisyhteisöjen, yleishyödyllisten yhteisöjen ja laitosten yhteisöverovelvollisuus on rajattu koskemaan vain niiden elinkeino- ja kiinteistötuloja. Asunto-osakeyhtiöille ei yleensä muodostu verotettavaa tuloa.

Yhteisöveronsaajia ovat valtio ja kunnat. Verovuonna 2022 valtion jako-osuus yhteisöveron tuotosta on 66,24 prosenttia ja kuntien 33,76 prosenttia.³

¹ Harjula Heikki – Prättälä, Kari 2019.

² Kiinteistöverolaki 654/1992 vp.

³ vm.fi, viitattu 25.8.2022 <https://vm.fi/verotus/elinkeinoverotus>.

Valtionosuudet ovat valtiovallan osuus peruspalveluiden kustannuksista. Nämä peruspalvelut, sekä niistä maksettavat osuudet kunnille säädetään Laissa kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta 618/2021.

Näillä tuloilla kunta järjestää kuntalain 2 luvun 7 §:n mukaiset tehtävät, eli itselleen ottamansa, sekä sille laissa erikseen säädettyt. Nämä ovat kunnan tehtävien kaksi pääaluetta. Ensimmäisestä käytetään termiä itsehallintoon kuuluvat tehtävät ja jälkimmäisestä termiä lakisääteiset tehtävät.

Kuntalain 14 § määrittelee valtuuston tehtävät, joihin kuuluu päättää strategiasta, hallintosäännöstä, sekä kunnan toiminnasta ja taloudesta. Lain IV osassa 13. luvussa säädetään kunnan taloudesta. Sen 110 § määrittelee, että talousarvion on yksi-selitteisesti valtuuston päätettävissä. Talousarvion idea oli olla työkalu, joka varmisti valtuuston vallan kunnan talouteen, sekä täten myös toimintaan⁴. Kun kuntalaissa talousarvion sääntelyä on kehitetty edelleen kehys- ja tulosojauksen suuntaan, niin talousarvion oikeudellinen merkitys on tämän johdosta vähentynyt⁵. Kuitenkaan samanaikaisesti valtuuston vastuu taloudesta ja toiminnasta ei ole mitenkään lieventynyt.

Kuntalain 110 § 4.mom säättää, että talousarvion määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa joko brutto- tai nettoperiaatteella. Bruttobudjetointi tarkoittaa, että eritellään tulot ja menot erikseen ja molemmat näistä pitää täsmätä. Nettoperiaate taas tarkoittaa, että menojen ja tulojen erotus, yli- tai alijäämä, on tarkastelun kohteena.⁶

Monissa kunnissa on siirrytty perinteisestä bruttoperustaisesta talousarviosta nettoperusteiseen, jossa tulosalue, tai toimielinکوhtaisesti määritellään ainoastaan talousarvioon vaikuttava nettotulos, eli tulojen ja menojen summa. Tämä voi olla joko positiivinen, tai kuten suurimmassa osassa kunnan toiminnasta, negatiivinen, jossa määritellään, paljonko toimielin saa käyttää varoja haluttujen palveluiden tuottamiseen. Toimielimellä tarkoitetaan kuntalaissa monijäsenistä viranomaista, kuten valtuusto tai hallitus.

Kuntalain 9. luvun 65 § perusteella kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen sellaista liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää

⁴ kts. esim. Heuru Kauko 1987.

⁵ kts. Harjula-Prättälä 2019 s. 742.

⁶ kts. Harjula-Prättälä 2019 s. 748-749.

varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä ja sitä rajoitetaan lain 15. luvussa markkinoilla toimimisen suhteen.

Nettobudjetointi oli alun perin mahdollista kunnallisissa liikelaitoksissa 1948–1976. Vuoden 1976 kunnallista säännös jätettiin pois kuitenkin valiokuntakäsittelyssä laista pois. Lakivaliokunta katsoi, että liikelaitostenkin talousarvio on laadittava bruttoperiaatteen mukaan, jotta talousarvio antaisi kokonaiskuvan kunnan taloudesta sekä mahdollistaisi vertailun.⁷ Vuoden 1993 kuntalain uudistuksessa nettobudjetointimahdollisuus tuli takaisin. Tällöin annettiin myös mahdollisuus nettobudjetointiin muunkin kuin liikelaitoksen toiminnan osalta. Hallituksen esitys toteaa, että nettobudjetoinnin käyttöönotolla korostetaan valtuuston tehtävää palvelu-, toiminta- ja tulostavoitteiden asettajana⁸. Samassa esityksessä myös huomioidaan, ettei nettobudjetoinnilla ole tarkoitus rajoittaa kunnanvaltuuston päätösvaltaa enempää, kuin nettobudjetoinnin tarkoitus välttämättä edellyttää. Kunnanvaltuustolle jäi siis mahdollisuus määritellä maksutasot, erityismäärärahat ja muut sen katsomat oleelliset päätökset.

Kuntien maksutuloilla tarkoitetaan sellaisia asiakasmaksuja ja maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksissa.⁹ Maksujen tasot ovat poliittisen tarveharkinnan alaisia arvovalintoja.

1.2. Tutkimustehtävä ja metodit

Tutkimusongelmani on, miten kuntalain 14 ja 110 §:n mukainen valtuuston vastuu taloudesta ja toiminnasta toteutuu, kun se delegoi alaisuuteensa käytännön päättämisen taloudesta ja toiminnasta. Vanhassa kuntalaissa nämä pykälät olivat samansisältöisinä 13 ja 65 §, eivätkä ne ole muuttuneet, joten oikeuskirjallisuuden vanhaa kuntalakia koskevat kommentit näiltä osin ovat edelleen valideja.

Henkilökohtainen kokemukseni on, että monissa kunnissa valtuusto saa tiedoksi tehtyjä toimenpiteitä. Vaikka toki hallitus ja kunnanjohtaja, sekä alaisensa lautakunnat toimivat valtuustoa kuunnellen. On kuitenkin poliittisia ratkaisuja, joissa jopa ryhmittymien sisällä syntyy ha-

⁷ II LaVaM N:o 1/1976 vp s.8.

⁸ HE 70/1992 vp

⁹ kts. esim. Merikallio– Tyni 2011, s.7

jaannusta ja voi olla mahdollista, että taloudellinen päätös tehdään vasten valtuuston enemmistön tahtoa, jos ohjaus ei toimi. Kyseessä on myös valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kuntalaisten itsehallintoon. Tätä itsehallintoa edustaa valtuusto.

Tutkimuksen tarkoitus on ottaa selvittää, miten nettobudjetoinnilla tehty talousarvio suhteutuu kuntalain 14 ja 110 §:n vaatimukseen, että valtuusto vastaa taloudesta ja toiminnasta kunnassa. Tästä käytän termiä valtuuston absoluuttinen talousvalta. Tarkoitus on selvittää normatiivisesti se, millä tasolla toiminnan ohjaamisen tulisi olla, jotta se olisi oikeudellisessa mielessä riittävä ja jotta valtuuston valtaa ei rajoitettaisi enempää, kuin nettobudjetointi välttämättä vaatii. Selvitän myös, onko tavoitteiden asettaminen ja strateginen linjaus oikeudellisesti riittävä takamaan valtuuston vallan ja tulisiko lainsäädäntöä kehittää tällä saralla.

Olennaiseksi kysymykseksi talousarviosta puhuttaessa tulee myös tarkastustoimi. Kunnassa tarkastuksesta vastaa tarkastuslautakunta ja ammattitilintarkastaja, jonka olemassaolo on lakisääteinen. Kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisesta säädetään kuntalain 14. luvussa. Sisäisestä tarkastuksesta, eli valvonnasta, perusteista päättäminen säädetään kuntalain 14 § valtuustontehtäväksi. Tämä toteutuu hallintosäännössä, jossa pitää olla kuntalain 90 § mukaan tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Järjestämisvastuu sisäisestä valvonnasta on kunnanhallituksessa lain 39 § 7. mom. perusteella. Kunnallisissa liikelaitoksissa järjestämisvastuu on 67 § mukaisesti johtokunnilla. 123 § määrittää tilintarkastajalle velvollisuuden tarkastaa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta.

Ensisijainen tutkimuskysymys on:

Onko nettobudjetointimenetelmällä tehty talousarvio riittävä, jotta se takaa kuntalain 14 ja 110 § vaatimuksen valtuuston taloudellisesta vallasta?

Toinen tutkimuskysymys on:

Millaiset toiminnalliset tavoitteet ovat riittäviä varmistamaan valtuuston vallan?

Apukysymyksenä/kolmantena kysymyksenäni on:

Mikä on sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen rooli kuntalain 14 ja 110 § tosiasiallisessa toteutumisessa.

