

TAMPEREEN YLIOPISTO
JOHTAMISKORKEAKOULU
Oikeustieteiden laitos

Heli Lehtilä

KUNTATALOUDEN TASAPAINOISUUS JA SEN VALVONTA

Pro gradu - tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Oikeustieteiden laitos

LEHTILÄ HELI: Kunnan talouden tasapainoisuus ja valvonta

Pro gradu -tutkielma, s. XI + 84

Julkisoikeus

Huhtikuu 2012

Pro gradu -tutkielman aihe on kuntatalouden tasapainoisuuden oikeudellinen sääntely ja sen valvonta. Kuntien talous on merkittävä osa julkistaloutta, jonka kestävyys ja alijäämien kehittyminen ovat jatkuvasti yhteiskunnallisen keskustelun puheenaiheina. Kuntatalouden tasapainoisuutta koskevaa oikeudellista sääntelyä tutkittaessa keskeiseksi tässä tutkielmassa on nostettu myös kuntatalouden valvontajärjestelmä. Tarkoitus on selvittää, kuinka kuntatalouden vakaudesta on säännelty, millaiset rajat oikeudellinen sääntely asettaa kuntataloudelle ja millaisin oikeudellisin keinoin kuntatalouksissa ilmenneisiin alijäämäisyyksiin on nykyisen valvontajärjestelmän puitteissa mahdollista puuttua.

Kuntatalouksien sääntelyyn liittyy myös yleinen eurooppalaisen tason vakaussääntely ja sen ulottuvuus kuntien talouksiin ja valtiojohtoisen sääntelyn oikeudelliset rajat suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Tutkielma sijoittuu kuitenkin pikemminkin finanssihallinto-oikeuden kuin kunnallisoikeuden alaan näkökulman ollessa kunnan varainhoidossa ja varainkäytön valvonnassa. Tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Keskeinen kysymys on, mitä kuntalain talouden tasapainoisuutta koskevalla sääntelyllä ja erityisesti alijäämän kattamisvelvollisuudella tarkoitetaan ja kuinka sitä valvotaan. Valvontaorganisaation toimivallan jaon ja tehtävien systematisoinnilla pyritään valottamaan myös niitä seikkoja, miksi lainsäädännön tavoite vakaasta kuntataloudesta ei ole toteutunut, vaikka säännöksiä on muutettu kuntalain voimassaoloaikana useasti tavoitteena ohjata kuntien talouksia tasapainoon.

Kuntatalouden tasapainoisuudella tarkoitetaan juridisesti tasapainoisuutta neljän vuoden taloussuunnitelmakaudella eikä talouden tasapainoa vuotuistasolla edellytetä. Kuntatalouden vakaussääntely edellyttää kuitenkin tosiasiallista talouden vakautta lain ratio huomioiden. Talouden jälkikäteiseltä valvonnalta edellytetään alijäämien kattamisvelvollisuuden ja talouden tasapainottamistoimien tarkastelua, mutta varsinaisia oikeudellisia pakkokeinoja tasapainoisuuteen vaikuttamiseksi kuntatalouden valvonnan toimijoilla, tilintarkastajilla ja tarkastuslautakunnilla, ei ole.

SISÄLLYS

Sisällys	III
Lähteet.....	V
Oikeustapaukset	X
Lyhenteet.....	XI
1 JOHDANTO	1
1.1. Tutkielman taustaa	1
1.2. Tutkimuskysymys ja rajaukset	4
1.3. Tutkimuksen rakenne	7
1.4. Metodologinen lähestymistapa	10
1.4.1. Oikeusdogmatiikka tutkimusmetodina	10
1.4.2. Oikeuslähteistä	19
2 KUNTATALOUDEN TASAPAINOISUUSVAATIMUKSEN TAUSTAA	22
2.1. Kuntatalouden vakaus- ja valvontasäätelyn lyhyt historia.....	22
2.2. Kuntatalouden nykytila	25
2.3. Kohti kuntalain kokonaisuudistusta	27
3 VALTIO KUNTATALOUKSIEN OHJAAJANA	29
3.1. Kunnan ja valtion suhde.....	29
3.2. Lainsäädäntötoimet kuntatalouksien ohjauksena.....	32
3.3. Kuntatalous ja Euroopan unioni.....	35
3.3.1. Paikallinen itsehallinto	35
3.3.2. EMU:n vaikutus kunnan talousautonomiaan	37
4 KUNTATALOUDEN VAKAUSSÄÄNTELY	40
4.1. Kuntatalouden vakauden oikeudellinen sääntely	40
4.1.1. Kuntatalouden tasapainoisuus ja alijäämän kattamisvelvollisuus	40
4.1.2. Talousarvio ja taloussuunnitelmavelvoite talouden tasapainottajana	44
4.2. Tilinpäätös tasapainon kuvaajana	48
4.3. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kunnallinen talousautonomia törmäyskurssilla?	51

5	KUNTATALOUDEN TASAPAINOISUUDEN JA VALVONNAN DEMOKRAATTINEN PERUSTA	55
5.1.	Kunnan asukkaan valvonta	55
5.2.	Valtuuston oikeudellinen asema	56
5.3.	Kunnanhallituksen oikeudellinen asema.....	57
5.4	Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan välinen dualismi kuntatalouden valvonnassa	59
6	ULKOISEN TARKASTUKSEN JURIDINEN ASEMA TALOUDEN TASAPAINOISUUDEN VALVOJANA	64
6.1.	Lainsäätäjän tavoitteena riippumaton varainhoidon valvonta	64
6.2.	Ulkoisen tarkastuksen oikeudellinen asema	67
6.2.1.	Tarkastuslautakunnan tehtävät	68
6.2.2.	Tilintarkastuksen tehtävät vakauden valvonnassa	71
6.3.	Tarkastuslautakunnan ja lainsäätäjän onnistuneisuuden kritiikki	72
6.4.	Tarkastuslautakunta tasapainon valvojana – case Riihimäki	74
7	PÄÄTELMIÄ	80

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. WSOY. Juva 1989.
- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa Juha Häyhä: Minun metodini s. 35–56. WSLT. Porvoo 1997.
- Aarnio, Aulis*: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Unigrafia Oy. Helsinki 2011.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka & Niemi, Anne*: Kuntalaki. WSOYpro Oy. Helsinki 2009.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka*: Kunnallislaki. WSOY. Viides, korjattu painos. Juva 1991.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2007.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo*: Kunta–Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008. Luettavissa [www-osoitteessa www.edilex.fi/lakikirjasto/7009](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7009) 16.2.2011.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo*: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere University Press. 2. uudistettu painos. Tampere 2011.
- Heuru, Kauko*: Kuntalain muutokset 2006. Artikkelit. Julkaistu Edilexissä 22.8.2006. Luettavissa [www-osoitteessa: http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3606.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3606.pdf). 18.12.2009.
- Jyränki, Antero–Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Hämeenlinna 2012.
- Kaksonen, Maija & Kotonen, Ulla*: Tarkastuslautakunnan tehtävät kunnan organisaatiossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2002, s. 107–121.

- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Meklin, Pentti*: Valtiontalouden perusteet. Neljäs, uudistettu painos. Edita Prima Oy. Helsinki 2002.
- Merikoski V.*: Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 60. Vammala 1953.
- Myllymäki, Arvo*: Finanssihallinto-oikeus. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro Oy. Helsinki 2007.
- Myllymäki, Arvo & Kalliokoski, Päivi*: Valtio, kunta ja Euroopan Unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Kunnallisanalan kehittämissäatiö KAKS. Vammala 2006.
- Myrsky, Matti*: Valtiontalousoikeus. Toinen, uudistettu painos. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1999.
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kolmas, uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2011.
- Ryynänen, Aimo*: Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Teoksessa Myllymäki Arvo & Vakkuri Jarmo: Tulos, normi, tilivelvollisuus. s. 41–61. Tampere University Press 2001.
- Ryynänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto hallintopolitiikan sivuraiteilla. Julkaistu Edilexissä 15.12.2010. Luettavissa [www-osoitteessa: www.edilex.fi/lakikirjasto/7475](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7475) 1.1.2012.
- Sarja, Mikko*: Tilintarkastajan riippumattomuus. Oy Edita Ab. Helsinki 1999.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 2003.
- Sinervo, Lotta-Maria*: Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1090. 2011. Luettavissa [www-osoitteessa http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8490-2.pdf](http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8490-2.pdf) . 8.9.2011.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto. Vantaa 2003.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT. Vantaa 2000.
- Wacker, Jani*: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tutkimus unionin vakaussääntelyn oikeudellisesta merkityksestä. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis

Tamperensis 2009. Luettavissa www-osoitteessa:
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7886-4.pdf>. 4.1.2010.