En käsittele niinkään talousarvion oikeudellista asemaa, kuin vain yleisellä tasolla, koska siitä on tehty laajempiakin tutkimuksia, jotka sinänsä ovat ajantasaisia edelleen. En vertaile kunnan ja valtion budjettikäytäntöjä, koska se kasvattaisi liikaa työtäni. Kansainvälistä vertailun jätän pois samasta syystä. Lähinnä kansainvälisessä vertailussa kyseeseen tulisi Ruotsi, joka on hallinnollisesti ja yhteiskunnallisesti lähes identtinen Suomen kanssa, mutta vertailu jäisi aika suppeaksi, jos sen tekisi vain yhden maan osalta. Muita maita ei kannata juuri ottaa, koska Suomi on palveluiden ja vastuiden suhteen hyvin erikoinen ja siksi laajemmalla kansainvälisellä vertailulla ei mielestäni saa lisäarvoa tähän tutkimukseen.

Metodinani aion käyttää oikeusdogmaattista metodia. Käyn läpi kuntalain talousarvioon ja itsehallintoon liittyen valmisteluteksteineen. Kuntaliiton suositukset lasken työssäni tähän lajiin, enkä oikeuskirjallisuuteen, koska niillä on oikeuskäytännössä ollut säädöstason sitovuus. Eli ne on katsottu sitovan kuntien toimintaa, vaikka olisivatkin suosituksia.

Oikeuskirjallisuudessa tukeudun perinteisiin auktoriteetteihin, kuten kuntalain kommentaarit, Auditor oy:n julkaisut, sekä muuta kunnan päätösvaltaan ja talouteen liittyviin teoksiin. Tämän lisäksi hyödynnän aluetta sivuava aiempi tutkimus, sekä kuntaliiton suosituksia vuodelta 2000 ja 2011 kuntien talousarvion laadinnasta. Lisäsi tuen tutkimusta aihealueeseen liittyvillä tapauksilla.

Oikeusdogmaattisen metodin kanssa yhdessä käytän myös osin oikeusfilosofista metodia, lähinnä mahdollisen De lege ferenda pohdinnan yhteydessä. Tarkastelen myös sitä mitä lain kirjoittaja on tarkoittanut, enkä lukkiudu sanamuotojen tarkkaan tulkintaan.

Toisena metodinani käytän oikeushistoriallista metodia. Oikeushistoriallinen metodi sopii tähän niiltä osin, joilla tarkastellaan ajattelun ja katsomusten kehittymistä lainsäädännön kehityksessä. Tarkoitus on tutkia nettobudjetoinnin kehitystä lainsäädännössä, eli mihin suuntaan lainsäätäjän asenne on muuttunut. 1973-1993 nettobudjetointi oli kielletty ja sitä ennen luvallista vain liikelaitoksissa. Kun se sallittiin, se oli poikkeus normista, kun taas nykyisellään se monessa kunnassa on pääsääntöinen sitovuustaso. Tarkastelen myös sisäisen tarkastuksen roolin korostumista vanhan kuntalain uudistamisessa, sekä mitä muutoksia 410/2015 toi.

Näiden mukana käytän oikeussosiologista metodia. Oikeussosiologia tutkii oikeutta yhteiskunnallisena ilmiönä ja toiminta-alueena hahmottaen oikeuden ja muiden yhteiskunnallisten toiminta-alueiden välisiä vuorovaikutussuhteita¹⁰. Aiheessahan on vahvasti läsnä myös politiikka,

¹⁰ Hirvonen 2011, s. 29.

jolla tarkoitan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valtuustohan voi kokea, että on parempi olla tarkemmin ohjastamatta ja tarkoitus onkin myös tarkastella, miten tällainen poliittinen näkemys soveltuu yksin lainsäädännön kanssa. Selvitän tähän liittyen mikä on se reunaehto mitä laki toiminnasta ja taloudesta päättämisestä velvoittaa. Eli millaisen vastuun poliittisten päättäjien on otettava, vaikka sen haluaisivat viranhaltijoille ja alemmille toimielimille delegoida.

En käytä oikeustaloustieteellistä metodia. Vaikka käsiteltävä aihe liittyy taloudenpitoon, niin työni ei varsinaisesti käsittele sen koettua tehokkuutta, vaan enemmänkin valtuuston lakiperustaista valtaa. Sinänsä kokonaan oma tutkimusaiheensa voisi olla tutkia miten säädösten suppea ja lavea tulkinta vaikuttavat kunnan taloudelliseen asemaan. Eli tehdäänkö niin sanotusti varakkaissa kunnissa tiukkaa laintulkintaa, vai luovitaanko niissä väljästi.

Aiempiä tutkimuksia aiheesta ovat ainakin Sisko Myöhäsen vuodelta 2002 (Kunnan talousarvion oikeudellinen asema) ja Pentti Hakulisen Pentti 2001 (Kuntien talousarviot uudistuvat: tavoitteilla kohti tulosohjausta) tehdyt pro gradu tutkielmat kun-nallistaloudesta. Näiden lisäksi Kauko Heurun väitöskirja Kunnan päätösvallan siirtyminen (2000, Tampere) käsittelee aihealuetani.

Tutkimukseni rakenteena on aluksi käydä läpi talousarviota ja sen kehitystä. Tämän jälkeen tarkastelen nettobudjetoinnin kehitystä ja pyrin tarkastelemaan miksi muutos, nettobudjetointi salliminen, on tehty. Käyn tämän jälkeen läpi nettobudjetoinnin oikeudellisen aseman suhteessa valtuuston absoluuttiseen talousarviovaltavaatimukseen. Lopuksi käyn läpi tavoiteohjauksen merkityksen ja oikeudellisen sitovuuden, sekä tarkastuksen osuuden talousarviovallassa. Pyrin tapauskohtaisesti myös tarkastelemaan kuntia ja havainnoimaan onko merkitystä sillä millainen kunnan taloudellinen liikkumavara on suhteessa nettobudjetointiin ja toiminnan ohjauksen määrään. Tarkastuksen osalta pidättäydyn tarkastuslautakunnassa ja sen suorittamassa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. Aihealueeseen ei ammattitilintarkastajan suorittama tarkastus sinällään oleellisesti liity.

Terminä tarkastuksesta käytän joko tarkastustoimintaa, tai vanhahtavaa, mutta omaan makuuni sopivaa revisiotoimea, joka revisoi. Terminä kaupunginreviisoria käytetään muun muassa Oulussa yhdellä tarkastustoimesta vastaavalla viranhaltijalla¹¹ vaikka muilla on tittelinä kaupungintarkastaja. Käyttö johtuu henkilökohtaisesta mieltymyksestä ja se tuo vaihtelua.

¹¹ Oulun kaupungin nettisivut, <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/ulkaisen-tarkastuksen-yksikko>, viitattu 25.8.2022.

2. TALOUSARVIO JA NETTOBUDJETOINTI

2.1. Talousarvion oikeudellinen asema

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämän on katsottu merkitsevän muun muassa sitä, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin toimielin, valtuusto, ja että valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista. Muutenkin kunnan hallinnon on perustuttava luottamushenkilöiden päättävään asemaan.¹²

Valtuuston poliittinen näkemys kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ja kunnan alueen kehittämistä konkretisoidaan talousarviossa.¹³ Kuntaliiton suosituksessa, Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja –suunnitelma, todetaan, että kunnan taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella on kiinteä yhteys. Talousarviossa ja -suunnitelmassa tulee osoittaa riittävät resurssit asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. sekä osoittaa, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan.¹⁴

Uuden kuntalain hallituksen esityksessä todetaan lain 14 § 1. momentista, että siinä säädetään, että riippumatta miten toiminta kunnassa on organisoitu, kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta on valtuustolla.¹⁵ Tähän ei ole lakivaliokunta tai perustuslakivaliokunta tehnyt huomautuksia. Tästä kokonaisvastuusta käytän termiä absoluuttinen talousvalta. Eli vaikka kunta organisoisi ja delegoisi päätöksentekoaan, niin se ei pääse irti siitä, että kunnan talous on yksiselitteisesti sen toimivallassa.

Talousarviolla ja -suunnitelmalla on kunnassa kolme pätehtävää. Ensiksi niissä asetetaan palvelutoimintaa ja investointihankkeita koskevat tavoitteet. Toiseksi talousarvioon ja -suunnitelmaan budjetoidaan menoja ja tuloja koskevat arviot eri tehtäville ja hankkeille. Talousarviovuoden osalta arviot ovat sitovia määrärahoja ja tuloarvioita. Kolmanneksi talousarvioissa ja -

¹² Harjula – Prättälä 2019 s. 223-224.

¹³ HE 192/1994 vp, s53.

¹⁴ Myllyntaus 2011, s.10.

¹⁵ HE 268/2014 vp

suunnitelmassa osoitetaan miten varsinainen toiminta ja investoinnit rahoitetaan.¹⁶ Taloussuunnitelma, talousarvio ja tilinpäätökseen kuuluva 115 §:n mukainen toimintakertomus ovat valtuuston ohjausvälineitä.