Virallislähteet

Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakenne –
työryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. Luettavissa
www-osoitteessa

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/name.jsp 4.3.2012.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien
lakien muuttamiseksi 8/2006 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 24/2012 vp.

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

Hallintovaliokunnan mietintö 6/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi kuntalain ja
eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hallintovaliokunnan mietintö 12/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntalain
muuttamisesta.

Hallituksen esitys 161/2009 eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä
koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Laki Kuntalain 8§ ja 78§:n
muuttamisesta.

Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 11.6.2011.
Valtioneuvoston kanslia.

Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Valtiovarainministeriön julkaisuja
49/2010

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2008. Luettavissa www-sivuilla :
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=947> 15.2.2012.

Kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen arviointi ja kehittämisehdotukset.
Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2005.

Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet. Normihanke -työryhmän
ehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011.

Kunnalliskomitean mietintö 1993:93.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.

Valtiovarainministeriö VM024:00/2011 Kunnan rakenne-työryhmän asettamispäätös.

Valtiovarainministeriö VM025:00/2011 Kunnan talous-työryhmän asettamispäätös.

Internet-lähteet

Hallitus linjasi kuntauudistusta. Valtioneuvoston viestintäyksikön tiedote 33/2012. Luettavissa [www-sivuilla](http://www.sivuilla)

<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=349996>
5.2.2012.

Riihimäen kaupunki. Tarkastussääntö 1.1.1997. Luettavissa [www-osoitteessa](http://www.riihimaki.fi)
<http://www.riihimaki.fi/Riihimaki/Hallinto-ja-paatoksenteko/Lautakunnat/Tarkastuslautakunta/Tarkastussaan-to/>
27.3.2012.

Riihimäen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomukset 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 ja 2010. Luettavissa [www-osoitteessa](http://www.riihimaki.fi)

<http://www.riihimaki.fi/Riihimaki/Hallinto-ja-paatoksenteko/Lautakunnat/Tarkastuslautakunta/> 27.3.2012.

Suomen Kuntaliitto. Tarkastussääntömalli. Luettavissa [www-osoitteessa](http://www.kunnat.net)

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;11852;11868
23.12.2009.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka

ISSN=1799-5892. 2011. Helsinki: Tilastokeskus. Luettavissa [www-osoitteessa](http://tilastokeskus.fi) http://tilastokeskus.fi/til/jali/2011/jali_2011_2012-03-02_tie_001_fi.html. 27.3.2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita 1/2007. Luettavissa [www-osoitteessa](http://www.talvisuomi.fi):

http://www.vtv.fi/julkaisut/valtionalouden_tarkastusviraston_tarkastusohjeita/tuloksellisuustarkastuksen_ohje 28.12.2009.

Muut lähteet

Meklin, Pentti & Sinervö, Lotta-Maria: Talouden tasapaino ja tuloksellisuus kunnan taloudellisina tavoitteina. Organisaatio saattaa pärjätä hyvin – mutta kuntalaiset huonosti. Kunta-lehti nro: 3/2012 s. 42–44.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 26.8.1999 T 2129 (Finlex)

KHO 8.8.2007 T 1934 (Finlex)

KHO 19.7.2007 T 1862 (Finlex)

KHO 24.8.2009 T 2001 (Finlex)

KHO 17.1.2012 T32 (Finlex)

LYHENTEET

EMU	Economic and Monetary Union, Euroopan talous- ja rahaliitto
EU	Euroopan unioni
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KunnL	Kunnallislaki 953/1976
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto C115/93
VM	Valtiovarainministeriö

1 JOHDANTO

1.1. Tutkielman taustaa

Julkisen talouden kantavaksi periaatteeksi, ja tätä maaliskuussa 2012 kirjoittaessani uutisten kestoaiheita ovat julkisen talouden tasapainoisuus, julkisen talouden alijäämät sekä julkisen talouden kestävyysvaje niin Suomessa kuin muissakin Euroopan Unionin jäsenvaltioissa. Suomessa kuntatalouksien tasapainoisuus liittyy tähän keskusteluun ja kuntien velkaantumisesta ja talouden kestävyysvajeesta on puhuttu jo vuosia. Kuntia on kannustettu ja osin pakotettukin kuntaliitoksiin suurempien yksiköiden taloudelliseen tehokkuuteen uskoen. Kuntarakennelain valmistelu on nostattanut julkisuudessa suuren kohun alkuvuodesta 2012 ja keskustelu jatkuu kiivaana syksyn 2012 kuntavaaleja odotellessa.

Kuntalaki (17.3.1995/365) on muutettu peräti 21 kertaa sen voimaantulon jälkeen. Uusin säännöksiin on pyritty ohjaamaan kuntien taloutta tasapainoisuuteen sekä kykyyn huolehtia kuntalaisten palveluista myös tulevana vuosikymmeninä. Talouden tasapainoisuus on saanut keskeisen osan kaikessa julkista taloutta koskevassa keskustelussa. Painopisteen muuttumista taloutta ja hallintoa korostavaan suuntaan kuvaa sekin, että kunta-asiat ovat kokonaisuudessaan siirtyneet Sisäasiainministeriöstä Valtiovarainministeriön hallinnonalalle.

Kuntatalous on tasapainotaloutta, jonka tavoitteena ei ole tuottaa ylijäämää eli voittoa. Yhteisten varojen käytössä ei toisaalta voida hyväksyä tuhlaavaisuutta tai huolimattonta varainhoitoakaan. Uudistettu kuntalaki pyrki lisäämään kuntien toimintavapautta. Kunnissa siirryttiin ajan hengen ja valtiontalouden mallin mukaisesti kameralistisesta taloudenhoidon perinteestä kohti tulohjausajattelua. Kuntien itsehallintoa vahvistettiin ja vapautta ja vastuuta

taloudesta lisättiin, ja vuoden 1997 alusta kunnissa siirryttiin noudattamaan soveltuvien osin liikelatouden kirjanpitoa.¹ Kuntalain taloutta ja talouden tarkastusta koskevilla säännöksillä pyrittiin ohjaamaan kuntataloutta tasapainoisempaan suuntaan.

Julkisen taloudenhoidon trendinä on välttää liian suuria alijäämiä ja julkisen talouden liiallista velkaantumista, mikä on korostunut erityisesti Euroopan unionin jäsenyyden ja talous- ja rahaliitto EMU:n julkistalouden budjettikurivaatimusten myötä. Eurooppaoikeuden säännöksillä on välillistä vaikutusta myös kuntatalouteen, joka on osa julkistaloutta.

Valtion kuntiin kohdistaman talouden valvonnan vähentyessä oli etsittävä uusia keinoja kuntatalouden valvonta- ja tarkastusjärjestelmään. Kunnan talouden vakaussäätelyä kehitettäessä myös talouden valvontaa koskevaa säätelyä on pyritty kuntalain muutoksin tehostamaan. Kunnan finanssi-suvereniteetistä johtuen valvonnan tehostaminen ei kuitenkaan ole ollut helppoa lainsäätäjällekään, sillä kuntien talouden ja hallinnon valvonta on kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen kuntien itsensä hoidettavissa kuntalain antaessa puitteet valvonnan minimitasolle.

Kuntalaki teki ammattilintarkastuksen kunnissa pakolliseksi ja asetti kuntiin uuden toimielimen, valtuuston alaisuudessa toimivan ja luottamushenkilöistä koostuvan tarkastuslautakunnan. Tarkastuslautakunnalle on kuntalain muutoksin annettu tehtäväksi arvioida kunnan talouden tasapainoisuutta ja tarvittaessa tasapainottamissuunnitelmien riittävyyttä. Käytännössä tarkastuslautakunnan suorittama talouden tasapainoisuuden arviointi on kuitenkin luonteeltaan jälkikäteistä tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Tarkastuslautakunnalla ei ole konkreettisia välineitä velvoittaa valtuustoa toimenpiteisiin mahdollisen alijäämän kattamiseksi.

¹ Voimassa oleva kuntalaki tuli voimaan 1995 ja sen taloussäännökset 1997.

Kunnan hallinnon ja talouden tarkastus voidaan jakaa kunnan sisäiseen ja ulkoiseen tarkastukseen. Ulkoisella tarkastuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kunnan operatiivisesta johdosta riippumatonta, ulkopuolista talouden ja hallinnon tarkastusta. Ulkoinen tarkastus, eli tarkastuslautakunnan ja tilintarkastuksen suorittama tarkastustoiminta, on kunnan operatiivisesta johdosta riippumatonta, jälkikäteen tapahtuvaa taloudenhoidon valvontaa. Ulkoisen tarkastuksen toimijoilla ei ole mahdollisuutta osallistua itse päätöksentekoon kunnassa eikä kunnan operatiivisella johdolla toisaalta ole määräysvaltaa ulkoisen tarkastuksen toimijoihin.