Talousarvion oikeudelliseen tehtävään liittyy taloudellisten voimavarojen antaminen täytäntöön paneville orgaaneille. Voidaan sanoa ainakin osittain talousarvion täydentää eri orgaaneille normatiivisesti annettua toiminnallista kompetenssia taloudellisella kompetenssilla. Lisäksi talousarviolla annetaan kunnallistalouden hoidon ohjeita, jotka ovat joko sitovia taikka sallivia. Tähän tehtävään kuuluu myös finanssivalvonnallisia piirteitä, jotka tulevat esille ennen kaikkea kunnan tilintarkastustoimen vaatimuksina. Varsin merkittävä oikeudellinen tehtävä on suojata kunnanvaltuustolle kuuluvaa valtaa niin, ettei sitä siirry orgaaneille, joille se ei oikeusjärjestyksen mukaan kuulu.¹⁷

Talousarvion laadinnassa on käytössä viisi periaatetta, jotka määrittävät talousarvion luonnetta. Ne ovat kuntaliiton suosituksen¹⁸ mukaan tasapainoperiaate, brutto- ja nettoperiaate, suorite- ja realisointiperiaate, täydellisyysperiaate ja kehysbudjetointi –periaate. Tasapainoperiaate tarkoittaa, että tulot vastaavat menoja. Kunnissa tämän tarvitsee toteutua kuntalain 110 § 3. mom. perusteella enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Vanhassa kuntalaissa säädettiin löyhemmin ja alkuperäisessä laissa alijäämän kattamisesta ei ollut mainintaa. Pykälää tiukennettiin säätämällä alijäämän kattamisvelvoite, joka oli ensimmäistä kertaa käytössä vuoden 2007 talousarvioiden laadinnassa. Silloin alijäämä tuli kattaa enintään neljän vuoden aikana alijäämän syntyisestä, tai sitten oli päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä katettiin. Uudessa kuntalaissa, jos alijäämää syntyy ja sitä ei viiden vuoden sisällä kateta, niin kunta tai kuntayhtymä voi joutua erityisen vaikean kunnan arviointimenettelyyn.¹⁹ Keväällä 2021 voimaan tullut lakimuutos 21.5.2021/419 tähdensi kattamisvelvoitetta, mutta oli teknisluteinen tähdentämällä, että ajanjaksolla on katettava alkuperäinen alijää, sekä myöhemmin mahdollisesti syntyvä alijäämä²⁰.

Kattamisvaatimuksen syynä on menojen ensisijaisuus suhteessa tuloihin²¹. Suunnittelukausi terminä tulee kuntalain 110 § 1.mom. Se on talousarviovuosi ja vähintään kolme seuraavaa

¹⁶ Myllyntaus 2011, s.10.

¹⁷ Heuru 1987, s.26.

¹⁸ Myllyntaus 2011, s. 15.

¹⁹ Kts. HE 268/2014 vp s.107.

²⁰ HE 242/2020 vp. s. 53-54.

²¹ Kts. esim. Heuru, 2000, s.177.

vuotta. Suunnittelua voidaan siis tehdä pitemmällekin aikavälille, mutta se ei pitkitä alijäämän kattamisvelvoitetta.

Kunnilla on siis olemassa, pääosin eduskunnan määrittelemät, palvelukokonaisuus, jonka rahoituksen kattaminen tulee taloussuunnitelmassa osoittaa. Brutto- ja nettoperiaate tarkoittaa, että sitovuudeltaan voi olla mahdollista sitoa erikseen tulomäärä ja menomäärä, jolloin molemmat ovat muuttumattomia, kun taas nettoperiaatteessa vain tulojen ja menojen erotus sitoo. Nettoperiaatetta suositellaan yleisesti käytettäväksi sellaisessa toiminnassa, jossa palvelutuo- tanto rahoitetaan pääosin tulorahoituksella. Tämä voi olla esimerkiksi maanostossa, jossa kaa- voitetun maan myynnillä rahoitetaan raakamaan ostoa. Nettoperiaatetta on kuitenkin mahdol- lisuus käyttää myös kaikessa kunnan budjetoinnissa.

Suorite- ja realisointiperiaate liittyy siihen, että kirjaukset tileille pitää tehdä oikeaan ajankoh- taa, eli niitä ei saa siirtää tunnuslukuja parantaakseen toiselle vuodelle. Tämä on oleellista ta- lousarvioprosessin tarkastusvaiheen ja tilinpäätöksen arvioinnin suhteen, samoin kuin täydel- lisyysperiaate. Täydellisyysperiaatteen mukaan kunnan menot ja tulot pitää ottaa täydellisesti huomioon talousarviossa. Tällöin valtuustolla on kokonaisvaltainen näkemys niistä resurs- seista ja palveluvaateista, joita sillä on. Näin ollen valtuusto pystyy tekemään päätöksensä to- siasiallisen tiedon pohjalta. Vuotuisuusperiaatteen, eli periaatteen, jonka mukaan kunnan tulee hyväksyä jokaista varainhoitovuotta kohden talousarvio²², puuttuminen kuntaliiton talousar- viosuosituksesta voi johtua kahdesta syystä. Joko se katsotaan niin ilmiselväksi, että sitä ei tarvitse erikseen kertoa, tai sitten sen periaatteet sisältyvät jo suorite- ja realisointiperiaattee- seen, sekä täydellisyysperiaatteeseen. Tosin voi myös olla, että koska kehitys on tuonut talous- suunnitelmalle laajempaa merkitystä mm. kuntalain muutoksella 2006, liittyen talouden tasa- painottamiseen, että vuotuisuusperiaate on pikkuhiljaa poistumassa. Itse näkisin sen jopa jär- keväksi, johtuen juuri siitä, ettäärkevä talouden suunnittelu vaatii pitemmän aikavälin tarkas- telua.

Uusin periaatetulokas kuntaliiton suosituksessa on kehysbudjetointiperiaate:

Valtuustolla on laaja harkintavalta päättää talousarvion määräraha-kokonaisuuksista. Pääsääntöisesti määräraha asetetaan tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa. Joissakin tapauk- sissa talousarvion kehysajattelussa saatetaan mennä tätä pidemmälle: esimerkiksi lauta-

²² Heuru 1987, s.152.

kunnalle tai kokonaiselle palvelualueelle osoitetaan kokonaismääräraha useiden eri tehtävien hoitamiseen. Tällöin valtuuston mahdollisuus palvelutoiminnan tehtäväkohtaiseen ohjaamiseen voi kuitenkin heikentyä olennaisesti. Kuntalain mukaan valtuusto ei voi hyväksyä talousarviota niin yleispiirteisenä, ettei sen enää voida katsoa käyttävän sille kuuluvaa talousarviovaltaa.²³

Tämä on sinänsä vain osin uusi, sillä käytännössä Heurun jo 1980-luvun lopulla käyttämä yksityiskohtaisuusperiaate on sama, tosin hieman eri painotuksella. Yksityisperiaatteen sisältö on Heurun mukaan, että talousarvion tulee olla niin yksityiskohtainen, ettei sen kautta siirry kunnanvaltuustolle kuuluvaa määrärahan myöntämisvaltaa muille orgaaneille ja että kunnanvaltuusto muutoinkin säilyttää sille kuuluvan ohjaus- ja valvontamahdollisuuden²⁴. Tämä periaate viittaa oleellisesti tutkimuksen aiheena olevaan nettobudjetoinnin oikeudellisiin reunaehtoihin. Myöhänen toteaa tutkimuksessaan seuraavaa: Jakaessaan kaikki määrärahat, eli konkreettisen valtansa, toteutettavaksi, tarvitsee valtuusto myös mekanismit absoluuttisen valtansa toteutukseen. Toimintaa ohjaa talous, mutta yksistään talouden ohjaaminen ei takaa onnistunutta tavoitteentoteutusta. Talousarvion toimintatavoite-elementti on oleellinen osa koko talousarvion luonnetta senkin vuoksi, että sen oikeudellinen sitovuus onkin alettu nähdä lähinnä sitovuutena valtuuston määrittelemään tarkoitukseen kuin sen myöntämään määrärahaan ²⁵.

Hannus ja muut toteavat talousarvion oikeudellisuudesta, että ilmaisu ”valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta” kuvastaa enemmänkin valtuutettujen poliittista vastuuta kunnan asukkaille siitä, että kunnan asiat hoidetaan näitä tyydyttävällä tavalla, kuin oikeudellista vastuuta siitä, miten asiat on hoidettu. Heidän näkemyksensä mukaan oikeudellinen vastuu on lähinnä valtuuston alaisella luottamus- ja viranhaltijahallinnolla, joka on vastuussa valtuustolle. Tällä he tarkoittavat sitä, ettei valtuuston vastuullisuus vähennä alempien elimien juridista vastuuta.²⁶ Eli siis käytännössä, se että kokonaisvastuu on valtuustolla, kollektiivisesti, ei oikeuta organisaatiota pakenemaan ylimmän toimielimen vastuun taakse. Tarkemmin delegoinnin vaikutuksista talousarvioon perehdytään edempänä tutkielmaa.

Mielestäni kehitys suurpiirteisempää rahavirtapäättämistä kohden on hyvä asia. Kunnan toiminta ja talous on aina lähtenyt tarveperustasta. Tarpeiden tyydyttämistä on ainoastaan rajannut taloudellinen liikkumavara, ne eivät ole olleet yhtä sidoksissa, kuin vaikkapa yrityssectorilla.

²³ Myllyntaus 2011, s. 16.

²⁴ Tuori 1985, s.31.

²⁵ Myöhänenen s. 118.

²⁶ Hannus – Hallberg – Niemi, Kuntalaki 2009.

Oleellista ei kunnallisessa päätöksenteossa voi olla rahamäärät, vaan kuntalaisten palvelut. Tarpeeksi yksityiskohtaisella toiminnan tavoitteellistamisella voidaan aikaansaada riittävä talousarviovalta. Siitä enemmän edempänä.

2.2 Nettobudjetoinnin tuleminen

Nettobudjetointi oli mahdollista käyttää ennen kunnallislain uudistusta 1976 liikelaitosten osalta. Tämä sama idea oli hallituksen esityksessä mukana, mutta lakivaliokunta ja suuri valiokunta vaativat tämän mahdollisuuden poistamista laista.

81 § hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 81 §:n 1. momentin mukaan liiketoiminnan tapaan järjestettyjen tuotanto- ja palvelulaitosten taloudesta voidaan haluttaessa ottaa talousarvioon ainoastaan ylijäämä tai alijäämä. Valiokunnan mielestä tällainen säännös aiheuttaa sekavuutta talousarvioiden laatimisperusteissa. Talousarvio, joka on laadittu mainittujen laitosten osalta niin sanotun nettoperitaatteen mukaisesti, ei anna kokonaiskuvaa kunnan taloudesta. Talousarvioiden erilaiset laatimistavat vaikeuttavat eri kuntien taloudenhoidon vertailua. Näistä syistä myös liikelaitosten talous olisi kokonaisuudessaan otettava talousarvioon. Valiokunta ehdottaa kysymyksessä olevan nettoperitaatteen mahdollistavan säännöksen poistamista lakiehdotuksesta.²⁷

Lakivaliokunta ei sinällään ottanut kantaa siihen, pitääkö taloudesta päättämisen olla absoluuttista valtuustossa. Lainsäätäjällä on vahvana perusolettamuksena, että valtuusto käyttää sille kuuluvaa valtaa. Lainsäätäjä ei ole nähnyt kovinkaan suurta ongelmaa teknokraattisessa kehityksessä, mikä osaltaan on ymmärrettävää, koska liian yksityiskohtainen sääntely olisi myös ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa.

Nettobudjetointi, vähäisen informaation lisäksi, tekee käytännössä myös mahdolliseksi valtuuston vallan liukumisen sille kuulumattomille orgaaneille, kuten lauta- ja johtokuntien, sekä viranhaltijoille. Kuten Heuru totesi, on talousarvion tehtävänä säilyttää valtuustolla se valta, joka sille lain mukaan täydellisesti kuuluu. Kun nettobudjetointi hyväksyttiin jälleen liikelaitoksille ja ensimmäistä kertaa muillekin kunnan organisaatioille 1992 todettiin hallituksen esityksessä tämän osalta seuraavaa:

²⁷ II LaVM n:o 1 1976vp, s.8.

80 §. Talousarvio sekä tulot ja menot. Kunnassa toiminnallisen ja taloudellisen vallan ja vastuun tulisi olla samalla hallinnollisella tasolla, kunnanhallituksella, lautatai johtokunnalla taikka viranhaltijalla. Taloudellinen valta ja vastuu käsittävät muun muassa vastuun määrärahojen riittävydestä ja tulojen perinnästä. Laajempi taloudellinen valta ja vastuu antaa mahdollisuuden toiminnan joustavoittamiseen ja tehostamiseen. Eräs keino taloudellisen vallan ja vastuun laajentamiseen on mahdollisuus soveltaa niin sanottua nettoperiaatetta.

Ehdotuksen mukaan kunnanvaltuusto voisi päättää, että tietyn tehtäväalueen menona tai tulona talousarvioon otetaan menojen ja tulojen erotus. Tehtäväalue voisi olla joko liiketoiminnan luonteista toimintaa tai se voisi olla myös kunnan tavantomaista palvelutoimintaa, jossa taloudellisen liikkumavapauden tarvetta on esimerkiksi sen vuoksi, että toimintaa rahoitetaan maksutuloilla.

Kunnan talousarviossa sovellettaisiin edelleen pääsääntöisesti 2 momentin mukaista bruttoperiaatetta, mutta tästä voitaisiin valtuuston nimenomaisesti määrittämällä tehtäväalueilla poiketa.

Ehdotetun 3 momentin 1 kohdan mukaan valtuusto voisi tietyn selkeästi rajatun tehtäväalueen osalta päättää, että talousarvioon otetaan tulojen ja menojen erotus.²⁸

Kun hallituksen esityksessä puhutaan hallinnollisesta vastuusta, siinä siis tarkoitetaan delegoitua ja subdelegoitua toimintaa. Valtuusto voi hallintosäännöllä, ja vain sillä, siirtää tehtäviään alemmille toimielimille ja/tai viranhaltijoille²⁹. Delegoidut tehtävät voidaan subdelegoida aina yksittäiseen luottamushenkilöön tai viranhaltijaan asti. Hallintosäännöllä delegoidun vallan voi kuitenkin subdelegoida vain kertaalleen³⁰ Delegointimahdollisuudesta johtuen nettobudjetointi asettaa haasteen vallan liukuman suhteen. Talousarvio ei voi olla niin suurpiirteinen, että tehtävien delegoinnin kautta myös talousarviovalta delegoituu.

Tehtyjen tutkimusten mukaan perusteella näyttää kuitenkin siltä, että talousarvion yksityiskohdaisuudessa on menty ääri-laidasta toiseen, jolloin konkreettinen ohjausvalta onkin siirtynyt talousarvion rakennemuutoksen seurauksena valtuustolta alemmille toimielimille tai viranhaltijoille³¹. Aimo Rynänen mukaan talousarvion kautta tapahtuva ohjaus on hallinnon kansanvaltaisen kontrollin päämekanismi, eikä se toteudu kovin hyvin, jos suurten konttäsommien sisällä

²⁸ HE 70/1992 vp

²⁹ Kts. esim. Heuru – Prättälä 2019 s.628-629.

³⁰ Kuntalaki 410/2015, 91 §, 2.mom.

³¹ Rynänen 1998, s. 41.

hallintokunnilla on rajaamaton toimivalta yksittäisratkaisujen tekemiseen. On siis jo pitkään nähty, että talousarvion kehitys suurpiirteisemmäksi on kansanvaltaisuuden, eli valtuuston valtan, suhteen ongelmallinen.

Esimerkiksi Raahen kaupunki on talousarviossaan käyttänyt kaikille toimielimilleen nettobudjetoitiperiaatetta jo pitkään. Esimerkiksi vuonna 2011 toiminnallisia tavoitteita se on astuttanut toimielimilleen 2-4, sekä lisäksi yhden sitovan, sairaspöissaolujen määrän³². Kuten Myöhänen huomauttaa, on mitattavan, konkreettisen ja määrärahaan yhteydessä olevan tavoitteen asettaminen yhdelle suurelle kokonaisuudelle, esimerkiksi koko sosiaali- ja terveystalvolut -yksikölle on vaikeaa. Väkisinkin tavoitteet jäävät tällä tasolla hyvin yleispiirteiseksi, jolloin niiden toteuttamisaste ja niiden oikeudellinen sitovuus jää myös vähintään kyseenalaiseksi.³³

Myöhänen tulee seuraavaan tulokseen: Kuntalain talousarviota koskevien säännösten tarkentaminen olisikin perusteltua, koska nykyinen kuntalain 65 §:n³⁴ säännös talousarvion oikeudellisesta asemasta ei ole yksiselitteinen. Varsinkin tavoitteiden, määrärahojen ja tuloarvioiden yhteys ja niiden oikeudellinen asema tulisi selkiyttää.³⁵ Kuntaliitto on antanut 2011 suosituksen, mutta käytännössä vaikka ne ovat yleisesti katsottu lähes asetustasoisiksi sitovuudeltaan ja hallinto-oikeudet niitä velvoittavina pitävät, ovat ne kuitenkin vain suosituksia. Kunnat voivat suhtautua jonkin asteisella flegmaattisuudella itselle epämieluisien suositusten toteuttamiseen, koska ne ovat vain suosituksia.