Ulkoinen tarkastus valvoo hallinnon toimintaa jälkikäteen ja suoraan valtuustolle raportoiden. Ulkoisen tarkastuksen toimivalta ja tehtävät on jaettu tarkoituksenmukaisuustarkastukseen ja laillisuustarkastukseen, joiden välinen oikeudellinen raja käsitteiden väliin jäävällä ”ei kenenkään maalla” ei ole aina aivan yksiselitteinen.

Kuntatalouden vakaussäntelyä ja kuntatalouden valvontaorganisaation säntelyä käsitellään rinnakkain tarkoituksena valottaa niitä oikeudellisia ongelmia, joita aiheeseen liittyy. Kuntatalouden tasapainoisuutta koskevien oikeusnormien tutkiminen ei olisi mielekäästä tarkastelematta seikkoja, joihin säännösten noudattamatta jättäminen johtaa. Lainmuutoksien yhteydessä ollaan usein muutettu sekä talouden tasapainoisuusvaatimuksia koskevien säännösten lisäksi myös tasapainoisuuden valvonnan säntelyä, useimmiten uusia velvoitteita valvonnalle asettaen.

Pelkkien tasapainoisuussäntösten tarkasteleminen antaisi aiheeseen liittyvistä seikoista liian yksioikoisen ja puutteellisen kuvan, jos käsittelemättä jätettäisiin talouden valvonnan organisaatio ja sen oikeudelliset mahdollisuudet ja rajat vaikuttaa kuntatalouden vakaussäntelyn valvonnassa ilmenneisiin seikkoihin, kuten syntyneeseen alijäämään tai tasapainottomistojen riittävyteen.

Tutkimusprosessin aikana on käynnistynyt paitsi uuden kuntalain, myös uuden kuntarakenteen valmistelu. Talven 2012 aikana mediassa ja politiikassa on keskusteltu vilkkaasti kunnista ja niiden taloudesta, mutta valitettavasti keskustelu on kaventunut käsittelemään lähinnä kuntien lukumäärää. Toisaalta myönnetään, että nykyinen järjestelmämme ei toimi, ja samanaikaisesti osa jopa viranhaltijoina toimivista kunnanjohtajista on julkisesti kaivautunut poteroihinsa vastustamaan oletettua kuntien lukumäärän leikkaamista. Kuntalain uudistaminen ja valmistelussa olevat kunnan taloutta ja sen valvontaa koskevat uudistuspyrkimykset eivät ole saaneet palstamillimetrejä julkisuudessa, vaikka niiden voimaantuloa on alustavasti kaavailtu jo vuodelle 2013.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tutkimuksen pääkysymys on selvittää, mitä *kunnan talouden tasapainoisuudella oikeudellisesti tarkoitetaan ja miten kuntatalouden valvonnasta on lailla säännelty*. Pyrkimyksenä on systematisoida kunnan talouden vakaussäätelyä ja toisaalta selvittää talouden valvontaa kunnassa ja erityisesti niitä oikeudellisia rajoja ja mahdollisuuksia, jotka vaikuttavat kuntatalouden tasapainoisuuden valvontaan.

Keskeinen näkökulma on tutkia erityisesti kuntalain 65 §:n merkityssisältöä. Mitä kunnan talouden tasapainoisuuden vaatimuksella ja kuntalain 65 §:n kolmannen momentin alijäämän kattamisvelvollisuudella tarkoitetaan ja millainen oikeudellinen suhde vakaussäätelyllä on kunnan taloudelliseen itsehallintoon? Miten alijäämän kattamisvelvollisuus ja pyrkimys tasapainoiseen talouteen merkitsee kunnan päätöksenteossa, kuinka sen toteutumista jälkikäteen valvotaan ja mitä kunnan toimielimiä velvoite koskee? Kuinka laajalle tasapainoisuussäätely oikeudellisesti ulottuu ja miten kunnan

taloudellinen itsemääräämisoikeus toteutuu suhteessa tasapainoisuusvaatimukseen?

Tutkimuskysymyksen selvittämiseksi on paikallaan tarkastella myös alijäämän kattamisvelvollisuuden suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Kuinka valtion taholta ohjataan tasapainoisuutta ja kuinka laajalti EU-oikeus sekä erityisesti EMU:n budjettikurisäännökset vaikuttavat kuntatalouteen ja kuntalain tulkintaan taloussäännösten ja valvonnan osalta, vai vaikuttavatko lainkaan? Miten kunnan talouden valvonta on oikeudellisesti järjestetty, kuinka valvonta jakautuu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuustarkastuksen välillä ja millaisia oikeudellisia mahdollisuuksia valvontaelimillä on puuttua alijäämä-säännösten laiminlyöntiin?

Tutkimus sijoittuu finanssihallinto-oikeuden alaan. Finanssihallinto-oikeus kuuluu oikeusjärjestelmässämme perinteisesti julkisoikeuden piiriin. Finanssihallinto-oikeuden alaan kuuluvat julkisyhteisöjen varainkäyttöä ja varainkäytön valvontaa koskevat oikeusnormit.² Kuntatalouden ollessa merkittävä osa julkistaloutta, on perusteltua esittää tutkimukseni kuuluvan juuri tähän hallinto-oikeuden erityisalueeseen. Finanssihallinto-oikeudellisen tutkimuksen piiriin kuuluvat myös kysymykset julkisen talouden koosta ja tehtävistä, julkisen kulutuksen rahoittamisesta, julkistalouden yleiset budjettiperiaatteet sekä julkisen talouden suunnittelu- ja budjetointiprosessit oikeudenmukaisuuskysymyksiä unohtamatta.³

Laajemmin finanssihallinto-oikeus on osa finanssioikeutta. Finanssioikeuden toinen osa-alue on vero-oikeus, eli toisin sanoen julkisyhteisöjen varainhankinta, finanssihallinto-oikeuden keskittyessä julkisyhteisöjen

² Myllymäki 2007, s. 1.

³ Myrsky 1999, s. 165.

talouden menoihin ja niiden oikeudelliseen sääntelyyn.⁴ Tässä tutkimuksessa kunnan verotusoikeus ja kunnan tulopuoli on rajattu tutkimustehtävän ulkopuolelle ja jää vain maininnan varaan.

Finanssihallinto-oikeudella on yhteytensä valtiosääntöoikeuteen, hallinto-oikeuteen, sosiaali-oikeuteen⁵ sekä kunnallisoikeuteen⁶. Valtiosääntö-oikeudellinen kytkentä lienee kiistatonta, sillä pakkoperiaatteelle perustuvat julkisyhteisöt saavat oikeutuksensa Suomen perustuslaista (11.6.1999/731) ja pakkojäsenyyden vuoksi niiden toiminta on toisaalta hallinto-oikeudellisesti tarkasti säänneltyä. Nykyisin ei voida sivuuttaa eurooppaoikeuden merkitystään, sillä sen vaikutus erityisesti julkisyhteisöjen talouksiin on nykyisin merkittävä. Käsitteiden määrittelyssä on turvauduttava osittain taloustieteellisiin määritelmiin.

Tutkimuskysymys sijoittuu kuntalain taloussäännösten ja talouden valvontasäännösten tulkinnan piiriin, mutta lähestyn tutkimusongelmaa finanssihallinto-oikeudellisten periaatteiden näkökulmasta eikä kunnallinen itsehallinto näin ollen ole keskiössä tutkimusongelmaa lähestyttäessä. Täysin kunnallista itsehallintoa ei toki voida sivuuttaa, sillä jonkinlainen normikollisio on olemassa, kun punnitaan talouden tasapainoperiaatetta suhteessa kunnan finanssisuvereniteettiin. Kunnan taloudellinen itsehallinto on käsitellyssä lähinnä sen selvittämiseksi, kuinka suuri merkitys sille voidaan ja pitää antaa suhteessa talouden tasapainaisuuden vaatimukseen.

Kuntatalouden vakaussääntelystä ja valvonnasta ei ole tehty juurikaan oikeustieteellistä tutkimusta. Finanssihallinto-oikeudellisesta tutkimuksesta ja tutkijoista on tässä yhteydessä paikallaan mainita ainakin *Arvo Myllymäki*, joka on kirjoittanut tämän tutkimuksen perusteoksena toimineen, alaa koskevan

⁴ Myrsky 1999, s.166. Myös Myllymäki 2007, s. 2–3.