Hoikka ja muut toteavat talousarvion rakennetta koskevien säännösten olevan liian niukkoja. He vaativat, että kuntalakiin pitäisi ottaa budjettioikeudellisia periaatteita, joilla turvataisiin valtuuston päätösvalta.³⁶ Heidän näkemyksensä ovat hyvin vastaavat, kuin mitä periaatteita kuntaliitto suosittelee. Kuntaliiton suositusten asema siis alleviivaisi Hoikan ja muiden näkemystä säätelytarpeen lisäämisestä.

2.3 Nettoperiaate budjetoinnissa

Nettoperiaatteen hyväksyminen edellyttää määrärahojen ja tuloarvioiden sitovuuden yhdenmukaista kohtelua. Määrärahan korottamista ja tuloarvion alentamista koskeva talousarvion muutost olisi tehtävä valtuustossa riippumatta siitä, johtuuko poikkeama arvioitujen bruttomenojen

³² Raahen kaupungin talousarvion laadintaohje, 2011.

³³ Myöhänen 2000, s. 116.

³⁴ Uudessa kuntalaissa 110 §.

³⁵ Myöhänen 2000 s.118.

³⁶ Hoikka et al. 1999, s.121.

ylittymisestä tai bruttotulojen alittumisesta.³⁷ Nettobudjetointi tarkoittaa siis, että käytännössä toiminta pitää suhteuttaa määrärahaan ja tuloihin, sekä tulostavoitteisiin. Jos toiminnalliset tavoitteet eivät täyty, tulee nettobudjetoidun kunnan orgaanin tuoda toimintatavoitteiden vajavaisuus, jos ne ovat sitovalla tasolla, valtuustoon. Samoin poikkeaman syyksi ei riitä, että tulot eivät täyty, jos palvelumaksurahoituksen toiminnan kriittistä pistettä ei tavoiteta, eli kiinteitä kustannuksia ei esimerkiksi saada katettua. Jos esimerkiksi terveydenhoidon yksikössä on osarahoitusosaksi suunniteltu käyntimaksut, mutta asiakkaita ei käy ja maksu ei kerry, niin tilanteen ilmetessä on tämä vietävä tiedoksi valtuustoon ja talousarvioon tehtävä muutos.

Määräraha tai siinä pysyminen tai lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen eivät itsessään ole kuntalain tarkoittamia tavoitteita³⁸. Tämän vuoksi tulojen vähetessä ei orgaani voi kuitenkaan itsenäisesti alkaa sopeuttamaan palvelutasoa, joka on valtuustoon nähden määritelty sitovaksi, tulojen mukaiseksi. Esimerkiksi jos terveysasema on valtuustossa päätetty pitää auki viitenä päivänä viikossa, mutta asiakasvirrat voitaisiin hoitaa kolmenakin päivänä, ei ilman valtuuston päätöstä tätä muutosta voi tehdä. Jos taas valtuusto ei ole asettanut tiukkoja toimintaraameja, on tämä mahdollista.

Nettobudjetointi on katsottu soveltuvan parhaiten sellaiseen toimintaa, jossa tulorahoitus on merkittävässä roolissa.³⁹ Kuntaliiton suosituksessa on myös havaittavissa tietty perusvire, että lähdetään edelleen ajatuksesta, että nettobudjetointi on poikkeus, eikä pääsääntö. Sen voi katsoa olevan jo sinällään ohjeistusta toimimiseksi, mutta käytännössähän se vain jättää suosittelun ulkopuolelle tilanteen, jossa nettobudjetointi on pääsääntö.

Nettobudjetoinnin etuna voidaan katsoa olevan se, että jos eri tilikohdissa on vuosittain vaihtelua, mutta kokonaisuus on tasapainossa, niin se jättää tasapainottelun näiden tilikohtien välillä joustavampaan päätöksentekoon. Valtuustossa käsitelty muutos voidaan kokea raskaaksi prosessiksi ja jopa epätarkoituksenmukaiseksi. Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvion tulisi olla täydellinen jo valmistuessaan, mutta jos siinä on paljon liikkuvia osia, mitkä eivät lopputuloksen kannalta ole oleellisia, niin nettoperiaate saattaa jopa olla parempi, kuin normaali, koska se täyttää täydellisyysvaatimuksen. Ongelmallista sinällään on, jos tavoitetta ei ole selkeästi olemassa.

³⁷ HE 192/1994 vp

³⁸ Myllyntaus 2011, s.10.

³⁹ Myllyntaus 2011, s.16.

Heuru toteaa väitöskirjassaan, että päättämisen kuuluminen jollekin ei vielä sellaisenaan takaa, että tuo valta olisi myös todellista valtaa. Budjettivallan todellisuus riippuu budjettinnettelyn lisäksi talousarvion rakenteesta sekä valtuuston vallan suojamekanismeista, joina kameralistinen järjestelmä tunki yleiset budjettiperiaatteet.⁴⁰ Heuru toteaa myös, että vaarana kovan ylimalkaisessa talousarvioprosessissa on, että huomio kiinnittyy liikaa rahaprosessiin. Valtuuston pitäisi kuitenkin taloudesta päättäessään myös kiinnittää huomiota siihen mitä rahaprosesseilla aikaan-saadaan. Tällöinhän valtuusto ei päättä toiminnasta ja taloudesta, vaan ainoastaan liikekirjanpidon tyylistä siitä, että kunnan talous on tasapainossa. Valtuuston tehtävä on kuitenkin vastata sekä toiminnasta että taloudesta. Nettoperiaatteen mukaisesti tehdyssä talousarviossa on mahdollisuus, että toiminnasta päättäminen siirtyy hallitus- tai lautakuntatasolle.

Ongelmallista tässä, että miten hitossa toiminnasta päätetään ”mitä rahalla saa”, kun tuijotetaan numeroita.

Kuntien talouden tasapainottamiseen ja mahdollisuuksiin järjestää palveluja tulisi reagoida myös arvioinnin kautta jo ennen taseeseen syntyvää alijäämää. Tarkastuslautakunnan tulee tehdä niin laadukasta arviointia, että yllättäviä alijäämätilanteita ei pääsisi syntymään. Tämä vaatii poliittista ja hallinnollista pelisilmää ja toimivaa vuoropuhelua kunnan eri toimielinten ja toimijoiden kanssa, jotta voidaan ennalta nähdä mahdolliset taloudelliset ja toiminnalliset riskit, sisällyttää ne arviointiin ja tuoda valtuuston tietoon jo tilikauden aikana asian korjaamiseksi. Tarkastuslautakunta pystyy näin ennakoimaan mahdollisia riskejä sekaantumatta päivänpolitiikkaan tai poliittiseen päätöksentekoon. Pidemmän ajan seurantatiedon avulla talousarvion suunnitelmätiedot huomioon ottaen tarkastuslautakunta voi rakentaa arviointiasetelmia, jotka ennakoivat palvelujärjestelmän kustannuskehitystä ja laatua.⁴¹

Talousarvion näkemys koskee talousarvion tasapainoa, mutta siitä voinee vetää myös näkemyksen, että toiminnalliset tavoitteet ovat myös osa toiminnallisia riskejä ja samalla tavalla niiden toteutumista tulisi tarkastuslautakunnan proaktiivisesti tarkastella.

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Tällaista klausuulia ei ollut vanhassa kuntalaissa. Lainsäätäjä on siis uuden kuntalain myötä halunnut korostaa tarkastuslautakunnan roolia. Nettobudjontia käyttävässä kunnassa, jossa tavoitteet on asetettu talousarvioon vajavaisesti pystyy nykyisellä säädännöllä tarkastuslautakunta ottamaan aktiivisempaa roolia.

⁴⁰ Heuru 2000, s. 314

⁴¹ Kihniö – Oulasvirta et al. 2021, s. 287.

3. TOIMINNALLISET TAVOITTEET TALOUSARVION OHAJAUK- SESSA

3.1. Valtuuston rooli ja toiminnalliset tavoitteet

Yleisesti hyvinä tavoitteina on pidetty sellaisia, jotka esimerkiksi kehittävät palvelujen saata-
vuutta ja vaikuttavuutta ja vastaavat asiakkaiden tarpeita voimavaranäkökulmaa unohtamatta⁴².
Tavoitteet on pyrittävä asettamaan siten, että ne kattavat tehtäväalueen perustehtävät ja ovat
toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla⁴³. Mitä suurempia kokonaisuuksia valtuusto
käyttää, niin sitä suurempi vaara on, että tosiasiallisesti valtuusto ei pysty arvioimaan mikä on
oikea määrärahasumma, jolla palvelukokonaisuus saadaan hoidettua halutulla tavalla⁴⁴.