⁵ Myrsky 1999, s. 1

⁶ Myllymäki 2007, s. 2.

tuoreimman finanssihallinto-oikeudellisen kokonaisuuden ”Finanssihallinto-oikeus”. Myllymäen tutkimuksista ja artikkeleista on löytynyt runsaasti relevanttia aineistoa myös kunnallisesta finanssivallasta, kuntatalouden vakaussäätelystä ja kuntatalouden valvonnasta. *Jani Wacker* on jatkanut alaan liittyvää tutkimusta väitöskirjassaan ja käsitellyt kunnallistaloutta suhteessa EMU:n budjettikuriin. Kunnallisoikeudellisista tutkijoista ainakin *Aimo Ryyänen* ja *Kauko Heuru* ovat käsitelleet runsaslukuisessa kirjallisuudessa ja artikkeleissa kunnan taloutta ja talouden valvontaa ja laajentaneet aloittelevan tutkijan näkemyksiä. Valtiosääntöoikeudellisissa näkemyksissä olen tukeutunut *Antero Jyränkiin* ja *Jaakko Husaan* niiltä osin, kun tutkimuksen laajuus yltää valtiosääntöisiin kysymyksiin saakka.

Aihe rajoittuu käsittelemään talouden vakaussäätelyä ja talouden valvonnan toimivallan jakoa ja tehtäviä koskevia kysymyksiä, sivuten myös kunnallista itsehallintoa ja eurooppaoikeutta. Käsittelemään ulkopuolelle tai vain maininnan varaan on jätetty valtionosuusjärjestelmän, kuntien verotulojen tasejärjestelmän sekä kunnan tehtävien vaikutus kunnan talouteen ja mahdollisen alijäämän muodostumiseen. Edellämainitut asiat ovat erittäin tärkeitä ja niiden tosiasiallinen vaikutus kuntien kykyyn selvittää taloudenhoidostaan on kiistatta suuri, mutta tutkimuksen laajuus ei riitä käsittelemään kyseisiä seikkoja niiden ansaitsemalla perusteellisuudella tässä yhteydessä.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus etenee yleisestä yksityiseen. Ensimmäinen luku johdattelee tutkimusaiheeseen ja esittelee tutkimuksen tarkoituksen, rajaukset ja tutkimusmetodin sekä perustelut käytetyille oikeuslähteille. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen teoriaa käsitellään keskittyen niihin lainopin teorioihin, joita sovelletaan etsittäessä vastauksia tutkimuskysymyksiin.

Toinen luku taustoittaa aihetta esittelemällä kuntatalouden tämänhetkistä tilaa. Luvussa käsitellään talouden tasapainoisuuden sääntelyn historia ja tarkastellaan niitä muutoksia taloudellisessa päätösvallassa ja valvonnassa, joita lainsäädännössä on tapahtunut kunnallista kuntalakiin tultaessa. Taloudellista vapautta ja päätösvaltaa on annettu kunnille kuntalailla enemmän kuin vanhan kunnallislain aikaan ja samalla julkistalouksien alijäämäkeskustelu on käynnistynyt. Lainsäädännön historiaa käsitellään talouden tasapainovaatimuksen näkökulmasta sivuuttaen muut lainsäädännössä tapahtuneet muutokset.

Toisessa pääluvussa tarkastellaan lyhyesti tulevaisuutta ja kuntauudistusta niiden tietojen ja aineistojen pohjalta, joita kirjoitushetkellä on ollut saatavilla. Näkökulma on pääasiassa tutkimuskysymykseen liittyen talouden vakaussääntelyssä ja valvonnassa, ei niinkään kuntarakenteessa. Luvussa luodaan katsaus niin kunnan taloussääntelyn historiaan, nykyisyyteen ja tulevaisuuteenkin; eli valmistelussa olevaan lakiuudistukseen. Uusi kuntalaki taloussääntelyineen rakentuu vanhan pohjalta ja yrityksenä vastata niihin ongelmiin, joita nykyhetkessä on havaittu olevan, joten on perusteltua käsitellä niitä lyhyesti tutkimuksen aluksi.

Kolmannen luvun teema on valtion ja kunnan välinen suhde. Tarkastelen valtion toimia suhteessa kunnan talouteen ja kuntatalouksien tasapainottamiseen sekä kunnan finanssiauonomiaa. Valtio ohjaa kuntia lähinnä lainsäädäntötoimin. Kunnallisen itsehallinnon ja valtion lainsäädännöllä tapahtuvan ohjauksen raja ei ole yksiselitteinen. Tässä yhteydessä eritellään myös EMU:n budjettikurivaatimusta suhteessa kuntatalouteen, joka muodostaa merkittävän osan julkistaloudesta, vaikka EMU:n vaatimukset eivät kuntiin suoraan kohdistukaan. Niillä on kuitenkin välillistä vaikutusta, koska budjettikurivaatimus kohdistuu valtioon ja lisää

valtio-ohjauksen painetta saattaa kuntatalouksia tiukempaan talouskuriin alijäämän kasvun hillitsemiseksi.

Neljännän luvun keskiössä on kuntatalouden tasapainoisuuden oikeudellinen merkityssisältö ja tulkinta. Tavoitteenani on ollut laista löytyvien taloutta ja sen tasapainoisuutta koskevien oikeudellisten vaatimusten systematisointi ja alijäämän kattamisvelvollisuuden tulkinta. Tässä yhteydessä tarkastellaan perusteellisesti alijäämän kattamisvelvollisuuden sisältöä ja velvoittavuutta. Luvun tarkoitus on systematisoida ja tulkita lain vaatimukset kuntatalouden tasapainoisuudelle sekä tarkastella kunnallisen finanssisuvereniteetin ja finanssihallinto-oikeudellisen talouden tasapainoperiaatteen välistä oikeudellista suhdetta.

Kuntatalouden vakausvaatimusten erittelyn jälkeen keskitytään varainhoidon valvonnan toimivaltaan. Viides luku tarkastelee kansanvaltaisuuden perustuvaa, kunnan asukkaista eli äänestäjistä lähtevää toimivaltaa kunnan hallinnossa ja kuntatalouden vakauden valvonnassa. Käsittelyjärjestys perustuu siihen, että kunnan asukas on äänestäjänä kunnan ylin päättäjä, ja sen vuoksi tarkastelen ensin kunnan asukkaan, sen jälkeen valtuuston ja vasta viimeisenä kunnanhallituksen oikeudellista asemaa kunnassa. Lopuksi jaotellaan kunnan talouden ja hallinnon valvonnan dualismia, tarkoituksenmukaisuusvalvonnan ja laillisuusvalvonnan käsitteitä ja tarkoitusta yleisellä tasolla.

Kuudennessa luvussa tarkastellaan kunnan talouden valvontaa lähinnä ulkoisen tarkastuksen näkökulmasta. Talouden valvonnalle on annettu lainsäädännöllä velvollisuus valvoa vakaussäätelyn toteutumista, ja siksi on perusteltu selvittää kuntatalouden valvonnan toimivalta ja tehtävät. Kuudennessa luvussa tuon tutkimukseen tapausesimerkkinä Riihimäen kaupungin. Tapausta käsitellään esimerkkinä kuntatalouden vakaussäätelyn ja tarkastuslautakunnan aseman konkretiasta ja siitä, miksi kuntalain vakaussäätösten toteutuminen ei välttämättä täyty lain tarkoitusta. Riihimäki valikoitui

esimerkkikunnaksi sen vuoksi, että se ei ole tyypillinen muutto-tappioista kärsivä syrjäinen pikkukunta, jolla voisi jo olettaakin olevan ongelmia talouden tasapainoisuuden säilyttämisessä, vaan kasvava, muuttovoittoinen eteläsuomalainen kaupunki, joka siitä huolimatta on tarkasteluajanjaksona ajautunut ylijäämäisestä alijäämäiseksi kunnaksi.

1.4. Metodologinen lähestymistapa

1.4.1. Oikeusdogmatiikka tutkimusmetodina

Tutkielmani tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan eli lainopin tehtävä on tulkita ja systematisoida oikeussäännöksiä. Lainopin mielenkiinnon kohteena ovat tulkinnanvaraiset oikeussäännökset, ja tutkijan tehtävä on tuottaa tulkintaohjeita järjestämällä eli systematisoimalla voimassa olevia normeja sellaisiksi kokonaisuuksiksi, että niiden tulkitseminen eli merkityssisällön antaminen säännöksille on mahdollista.⁷ Tutkimukseni metodi on siis oikeusdogmaattinen, mutta sisältää myös oikeuspoliittiseksi luonnehdittavia kannanottoja lainsäädännön kehitystarpeista.

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen lisäksi on mahdollista harjoittaa oikeushistoriallista, oikeussosiologista, oikeuspoliittista, oikeusteoreettista sekä vertailevaa oikeustieteen tutkimusta. Oikeushistoria tutkii oikeuden kehittymistä historiallisin tutkimusmenetelmin. Sillä on siis sama tutkimuskohde kuin oikeusdogmatiikalla, mutta näkökulma oikeuteen on ulkopuolinen eikä oikeushistorian tehtävä ole tuottaa tulkintaohjeita, vaan selvittää, miten ja miksi oikeus muuttuu. Myös oikeussosiologian näkökulma on ulkopuolinen ja näkökulma oikeuteen yhteiskuntatieteellinen. Sen suurin ero oikeusdogmatiikkaan on siinä, ettei oikeussosiologinen tutkimus perustu oikeusnormeihin vaan empiriaan, jota se pyrkii havainnoimaan ja

⁷ Aarnio 1989, s. 288.

analysoimaan yhteiskuntatieteellisin tutkimusmenetelmin. Oikeusteorian näkökulma on myös oikeuden ulkopuolinen ja menetelmiltään lähellä filosofiaa. Oikeusteoria tutkii mm. oikeustieteellistä tutkimusta tai oikeudellista käytäntöä. Oikeusvertaileva tutkimus vertailee erilaisia oikeusjärjestyksiä, ja oikeuspoliittinen tutkimus taas liittyy usein lainvalmistelun tiedontarpeisiin ja yhteiskunnalliseen tavoitteenasetteluun.⁸

Oikeussäännösten systematisoinnilla pyritään tuomaan järjestystä kaaokseen, järjestämään säännöksiä käsitettäviksi kokonaisuuksiksi. Laintulkinnassa pyritään siis aikaansaamaan johdonmukainen systematiikka tulkitsemalla säännöksiä niin, että säännöstöstä muodostuu koherentti eli johdonmukainen kokonaisuus.⁹ Oikeussäännösten systematisoinnilla tarkoitetaan voimassa olevien oikeussäännösten keskinäisten suhteiden määrittämistä, käytettyjen käsitteiden määrittelyä, normikonfliktien ratkaisemista sekä oikeusperiaatteiden merkityksen määrittelyä käsillä olevaan tyyppi-tapaukseen.¹⁰

Tutkijan ja lainopillisen tutkimuksen mielenkiinnon kohteena ovat tyyppitilanteet, toisin kuin tuomarilla tai muulla lakia soveltavalla hallintovirkamiehellä, jotka ovat sidottuja tosiasiallisen tapauksen faktoihin. Lisäksi lainoppi ja lainkäyttö eroavat myös siinä suhteessa, että lainkäyttäjä ei systematisoi oikeusnormistoa toisin kuin lainopillinen tutkija.¹¹ Lainoppi voidaan jakaa praktiseen ulottuvuuteen eli käytännölliseen lainoppiin, jolloin tarkoitetaan oikeussääntöjen sisällön selvittämistä (tulkinta) sekä teoreettiseen lainoppiin eli oikeussäännösten systematisointiin, joskin molemmat ulottuvuudet ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.¹²

⁸ Siltala 2003, s. 103–106.

⁹ Laakso 1990, s. 159.

¹⁰ Siltala 2003, s. 889–891.

¹¹ Aarnio 1989, s. 154.

¹² Aarnio 1997, s. 36–37.

Lainoppi ei pyri lopullisen totuuden löytämiseen eikä tulkinnan ”oikeellisuutta” pystytäkään mittaamaan kuten luonnontieteissä. Se on teologian ja kirjallisuudentutkimuksen tapaan *tulkintatiede*, joka tuottaa enemmän tai vähemmän hyvin perusteltuja tulkintakannanottoja voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Lainoppi pysyttelee ”pitämisen” maailmassa (sollen) erotuksena olemisen (sein) eli tosiasioiden maailmasta. Pitämisen (sollen) maailmalla tarkoitetaan normatiivista todellisuutta ja sen tutkimista, kuinka asioiden pitäisi oikeussäännösten valossa olla. Olemisen (sein) maailma taas kuvaa sitä, kuinka asiat oikeasti, käytännössä ovat. Oikeusdogmatiikan tutkimusote on normatiivinen ja pysyttelee pitämisen puolella, sen selvittämiseksi, mikä on voimassa olevan oikeuden kanta käsillä olevaan oikeuskysymykseen. Oikeusdogmatiikan näkökulma oikeuteen on osallisen sisäinen näkökulma.¹³

Lainopin teoreettisen tarkastelun lähtökohtana voidaan pitää lainopin lausetta ”*voimassa olevan oikeuden kanta oikeuskysymykseen f on q*”. Aivan yksiselitteistä ei kuitenkaan ole, mikä on se lainopin metodi, jolla tuohon kannanottoon päästään. Luettuani runsaasti lainoppia käsittelevää oikeuskirjallisuutta, en lopulta löytänyt tyhjentävää määritelmää lainopin metodille, vaan erilaisia suuntauksia ja suuntaa-antavia ohjeita, malleja ja tekniikoita.¹⁴

Lainopin metodi on samankaltainen kuin lainopillinen tulkintakannanottoakin, eli tyyppitapaukseen sidonnainen ja pikemminkin enemmän tai vähemmän hyvin perusteltu ja oikeusyhteisön hyväksymä kuin lopullinen totuus. Näin ollen selkeää toimintamallia tai ”työkalupakkia” ei metodikirjallisuudesta löytynyt oman tutkimukseni työkaluiksi ja sen selvittämiseksi, miten ja millä keinoin ”tieteellisesti oikeaan” tulkintakannanottoon päästään tutkimustyössä. Oikeudellinen metodioppi on yhdistelmä- eli ryväskäsite, jonka soveltamisala vaihtelee käsillä olevasta tulkinta- ja punnintatilanteesta sekä kohteena olevasta oikeuslähdeaineistosta riippuen.¹⁵

¹³ Tuori 2000, s. 317.

¹⁴ Siltala 2003, s.330.

¹⁵ Siltala 2003, s. 330.

Teoreettiselta kannalta on tarkasteltava myös, kuinka oikeussääntöjen systematisoinnin ja tulkinnan tuotosta, tulkintakannanottoa voimassa olevan oikeuden sisällöstä, voisi teoreettisesti tarkastella. Miten tuo kannanotto on muodostunut, miten se perustellaan ja oikeutetaan ja kuinka kannanotto on teoreettisesti ymmärrettävä?

Kysymys tulkintakannanoton muodostumisesta koskee nimenomaan niitä ajatuskulkuja, joiden kautta kyseinen kannanotto on syntynyt (*logic of discovery*). Tässä on kyse tutkijan oivalluksesta. Kannanoton perustelu ja oikeutus (*logic of justification*) taas liittyy tiedeyhteisösidonnaisuuteen ja perustelun yleistettävyyteen ja toistettavuuteen.¹⁶ On huomattava, että heurististen sääntöjen (*logic of discovery*) pohjalta voi syntyä myös sellaisia tulkintakannanottoja, jotka eivät ole justifioitavissa ja joita ei näin ollen voida hyväksyä. Justifikatoriset periaatteet ovat näin tarkasteltuna ensisijaisia tulkintakannanottoihin nähden.¹⁷

Lainopin metodi on siis oikeudellista argumentaatiota eli oikeudellista päättelyä oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin (tulkinta) sekä oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittelyä eli systematisointia ohjaavien sääntöjen ja periaatteiden kokonaisuus¹⁸. Aarnio muotoilee nykyaikaista argumentaatioteoriaa seuraavasti: ”Oikeudellinen argumentaatio on tiettyjä perusteita (oikeuslähteitä) hyväkseen käyttävä prosessi, jolla tähdätään vastapuolen (auditorion) vakuuttamiseen ratkaisun tai tulkinnan oikeellisuudesta.”¹⁹. Tutkimuksen työkaluina on siis nippu argumentteja, ja lopputuloksena perusteltu tulkintakannanotto. Oikeusoppineen yhteisön ja lainkäyttäjien päätettäväksi jää, käytetäänkö tulkintalausetta vai ei.²⁰

¹⁶ Laakso 1990, s. 55, Siltala 2003, s. 469–475.

¹⁷ Laakso 1990, s.55–56.

¹⁸ Siltala 2003, s.783.

¹⁹ Aarnio 1997, s.51.