Kuten olen aiemmin jo tuonut esiin, valtuuston absoluuttinen talousarviovalta on laissa yksise-
litteinen. Kansanvaltaisuusvaatimus myös vaatii, että talousarvion on oltava tarpeeksi yksityis-
kohtainen ja yksityiskohtaisuuden määrittelyn pitää tapahtua valtuustossa⁴⁵. Vaikka kuntalain
14.1 §:ssä puolestaan säädetään yksiselitteisesti, että valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja
taloudesta, on todellinen tilanne muuta. Eräs syy on siinä, ettei valtuustolla ole agendanmuo-
dostuskompetenssia, valtaa määrittellä sen päätettäväksi tulevia asioita, vaan se joutuu kunnan-
hallituksen valmistelupakon (93 §, vanhassa kuntalaissa 53 §) seurauksena käsittelemään niitä
asioita, joita sille esitetään.⁴⁶ Valmistelupakolla pyritään varmistamaan, että valtuutetuilla on
riittävästi tietoa päätettävistä asioista, sen eri ratkaisuvaihtoehtoista ja päätöksenteon seurauk-
sista⁴⁷. Valtuuston itsensä on yleensä arvioitava, onko valmistelu ollut riittävä eli onko val-
tuustolla ollut käytettävissä asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot⁴⁸. Kun myös huomioi, että
kunnanhallitus, joka valmistelee huonosti, voidaan aika kivuttomasti erottaa, voidaan mieles-
täni katsoa, että nykytilanteessa valtuustolla on mahdollisuus lakiperustan pohjalta aikaansaada
haluamiaan tuloksia. On kuitenkin myös tosiseikka, että kollegiaaliset elimet, mitä suurempia

⁴² Komulainen 2001, s. 487.

⁴³ Myllyntaus 2011, s. 10.

⁴⁴ Kts. esim. Heuru 2000.

⁴⁵ Kts. Ryytänen 1998 s. 41.

⁴⁶ Hoikka ym. 1999, s. 120.

⁴⁷ Harjula ja Prättälä 2019, s. 645.

⁴⁸ Harjula ja Prättälä 2019, s. 647.

ne ovat, sitä vähemmän ne kykenevät itse käyttämään tosiasiallista valtaa ja kykenevät päätöksentekoon vain, jos asiat on jollain tapaa esiratkaistu⁴⁹.

Kun toiminnallinen tavoite vain ani harvoin koostuu yhdestä ainoasta määrätarkoituksesta, mikä on kameralistisen yksityiskohtaisuuden ydin, sanottua yksityiskohtaisuusvaatimusta ei voida ainakaan koko talousarvion osalta toteuttaa. Vallitseva tilanne aiheuttaa muun ohella ongelman, joka tässä yhteydessä on tuotava esille. Talousarvion määrärahoja koskeva maininta yhdessä kunnan toiminnan ohjausta koskevan määräyksen kanssa aiheuttaa valtuuston ja valtuuston vallan kannalta sen vaikeuden, minkä suuruinen määräraha on tarkoituksenmukainen mihinkin tavoitteeseen. Ongelma on siis tavoitteen ja siihen tarvittavan rahamäärän vastaavuuden ongelma. Mitä ylimalkaisempi ja mitä laajempi tavoite on, sitä vaikeammaksi tämä ongelma muodostuu.⁵⁰

Valtuusto siis pystyy toimimaan vain sitä kautta, että muun organisaation on toimittava sen vallan turvaavalla tavalla. Valtuusto voi esimerkiksi päättää, että lautakuntiin valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Näin toimitaan esimerkiksi Tampereella. Tällöin lautakunnat ovat valtuuston valiokuntia, eivät niin vahvasti omia orgaanejaan. Tällöin lautakuntatyöllä on myös kansanvallan kannalta suurempi oikeutus, koska voidaan katsoa, että valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valitulla on äänestäjiltä saatu luottamus ja silloin perustuslain 121 § mukainen kuntalaisten itsehallinto toteutuu edustuksellisesti.

Valiokuntamallille, hallituksen alaisia orgaaneja valittaessa, vastinparina on, että lautakunnan jäsenet valitaan vaaleissa ehdolla olleiden keskuudesta. Tällöin itse näen, että tilanne on jopa hieman epädemokraattinen, koska on osoitettu vaalissa, että näillä henkilöillä ei ole kuntalaisten kannatusta päättää kunnan asioista. Siksi merkittävän vallan, jollaiseksi mm. käyttötalousarviosta päättämisen katson, käyttäminen ei ole mielestäni oikeutettua.

3.2. Delegoitu talousvalta

Nettobudjetointi on yhtä ongelmallinen bruttobudjetoinnin kanssa siten, että molemmat voivat luoda ongelmallisen tilanteen valtuuston absoluuttisen talousarviovallan suhteen siinä, että tosiasiallinen valta saattaa liukua tarkoituksenmukaisuuden ja valta-vastuu –ajattelun myötä selkälaisille orgaaneille, joille se ei kuulu. Esimerkiksi Raahen kaupungin talousarviossa vuodelle

⁴⁹ Kts. Hoikka et al. 1999, s 122.

⁵⁰ Heuru 2000 s. 316.

2011 on sivistyspalvelukeskuksen alaisuudessa toimivan perusopetuksen tulosalueen toiminnalliset tavoitteet seuraavat:

Tavoite 1. Henkilöstön hyvinvointi

Sairauspoissaolojen vähentäminen (alle 10 päivää/henkilö)

Tavoite 2. Laatujärjestelmän kehittäminen

Laatuprosessien työstäminen

Laatukriteerien käyttöönotto

Opetuksen pedagoginen kehittäminen, erityisesti uusien oppimisympäristöjen ja oppimistapojen kehittäminen

Johtamisen jatkuva parantaminen

Tavoite 3. Toiminnan taloudellisuus.

Opetuskustannukset samaa tasoa läänin muiden vastaavan kokoisten kuntien kanssa

Kolmas tavoite on malliesimerkki sanahelinästä. Ensinnäkään läänejä ei ole enää olemassa, toiseksi entisen Oulun läänin alueen kunnista lähimmät kunnat asukasluvun mukaan Raahen ovat Kajaani, jossa on 38 000 asukasta ja Haukipudas jossa on vajaa 19 000 asukasta. Raahessa asukkaita on 22 500. Ainoa kunta, joka kokoluokaltaan on edes lähes Raahen kokoinen, on Haukipudas, sekin 15 % väestöltään pienempi, kuin Raahen. Jos ottaa samankokoisuusmääritelmäksi KVTES-mukaisen palkkausjärjestelmän, niin Raahen sijoittuu sarakkeeseen 15001-25000 asukasta. Tästä löytyy verrokkikuntia kolme, jotka ovat Kempele (n. 16000 asukasta), Kuusamo (n. 16 500 asukasta) ja Haukipudas (noin 19000 asukasta). Näistä Kuusamossa on oppilasmäärät, nykyiset ja tulevat, taas melkein puolet muista kunnista, joten käytännössä vertailu on toimivaa vain Raahen, Kempeleen ja Haukiputaan suhteen. Nämäkin kunnat taas kuuluvat Oulun kasvukeskukseen, joka on Suomen kasvavin alue, joten vertailun mielekkyys lieenee siinä valossa vähintään kyseenalaista.

Julkisen valinnan teorian avulla on selitetty julkisen sektorin kasvuun ja palvelujen järjestämiseen liittyviä valintoja. Tämän teorian yhtenä periaatteena on, että kaikki julkisella sektorilla toimivat ovat taipuvaisia maksimoimaan omia intressejään ja että sosiaaliset kokonaisuudet koostuvat perustaltaan itsenäisistä yksilöistä. Yksi julkisen valinnan käsitteistä on self-interest eli itseintressi. Sen perustana on talou-

dellinen näkökulma, jonka mukaan valintatilanteessa ihminen valitsee vaihtoehtoista vähän/paljon jälkimmäisen vaihtoehdon. Tämän väittämän mukaan viranomaiset tavoittelisivat enemmän omia etujaan kuin organisaation tai palvelukokonaisuuden etuja. Toiseksi on esitetty, että julkisella vallalla on taipumus laajentua, mistä on selvää hyötyä poliitikoille ja byrokraateille.⁵¹

Itseintressin perusteella, kun sektoreilla, lautakunnilla ja sektoriviranhaltijoilla, on valmisteluvastuu ja todellinen tietämys omasta sektorista, niin heille voi syntyä (ja oman kokemukseni mukaan syntyikin) halu tehdä tavoitteista helposti saavutettavia tai vaikeasti analysoitavia. Toki talousarviota tekevä johtaja viranhaltija, oli se pormestari tai perinteinen virkamies, tehdä tarkennuksia, samoin hallitus ja viime kädessä valtuusto. Kuitenkin delegoidessaan valtaansa niinkin avoimesti, kuin nettobudjetoimalla, halutaan yleensä toimialoille antaa liikkumavaraa toimia. Tämän takia esiin nousee tarkastuslautakunnan rooli, josta myöhemmin.