²⁰ *ibid.*

Kuinka tulkintakannanotto tulisi siis teoreettisesti ymmärtää? Suhteutettuna muihin tieteenaloihin voidaan todeta, että lainoppi ei tuota ehdottomia totuuksia. Niitä ei voida mittaamalla tai tilastoimalla osoittaa todeksi, vaan kyse on uskottavimmista ja parhaimmista perusteluista oppineen oikeusyhteisön sisällä. Oikeusdogmatiikka perustuu traditioon ja argumentaatio syntyy kirjallisista oikeuslähteistä perustelemalla. Lainopillisen metodin lopputuotoksena tutkittavaa oikeusongelmaa on tarkasteltu huolellisesti puolelta jos toiseltakin, ja aiemmin kirjoitetun perusteella tutkija on tuonut oman, pienen lisänsä oikeusdogmaattisten reunahuomautusten joukkoon. Onnistuessaan tutkija on onnistunut argumentaatiossaan, ja onnistumisen mittari on tiedeyhteisön hyväksyntä ja tulkintakannanoton ”käyttöönotto”. Lainoppia on kuvattu oppineiden traditionaaliseksi reunahuomautusten taidoksi, jossa lainopillinen kommentaariteksti selittää tulkittavana olevia lakitekstejä ja muita oikeuslähteitä.²¹

Oikeussäännösten systematisoinnissa on tässä tutkimuksessa huomioitava ainakin ne oikeussäännökset ja oikeusperiaatteet, jotka koskevat julkistaloutta ja sen alijäämäisyyttä (talouden tasapainoperiaate), samoin kuin EMU-jäsenyyden julkistaloutta koskevien säännösten vaikutus kansalliseen julkistalouteen ja siitä seurauksena myös kuntatalouteen (budjettikuri) sekä finanssihallinto-oikeuden periaatteiden ja kunnallisen itsehallinnon välinen kollisio. Lisäksi aiheeseen liittyvää sääntelyä löytyy kuntalain lisäksi myös muista säädöksistä, joita tarkastelemalla pyrin luomaan sellaisen Aulis Aarnion²² tarkoittaman kokonaisuuden ja käsitejärjestelmän, jonka pohjalta voin tulkita tutkimuskysymystä siitä, mitä kuntatalouden vakaussäntelyllä kuntataloudessa itseasiassa tarkoitetaan ja minkä organisaation ja minkälaisessa laajuudessa kuntataloutta ja sen tasapainoisuutta tulee ja saa lain mukaan valvoa?

²¹ Siltala 2003, s. 152.

²² Aarnio 1989, s. 288–302.

Lainopin järjestelmässä systemaattisuuden aste on korkeampi kuin lain alkuperäisessä järjestelmässä. Lainoppi on asioiden välisten yhteyksien etsimistä. Systematisoinnilla selvitetään esimerkiksi kyseessä olevaan tapaukseen vaikuttavat oikeusalakohtaiset oikeusperiaatteet, pääsäännöt ja poikkeukset niistä, alan yleiset opit sekä voimassa olevat oikeussäännökset ja muodostetaan näin eräänlainen kehys, josta tulkinta voidaan johtaa. Systematisoinnin on heijastettava voimassa olevaa lainsäädäntöä eikä se poista tulkinnan tarvetta.²³

Kuntalain taloutta koskevia säännöksiä on lain voimassaolon aikana muutettu moneen kertaan, ja uuden kuntalain valmistelutyö on parhaillaan käynnissä²⁴. Useimmat tutkimusaihetta koskevat oikeussäännökset eivät ole yksiselitteisiä eikä niiden merkitys avaudu ainoastaan lain säännöksiä lukemalla, joten sovellettavaksi tulee oikeusdogmatiikan toinen puoli eli tulkinta. Tulkinta on merkityssisällön antamista oikeuslähteistä johdetuille oikeussäännöille. Tulkintaan ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa mallia tai teoriaa, mutta tulkintateoriat / tulkinnan perusmuodot / tulkintatekniikat / tulkintastandardit²⁵ ohjaavat tutkijaa tulkinnan muodostamisessa. On huomattava, että seuraavassa esitetyt tulkinnan perusmuodot eivät ole toisiaan poissulkevia, sillä oikeudellisessa tulkintatilanteessa ne lomittuvat yhteen tavalla, joka ei ole ennakoita vakioitavissa.²⁶

Sanamuodonmukaisella tulkinnalla sanamuodon ilmaisema ajatussisältö hyväksytään poissulkien samalla muut tulkintavaihtoehdot. Tällöin ilmaisun merkitys, sen käsitteisisältö, määräytyy tulkintakontekstin perusteella. Tätä

²³ Aarnio 1989, s. 302.

²⁴ Valtiovarainministeriön asettama selvitysryhmä sai valmiiksi selvityksen kuntalain uudistustarpeista tammikuussa 2011. Selvitys on laadittu tulevan kuntalain uudistuksen pohjaksi, ja kuntataloutta, sen tasapainoisuutta ja valvontaorganisaatiota koskevat uudistukset nostettiin selvityksessä erityishuomion kohteeksi.

²⁵ Rakkaalla lapsella näkyvä olevan lukuisia nimiä oikeuskirjallisuudessa.

²⁶ Siltala 2003, s. 332.

tulkintatapaa perustellaan oikeusvarmuudella, mutta valitettavasti lakiteksti on harvoin niin selkeää, että kyseinen ideaali voisi toteutua.²⁷

Systemaattinen tulkinta suhteuttaa oikeussäännön tulkinnan vallitsevaan oikeudenalakohtaiseen systematiikkaan. Systemisen luokittelun jälkeen tulkinta johdetaan noudattaen oikeudenalakohtaisia tulkintaperusteita ja yleisiä oppeja.²⁸ *Historiallinen tulkinta* palautuu lainsäätäjän alkuperäiseen tarkoitukseen. Tässä tulkinnassa lainvalmisteluaineistosta eli lain esitöistä haetaan tulkinnallista apua oikeudellisen ongelman ratkaisuun. Ongelmaksi voi muodostua se, ettei lainvalmisteluaineistossa ole otettu kantaa²⁹ juuri kyseiseen ongelmaan tai sitä ei ole kyetty lainvalmisteluvaiheessa ennakoimaan – näin etenkin vanhan lainsäädännön osalta, jolloin on ollut mahdoton ennustaa tulevien vuosikymmenten yhteiskunnallista kehitystä ja näin syntyviä oikeudellisia ongelmia.³⁰

Teleologinen eli tavoitteellinen laintulkinta antaa lain tarkoitukselle merkitystä laintulkinnassa. *Ratio legis*-argumentaatio huomioi tulkinnassa sen yhteiskunnallisen tavoitteen, jota oikeussäännöksen on tarkoitettu edistävän. Julkisoikeuden alalla lain tavoitteen huomioiminen on perusteltua, sillä erityisesti hallinto-oikeuden erityisaloilla on runsaasti tavoitehakuista sääntelyä. Tulkintatavan keskeisin ongelma onkin se seikka, kuinka lain tai säännöksen tavoite eli ratio on tunnistettavissa?³¹

²⁷ Laakso 1990, s. 147–148.

²⁸ Siltala 2003, s. 337–338.

²⁹ Kuntalain ja sen myöhempien muutosten lainvalmisteluaineistossa ongelma on selvästi esillä, sillä kuntatalouden vakaus tai Euroopan unionin sääntelyn vaikutus on kuntalain esitöissä kutakuinkin ohitettu. Talouden vakauden noustua kestopuheenaiheeksi sanottua puutetta on sittemmin yritetty korjata useilla taloussäännöksiin kohdistuneilla lainmuutoksilla.

³⁰ Siltala 2003, s. 338–340.

³¹ Laakso 1990, s. 166–178.

Tutkimuksessani lain tavoite, *ratio legis*, ohjaa tulkintaa lain tavoitteen ja tarkoituksen mukaisesti irroittautuen osittain sanamuodon mukaisesta tulkinnasta³². Tutkimuksessani sanamuodon mukainen tulkinta ei liene riittävää, sillä laki ei sano ongelmallisista asioista yhtään mitään. Kunnan talouden tasapainoisuutta ja sen valvontaa koskeva sääntely on tavoitehakuista. Julkisen talouden tasapainoisuus ja siihen pyrkiminen on arvosidonnaista ja sen vuoksi lain tavoitteelle on perusteltua antaa myös tulkinnallista merkitystä – onhan lain säännös laadittu ja muokattu nimenomaan julkisen talouden tasapainoa silmälläpitäen.

Kuntalain talouden tasapainoa, alijäämien välttämistä ja talouden valvontaa koskevia säännöksiä on muutettu usein ja muokataan jatkuvasti, koska nykyinen lainsäädäntö ei ole onnistunut toteuttamaan tavoitettaan, eli vakaata kuntataloutta. Teleologisessa tulkinnassa huomioidaan vaikutus, jota lain säätämällä on tavoiteltu. Teleologinen tulkinta on tyypillistä sellaisilla julkisoikeuden aloilla, joilla sääntelyn tarkoitus on tiettyjen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttaminen ja joissa lait sisältävät tavoiteklausuleja.³³

Kuntalain talouden tasapainoisuutta koskevat säännökset ja erityisesti kuntalain 65 §:n kolmas momentti, jotka ovat tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteina, sisältävät selkeän tavoitteen, eli alijäämien välttämisen kuntatalouden hoidossa. Kun kuntalain myöhemmät muutoksetkin taloussäännöksiin ovat pyrkineet parantamaan kuntatalouden tasapainoisuutta, olisi perusteetonta olla huomioimatta lain tavoitetta tulkinnassa ja pitäytyä ahtaasti sanamuodon mukaisessa tulkinnassa. Teleologisen tulkinnan keskeinen ongelma onkin lain ration tunnistaminen³⁴.

³² Laakso 1990, s. 166.

³³ Laakso 1990, s. 168–169.

³⁴ Laakso 1990, s. 168.

Tulkintakannanottoon pääsemiseksi ei ole määritelty ehdottomia sääntöjä. Tulkintatekniikat ja tulkintaperiaatteet eivät ole yleispäteviä tai sitovia vaan ainoastaan suuntaa antavia. Laakso on kuitenkin esitellyt kolme oikeudellisen ajattelun perustyyppiä, joiden erottelu perustuu kulloisenkin tulkinta- ja ratkaisutilanteen lakitekstin funktioon. *Systeemiperusteinen argumentointitapa* on kyseessä silloin, kun lakiteksti on sisältönsä puolesta yksiselitteistä. Esimerkiksi hallinnon massaratkaisuihin ratkaisut voidaan johtaa suoraan säännöksestä ja päättely etenee sääntösystemin sisällä muistuttaen loogista päättelyä.³⁵

Hermeneuttinen ajattelu- ja argumentointitapa tulee kyseeseen silloin, kun oikeussäännösten tulkinnanvaraisille ilmaisuille on annettava merkityssisältö. Hermeneutiikka ylipäätään viittaa jonkin asian ymmärtämiseen, ja lainopin kyseessä ollessa juridisen hermeneutiikan teoria tarkoittaa prosessia, jolla lakiteksti tulkitaan ja ymmärretään ”oikein”. Juridisessa hermeneutiikassa lähtökohtana on, ettei sääntelyinformaatiota voida ymmärtää ilman tiettyjä perusedellytyksiä, joita ovat esitieto, kokonaisuuden ja osien välinen dialoginen suhde sekä hermeneuttinen kehä.³⁶

Tooppinen argumentointitapa ei ole tekstikeskeistä vaan ongelmaperusteista ja liittyy niihin tilanteisiin, joissa oikeudellinen ongelma ei ratkea auktoritatiivisten oikeuslähteiden pohjalta. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi aukkotilanteet tai hankalat normikollisiotilanteet. Tulkinta tehdään tässäkin tapauksessa kirjoitettuun lakiin tai velvoittaviin oikeuslähteisiin nojautuen, mutta asia kuitenkin ratkaistaan argumentaatiolla.³⁷

Selvittääkseni kuntatalouden tasapainoisuuden ja kuntatalouden valvonnan merkityssisältöä lainoppi on käyttökelpoisin tutkimusmenetelmä. Muilla

³⁵ Laakso 1990, s. 178–180.

³⁶ Laakso 1990, s. 179–181.

³⁷ Laakso 1990, s. 179–181.

menetelmillä olisi mahdotonta saada selvyyttä siihen, kuinka lain mukaan pitäisi tulkita kysymystä kuntatalouden vakaussäätelyn ja valvonnan sisällöstä. Tulkinnassa painottuu ratio legis-argumentaatio tutkimuskysymyksen julkisoikeudellisen luonteen ja säännösten tavoitteellisuuden vuoksi. Kirjoittaja ei ole voinut täysin välttyä esittämästä myös de lege ferenda -tyyppistä pohdintaa ja oikeuspoliittisia kannanottoja lain toteutumisen näkökulmasta.

1.4.2. Oikeuslähteistä

Oikeuslähdeoppi on teoriaa siitä, mikä on oikeuslähde ja miten oikeuslähteitä käytetään, luokitellaan ja miten niitä käytetään oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Oikeuslähde on siis oikeudellisen ratkaisun peruste.³⁸ Aarnion perusteoria³⁹ jaottelee oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Jaottelulla on merkitystä oikeuslähteen sitovuuden eli normatiivisen velvoittavuuden kannalta. Tutkimuksessani oikeuslähteitä käytetään Aarnion jaottelun ja velvoittavuuden mukaisesti.

Vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä on laki, tässä tutkimuksessa hyvin keskeisesti kuntalaki ja Suomen perustuslaki. Koska kuntatalouden tasapainoisuuden oikeudellinen olemus ei suoraan selviä lain säännöksistä, tulkinnassa tukeudutaan heikosti velvoittavina oikeuslähteinä myös lain esitöihin eli hallituksen esityksiin ja valiokuntamietintöihin. Perusteluna on käytetty lisäksi uuden lain pohjaksi tehtyjä selvitystöitä, joille voidaan antaa tulkinnallista merkitystä. Sallittuja oikeuslähteitä edustavat oikeuskirjallisuus sekä oikeusperiaatteet.

³⁸ Aarnio 2011, s. 65.

³⁹ Aarnio 1989.

Oikeusperiaatteet eivät ole yksiselitteisiä kuten oikeussäännöt, vaan ne ohjaavat tulkintaa väljästi ja suuntaa-antavasti. Oikeusperiaatteet ovat oikeudenalalla hitaasti kehittyneitä periaatteita, joille ei voida osoittaa selvää antajaa tai auktoriteettia. Oikeussäännöt joko ovat voimassa tai eivät ole, oikeusperiaatteet taas saavat tukensa erilaisista oikeuslähteistä kuten ennakkoratkaisuista, lain esitöistä ja oikeuskirjallisuudesta. Oikeusperiaatteille on tyypillistä tietty tulkinnanvaraisuus, arvosidonnaisuus ja ne pikemminkin ohjaavat harkintaa kuin asettavat tulkinnalle ehdottomia oikeudellisia rajoja.⁴⁰

Tutkimuskysymyksen kannalta keskeinen oikeusperiaate on julkisen talouden tasapainoisuusperiaate, joka ilmenee paitsi eurooppalaisesta ja valtion tasoisesta talouden vakaussäätelystä myös kuntalain valmistelun ja sen myöhempien taloussäännösten ja valvontasäännösten muutosten esitöistä. Pyrkimys on ollut ohjata kuntatalouksia taloudellisesti tasapainoiseen suuntaan. Tasapainoperiaate ja pyrkimys tosiasialliseen vakauteen ilmenevät myös oikeuslähteenä käytetystä KHO:n ratkaisusta.⁴¹

Finanssihallinto-oikeudellisilla periaatteilla tarkoitetaan erityisesti julkistalouksien varainhoitoon ja varainhoidon valvontaan liittyviä normatiivisia arvoja ja tavoitteita. Valtiontalouden sääntelyssä arvojen merkitys on huomattava ja kirjataan hallitusohjelmaan, ja saavat näin myös oikeudellista merkitystä kansanvaltaisten instituutioiden kuten lakeja säätävän eduskunnan kautta.⁴² Euroopan unionin oikeudesta johdetut periaatteet vaikuttavat myös kuntatalouksiin ainakin päätöksentekoa ohjaavina arvoina ja oikeudellisina reunaehtoina.⁴³ Talouden tasapainoisuuden periaate ja alijäämien välttäminen ovat julkisen talouden keskeisiksi nousseita periaatteita niin EU:n jäsenvaltioiden kuin yksittäisen kunnankin tasolla.

⁴⁰ Tolonen 2003, s. 45–50.

⁴¹ KHO:2012:2

⁴² Myllymäki 2007, s. 37–38.

⁴³ Myllymäki & Kalliokoski 2006, s. 86.

Tutkimusaineisto perustuu lainsäädäntöön ja lain esitöihin sekä aihepiiriä käsittelevään oikeuskirjallisuuteen sekä ennakkoratkaisuihin. Finanssihallinto-oikeutta ja kunnallisoikeutta käsittelevässä oikeuskirjallisuudessa on käsitelty jonkin verran kuntatalouden alijäämäisyyttä ja kuntatalouden valvontajärjestelmää. Koska kuntalain uudistarpeista on jo ehditty tehdä alustavia selvityksiä valtiovarainministeriössä ja etenkin kun uudistustarpeet koskevat suuresti kuntalain talouden tasapainoisuuden sääntelyä ja valvontajärjestelmän kehittämistä, olen ottanut tehtyjä selvityksiä aineistoksi tutkielmaani.