4. TARKASTUSTOIMI TALOUSARVION TOTEUTUKSEN VARMISTAJANA

4.1. Sisäinen tarkastus ja valvonta

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamista ja hallintaa, joilla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja niitä uhkaavia riskejä⁵². Kunnissa voi sisäistä tarkastusta olla hoitamassa oma sisäisen tarkastuksen yksikkö, eli revisiotoimi.

Kuntalain 14 § 2.mom 7 kohta säätää valtuuston päätettäväksi kunnan ja kuntakonsernin sisäisen tarkastuksen perusteet. Vastuu käytännön sisäisestä tarkastuksesta on hallituksella ja kunnanjohtajalla tai pormestarilla, sekä kunnan muulla toimivalla johdolla (kts. esim, HE 24/2012 vp). Lainsäätäjä ei ole halunnut tarkemmin määritellä sitä miten sisäinen tarkastus käytännössä järjestetään, vaan on jättänyt sen toteuttamistavan kunnan omaan harkintaan. Mahdollinen erillinen revisiotoimi on siis kunnanhallituksen alainen.

Talousarvion toteutumisvertailussa seurataan sekä tavoitteiden että määrärahojen ja tuloarvioiden toteutumista⁵³. Sisäinen valvonta on tässä oleellisessa osassa. Ei riitä, että asetetut tavoit-

⁵¹ Komulainen 2010, s.63-64.

⁵² Harjula – Prättälä 2019, s. 340.

⁵³ Myllyntaus 2011, s. 60.

teet ovat hyvät, vaan aktiivinen seuranta on välttämätöntä. Talousarvio tuleekin nähdä ensisijaisesti prosessina, joka alkaa tavoiteasettelusta, jatkuu valvottuna toteutuksena ja päättyy tilinpäätökseen, jossa arvioidaan onnistuminen.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvastuu on kunnanhallituksella. Toteuttamis- ja valvontavastuun on kunnanjohtajalla tai pormestarilla. Tilintarkastus ei voi korvata sisäistä valvontaa, mutta tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.⁵⁴

Sisäisen valvonnan toiminnasta käy esimerkkinä Raahen kaupungin tapaus vuodelta 2011. Kaupungin pääosin omistama kiinteistöosakeyhtiö Kummatin hallitus ja toimitusjohtaja halusivat siirtää, yhtiön edun vuoksi, kaukolämpöverkossa olevia asuntojaan maalämmön käyttäjiksi. Tämä oli valtuuston päätösten vastaista, koska valtuuston tahto oli ylläpitää ja lisätä Rautaruukin terästehtaan hukkalämmön hyötykäyttöä kaukolämpöverkossa. Kun kaupungin konserniin kuuluvan yhtiön toiminta oli siis eri, kuin valtuuston tahto, niin kaupunginhallitus ja omistajanohjauksesta vastaava viranhaltija pitivät ylimääräisen yhtiökokouksen, jossa suunnitelmat kumottiin.⁵⁵

4.2. Ulkoinen valvonta ja tarkastuslautakunta

Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta, ja sen tärkein osa on hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kunnan asukkaat (kunnallisvalitus, julkisuusperiaate) ja esimerkiksi valtion viranomaiset (aluehallintovirasto, Valvira, kanteluviranomaiset). Tilintarkastuksen tehtävänä on järjestelmällisen, asiantuntevan, riippumattoman ja eri intressitahojen edut huomioon ottavan ulkoisen valvonnan toteuttaminen.⁵⁶ En käsittele tässä lainkaan tilintarkastajan roolia, koska se ei liity aihealueeseen, koska tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa vastuu on tarkastuslautakunnalla, kun taas tilintarkastajan toimialuetta on tilikirjanpidollinen puoli⁵⁷. Myöskään valtion sektoriviranomaisten valvonta ei kosketa aihealuetta. Tarkastuslautakunnan toiminnassa keskityn tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyen kuntalain 14 ja 110 § mukaisesti tehtäviin.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

⁵⁴ Harjula – Prättälä 2019, s. 807.

⁵⁵ <http://www.kaleva.fi/uutiset/pohjois-suomi/raahe-puuttuu-yhtiönsa-toimiin/409020/> ja <http://www.raahenseutu.fi/cs/Satellite/Utiset/1194643383091/artikkeli/kummatti%2Bmaalampoon.html> viitattu 5.2.2014.

⁵⁶ Harjula – Prättälä 2019 s. 805-806.

⁵⁷ Kts. esim. Hannus et al. 2009, sivu 422.

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi kunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisenä pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.⁵⁸

Käytännössä tarkastuslautakunnat nojaavat hyvin pitkälti JHTT-tilintarkastajien konsultaatioapuun ja varsinkin pienemmissä kunnissa missä ei ole revisiointia, tilintarkastajilta ostetaan myös tarkastuslautakunnan sihteeripalvelut.

Lautakunnan tehtävä on kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tuloksellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastuslautakunta on kuntakonsernin toiminnan poliittinen arvioija ja se arvioi poliittisen ohjauksen toteutumista ja tuloksellisuutta, kun taas tilintarkastaja esittää tilintarkastuskertomuksessa arvionsa toiminnan oikeudellisuudesta ja laillisuudesta.⁵⁹

⁵⁸ Kuntalaki 121 § 2. mom.

⁵⁹ Harjua – Prättälä, 2019, s.812.

Kuntalain tiukan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä näyttäisi rajoittuvan vain niihin asioihin, joille valtuusto on asettanut tavoitteita. Tästä seuraisi johdonmukaisesti se, että jos valtuusto ei ole asettanut tavoitteita – vaikka kuntalaki sitä edellyttääkin – ei tarkastuslautakunnalla olisi muuta tehtävää kuin todeta tavoitteiden puuttuminen.⁶⁰

Lainvalmistelussa käytetystä terminologiasta voi kuitenkin päätellä, että lainsäädännössä tarkastuslautakunnan tehtävä on kuitenkin tarkoitettu laajemmaksi, mihin sisältyy myös toimintojen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Kansainvälisessä käytännössä tarkastusyksiköiden toiminta ei näytä myöskään rajoittuvan vain tavoitteiden toteutumisen arviointiin, vaan tarkastuselimet tarkastavat toiminnan tuloksellisuutta itsenä kehittämällä mittareilla. Tarkastukset kohdistuvat tuloksellisuuden eri ulottuvuuksiin, esimerkiksi taloudellisuuteen, vaikuttavuuteen tai laatuun muiden ulottuvuuksien osana.⁶¹

Varatuomari Juhani Tapiola kirjoittaa Kuntalehden artikkelissa, että tarkastuslautakunnan tehtäviä ei voitane rajata yksinomaan valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointiin senkään vuoksi, että tällöin osa kuntien toiminnoista jäisi kokonaan ilman valvontaa. Tilintarkastajan kuntalaissa olevat tehtävät on rajattu siihen, onko kunnan hallintoa ja taloutta hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä. Tässä mielessä on ymmärrettävää, että tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuusarviointia ei ole säännelty kovinkaan yksityiskohtaisesti, vaan yleisellä tasolla, jolloin vasta kuntien noudattamat käytännöt antavat säännökselle lopullisen sisällön.⁶²

Nämä ongelmat olivat kuitenkin vain vanhassa kuntalaissa. Uudessa kuntalaissa viimeinen kohta mahdollistaa hyvinkin laajan autonomian, jos tarkastuslautakunta siihen haluaa tarttua. Tarkastuslautakunnalta kuitenkin oletetaan positiota päivänpolitiikan yläpuolella, jolloin herkkyys tarpeellisiin toimiin ryhtymiseksi arvioitaessa herkkiä aiheita, voi olla vähäistä.

Vanhaan kuntalakiin nähden tarkastuslautakunnan toimivaltuutta on lavennettu hieman antamalla lain 121 § 4.mom lautakunnalle mahdollisuus muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista, kuin vain arviointikertomuksen. Tämäkin arviointi liittyy tavoitteiden arviointiin eikä kannanottoihin vireillä oleviin yksittäisiin asioihin⁶³. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi⁶⁴ on erikseen mainittu, että tarkastuslautakunnan ei tule puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan.

Kun tarkastuslautakunnan puheenjohtajat ovat kuntalain mukaan valtuutettuja, niin heillä tulisi siis olla kyky tietää mitä valtuusto on milläkin määrärahalla tarkoittanut tehtäväksi. Tämän vuoksi siinä vaiheessa, kun tavoitteenasettelu ontuu, tai sitä ei ole, tulisi tarkastuslautakunnan omaaloitteisesti suorittaa mittaaminen, jotta se pystyisi toteuttamaan sille lakiin kirjatun velvoitteen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista.

On esitetty myös, että tarkastuslautakunta valittaisiin valtuuston vaalin yhteydessä omaksi toimielimeksi vaalilla⁶⁵. Omalla vaalilla valittu tarkastuslautakunta loisi uuden valtuuston tasoisen instituution ja voisi tätä kautta mielestäni syödä valtuuston valtaa. Oman näkemykseni

⁶⁰ Hakulinen et al. 2005, s. 74.

⁶¹ Hakulinen ym. 2005, s. 75.

⁶² Kuntalehti 3/2010, s.28.

⁶³ Harjula – Prättälä 2019, s. 817.

⁶⁴ HE 268/2014 vp

⁶⁵ Kts. esim. Hoikka et al. 1999, s. 255.

mukaan valtuuston vallan tulee olla absoluuttista. Koska valtuustoa ei sido sen itsensä tekemät päätökset, niin olisi epäloogista luoda valtuuston päätösvallasta irrallinen taho, joka voisi vaatia valtuustoa pitäytymään aiemmissa päätöksissään, vaikka tähän ei sillä käytännön velvoitetta ole, eikä mielestäni tule olla.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Nettobudjetoinnin ongelmakohtia tulee yleensä, jos valtuusto ei rajaa tarpeeksi tulorahoituksen raameja. Alemmille orgaaneille on, lain puitteissa, mahdollisuus jättää maksutuottorahoituksen määrääminen haluamalleen ja parhaaksi katsomalleen tasolle. Samoin alemmat organit voivat tehdä taloudellisesti nollavaikutteisia, tai nollavaikutteisen oloisia, projekteja, jos tehtävälueetta ei ole rajattu tarpeeksi. Esimerkiksi Oulun kaupungin yhteisötoiminta tuottaa tiedotustoimintana alueellisia lehtiä suuralueillaan. Se rahoittaa nämä lehdet mainosmyynnillä. Tämä on valtuuston tiedossa, jokainen aluelehti jaetaan myös valtuutetuille informaation vuoksi ja tässä ei sinänsä ole mitään toiminnallisesti väärää. Kuitenkin nettobudjetointiyksikkö voi käytännössä tehdä yhteistyötä itsenäisesti myös valtuuston tahdon vastaisesti, jos sille antaa liian laivat toimintavaltuudet. Esimerkiksi nettobudjettiyksikkönä toimiva nuorisotoimi, joka järjestää oma-aloitteisesti tapahtuman, jonka sponsoroi jokin poliittinen puolue, voisi olla kyseiseen puolueeseen kuulumattomista valtuutetuista vähintään kyseenalaista kunnan toimintaa.

Näihin tilanteisiin toki tarkastuslautakunta voi tarttua ja tehdä haluamiaan arvioita ja antaa näiden tuloksia valtuustolle. Kuitenkin pysyttelemine päivänpolitiikan yläpuolella muodostuu näissäkin ongelmaksi. Tarkastuslautakunnan objektiivisesti arvioima epäkohta voi politisoitua ja siitä voi tulla päivänpolitiikkaa, tai se voi sellainen jo olla itsestään. Tällöin selkeäänkin ongelmakohtaan ei välttämättä tarkastuslautakunta uskalla puuttua, vaikka sillä siihen tarve olisikin.

Suurimpia ongelmakohtia nettobudjetoinnissa ja budjettivallassa noin yleensäkin on, että valmistelun tavoiteasettelulle suorittaa itse tarkkailun kohteena oleva elin. Nykyiselläänhan talousarvion valmistelu on kunnanhallituksen vastuulla. Puutteellisten tai epätarkkojen mittareiden osalta nykylainsäädäntö mahdollistaa hyvin tarkastuslautakunnalle puuttumisen.

Nettobudjetointi ja raamibudjetointi ovat luonteeltaan hyvin samanlaisia. Niissä molemmissa annetaan suuri könttämääräraha, jolla toteutetaan palvelutarve. Nettobudjetointi on managerisempi ja sillä jätetään määrärahan käyttäjälle tietty pelivara tasapainottaa menovaihtelut.

Koska suurien kokonaisuuksien arviointi ja mittaaminen on lähtökohtaisesti vaikeaa, nousee-kin sellaisissa tilanteissa, joissa talousarvio on laadittu nettoperiaatteella, tai muutenkin jaetut määrärahat ovat suurissa kokonaisuuksissa, tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuusharkinta oleelliseksi. Jos tarkastuslautakunta toteuttaa arviointinsa ilman proaktiivista otetta ja

omia arviointeja, ei se käytännössä tarkastusta ja arviointia tee. Se miten kuntalain 121 § tulkitaan, suppeasti vai laajasti, tulisikin olla riippuvainen siitä, miten määrärahat kunnassa jaetaan. Jos ne ovat hyvinkin tarkkoihin tehtäviin sidottuja, voi tarkastuslautakunta jättää arviointitoimintansa valtuuston asettamien tavoitteiden varaan.

Jos taas määrärahat jaetaan isoina köntteinä ja vieläpä nettoperiaatteella, tulee valtuuston asettamien tavoitteiden ja mittarien lisäksi tarkastuslautakunnan luoda tarkastusprosessin aikana itsenäisesti mittauskeinoja, sekä aktiivisemmin kuunnella ja tulkita valtuuston näkemystä siitä mitä se antamallaan taloudellisilla resursseilla on halunnut tuotettavaksi. Tarkastuslautakunnan roolin ja myös vastuun tulisi siis kasvaa valtuuston antaessa alemmille orgaaneille päätäntävaltaa. Se myös vaatii johtamisen edellyttämiseksi tarkempaa sisäistä valvontaa, sekä aktiivista raportointia tilivuoden aikana. Mielestäni tarkastuslautakunnan roolia tulisi entisestään kasvat-
taa ja sen mahdollisuutta vapaasti, haluamallaan tavoilla ja mittareilla, tarkastella kunnan taloutta ja toimintaa lisätä säädösten tasolla. En näe, kuten aiemmin olen tuonut esille, järkeväksi, että revisiotoimesta muodostettaisiin valtuustosta erillinen instituutio vaalilla. Kuitenkin mielestäni esimerkiksi lakiperusteiset osavuosikatsaukset, vaikka vuosineljänneksittäin, lisäävät kunnan talouden ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Lainsäätäjällä on kasvava huoli kuntien alijäämistä, monella kuntalaisella taas oman kokemuspöytäni mukaan hyvinvointivajetta, joko heikkojen tai puutteellisten palveluiden takia. Aktiivinen ja entistä säännöllisempi talouden ja toiminnan revisointi parantaisi minusta molempiin vajeisiin reagoimista riittävän ajoissa.

Lähteet

Hakulien Pentti – Tuohimäki Juha – Roslakka Kai – Ainasvuori Olli – Meklin Pentti: Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta, Pori 2005.

Hannus Arno – Hallberg Pekka – Niemi Anne E.: Kuntalaki Juva 2009.

Harjula Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki tausta ja tulkinnat, Helsinki 2019.

Heuru Kauko: Kunnallisen budjettioikeuden perusteet, Huittinen 1987.

Heuru Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen, Tampere 2000.

Hirvonen Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteiden metodologiaan, Helsinki 2011.

Hoikka Paavo – Lehkonen Raimo – Rajala Tuija – Ryynänen Aimo – Siitonen Pentti – Tetri Eija: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina, Tampere 1999.

Komulainen Mikko: Ulkoistaminen kunnissa, Tampere 2010.

Merikallio Miikka – Tyni Tero: Maksujen merkitys kuntien tulopohjan vahvistamisessa ja kysynnän ohjaamisessa – case päivähoito, Suomen Kuntaliitto Helsinki 2011.

Myllyntaus Oiva (toim.): Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja –suunnitelma, Helsinki 2011.

Myöhänen Sisko: Kunnan talousarvion oikeudellinen asema, Tampere 2002.

Ryynänen Aimo: Uuteen kunnallislakiin, Tampere 1992.

Ryynänen Aimo: Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana, Tampere 1998.

Tuori Kaarlo: Budjetti, laki ja suunnitelma, Helsinki 1985.

Vuorinen Erkki: Tarkastuslautantien asema ja tehtävät, Pori 2000.

II LaVM n:o 1 1976vp

HE 70/1992 vp

HE 192/1994 vp

PeVL 10/2002 vp

HE 268/2014 vp

HE 242/2020 vp

Raahen kaupunki: Raahen kaupungin talousarvion laadintaohje 2011.

Kaleva verkkolehti: Kumatti maalämpöön. Saatavilla <http://www.kaleva.fi/uutiset/pohjois-suomi/raahe-puuttuu-yhtionsa-toimiin/409020/> ja <http://www.raahenseutu.fi/cs/Satellite/Uutiset/1194643383091/artikkeli/kummatti%2Bmaalampoon.html> [luettu 5.2.2014.]

Oulun kaupunki: <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/ulkoisen-tarkastuksen-yksikko> [luettu 25.8.2022.]

Valtiovarainministeriö: <https://vm.fi/verotus/elinkeinoverotus>. [luettu 25.8.2022].