Käsitteiden määrittelyssä ja lähdeaineistossa olen turvautunut osin taloustieteellisiin käsitteisiin ja tutkimuksiin, sillä oikeustieteessä ei ole itsenäisesti määriteltyjä käsitteitä useimmille talouden termeille eikä sellaiseen liene syytä ryhtyäkään. Valtiontalousoikeutta käsittelevästä oikeuskirjallisuudesta olen jonkin verran tehnyt rinnastuksia kuntatalouteenkin, joskin varoen. Yhteneväisyyksiä löytyy julkistalouksien osalta kuitenkin eniten juuri valtion ja kunnan taloutta koskevasta sääntelystä.

Kuntatalouden vakaussääntelystä ja valvonnasta ei ole tehty juurikaan oikeustieteellistä tutkimusta. Finanssihallinto-oikeutta ja kuntalakia käsittelevässä oikeuskirjallisuudessa kuntien taloutta, talouden tasapainoisuutta, tarkastuslautakuntia ja kuntatalouden valvontajärjestelmää on jonkin verran käsitelty. Aiheeseen liittyviä oikeustapauksia on hyvin vähän, johtuen kunnallisen itsehallinnon suuresta merkityksestä. Meneillään oleva kuntalain kokonaisuudistus on tuottanut uutta, relevanttia aineistoa aihepiirin teemoista.

2 KUNTATALOUDEN TASAPAINOISUUSVAATIMUKSEN TAUSTAA

2.1. Kuntatalouden vakaus - ja valvontasäätelyn lyhyt historia

Ennen kuntalain voimaantuloa voimassa olivat kunnallislain (10.12.1976/953) säännökset. Vuoden 1976 kunnallislaisissa otettiin ensi kertaa käyttöön käsitteet alijäämä ja ylijäämä (KunnL 80 § 2 momentti) aiempien kunnallislain käsitteiden vajuus ja säästö tilalle. Lisäksi KunnL 80 §:n 3 momentin mukainen talousarvion kattamisvelvollisuus edellytti menojen kattamista tuloilla, sillä KunnL 81 §:n ensimmäinen momentti määritteli kunnallisveron määräytymisen niin, että se määrä, joka talousarvion menojen kattamiseen tarvitaan muiden tulojen lisäksi, kootaan varainhoitovuoden kunnallisverona.⁴⁴

Kunnan lainanottoa koskevan päätöksen alistamisesta valtion viranomaisten hyväksyttäväksi luovuttiin jo vuonna 1974⁴⁵, joten vuoden 1976 kunnallislakiin ei tällaisia säännöksiä enää sisällynyt. Lainanoton alistamismenettelyä ei pidetty enää tarpeellisena nopean kehityksen ja jatkuvan elintason nousun vuoksi. Alistusmenettelystä luopumista perusteltiin lisäksi sillä, että kuntien ei uskottu velkaantuvan liiaksi, koska kunnan viranomaisten olisi luonnollista välttää tällaista velkaantumista. Suomen Pankin valvontaa luottolaitosten luotonantoa kohtaan pidettiin sangen riittävänä, jotta kuntien liiallisilta alijäämiltä vältytään. Lisäksi alistusmenettely oli kohdistunut vain

⁴⁴ Hannus–Hallberg 1987, s. 395–397.

⁴⁵ Vaikka lainanoton alistamismenettelystä luovuttiin, lääninhallituksilla oli edelleen toimivaltaa oma-aloitteiseen kuntien yleisvalvontaan (KunnL 145 §). Alistusjärjestelmä oli käytössä aina siihen saakka, kun uusi kuntalaki tuli voimaan 1995. Kuntalakiin ei sisällynyt enää säännöksiä alistamisvelvollisuudesta tai valtion oma-aloitteisesta valvonnasta. Ks. Heuru ym. 2001 s. 89–101.

yli viiden vuoden mittaisiin lainoihin, joten sääntelyä oli helppo kiertää ottamalla laina alle viiden vuoden määräajaksi ja uusia laina sitten.⁴⁶

Kunnallislaisissa tilintarkastajien tehtävät oli jaettu laillisuustarkastukseen, budjettivalvontaan ja kirjanpidon tarkastukseen. Kunnallislaki mahdollisti luottamushenkilöiden toimimisen kunnan tilintarkastajina. Kunnallislain 92 §:n mukaisesti kunnanvaltuusto valitsi toimikaudekseen vähintään neljä tilintarkastajaa ja kullekin heistä henkilökohtaisen varatilintarkastajan. Saman pykälän kolmas momentti mahdollisti, että valtuustolla oli oikeus antaa yhden tilintarkastajan ja hänen varajäsenensä määrääminen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi, ja näin oli yleensä tapana tehdäkin⁴⁷.

Tilintarkastajien tiedonsaantioikeudet olivat kunnallislaisissa hyvin samankaltaiset kuin uudessa kuntalaissa. Sen sijaan suorittamistaan tarkastuksista ja havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajat ilmoittivat kunnanhallitukselle kunnallislain 93 §:n 3 momentin perusteella, toisin kuin kuntalaissa, jonka mukaan tilintarkastuksessa havaituista epäkohdista ilmoitetaan ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta annettiin tarkemmat määräykset KunnL 97 §:n *tilintarkastussäännössä*, joka oli kunnallislain 9 §:n 1 momentin mukaan pakollinen johtosääntö kunnassa. Tilintarkastussäännössä määrättiin tarkemmin kuin kunnallislain säännöksissä mm. tilintarkastajien tehtävistä, tilintarkastajien jakaantumisesta jaostoihin sekä tilintarkastukseen kuuluvien

⁴⁶ Hannus–Hallberg 1987, s. 400–401.

⁴⁷ HE 192/1994 vp, s. 56.

tehtävien antamisesta vakinaiselle tilintarkastajalle sekä tarpeellisiksi katsotuista määräajoista.⁴⁸

Kuntataloudessa siirryttiin aiemmasta, hallinnollisesta kirjanpidosta liikekirjanpitoon vuonna 1997. Talouden tasapainoisuutta ja kunnan tehokkuutta ryhdyttiin siis mittaamaan liiketaloudellisin perustein tuloslaskelmalla ja taseella, kun hallinnollisen kirjanpidon keskeinen tilinpäätösraportti oli ollut talousarvion toteutumisvertailu⁴⁹. Tässä yhteydessä kuntien talous alkoi näyttää alijäämäiseltä⁵⁰, mitä valtio on yrittänyt korjata jäljempänä selostetuin kuntalain alijäämiä ja talouden tasapainoisuutta koskevin lainsäädäntömuutoksien.

Kuntaa koskevan sääntelyn muutoksessa kunnallislajeista nykyiseen kuntalakiin tultaessa on nähtävissä samankaltainen muutos kuin valtiontaloutta koskevassa sääntelyssäkin. Taloudenhoidossa on siirrytty *kameralismista* tulosohtaukseen. Kameralismilla tarkoitetaan tarkasti sidottua varojen budjetointia sekä varainkäytön kontrollointia, ja siinä pidetään säännösten tarkkaa noudattamista tärkeämpänä kuin aikaansaatuja tuloksia. Toisin kuin yrityksissä, kameraalisessa kulttuurissa taloudesta ei tarvitse vastata kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan yksikkötasolla.⁵¹ Tulos-kulttuurissa voimavaroja mitoitetaan saavutettujen tulosten mukaan ja siihen kuuluu valta ja vastuu toiminnasta, taloudesta sekä aikaansaannoksista.⁵²

Suuntana on siis ollut tarkkaan ohjatun normiston purkaminen ja kunnan talouden hoidon saattaminen lähemmäs yritysmallia. Ongelmaksi näyttää

⁴⁸ Hannus & Hallberg 1991, s. 489–490.

⁴⁹ Hannus ym. 2009, s. 411.

⁵⁰ Sinervo 2011, s. 107.

⁵¹ Meklin 2002, s. 14. Samoin Myrsky 1999, s. 25.

⁵² Myrsky 1999, s. 25–26.

muodostuneen se, että kunta tuottaa lähinnä palveluita, ja tuloksen arviointi on huomattavasti hankalampaa kuin yrityksessä. Meneillään oleva kuntalain uudistus näyttää, jatketaanko tulokulttuurin tiellä vai siirrytäänkö kuntatalouden ohjauksessa ja valvonnassa takaisin säännellympään malliin.

2.2. Kuntatalouden nykytila

Kuntien talouksia rasittaa sama ilmiö kuin julkistalouksia ylipäättäen. Niukkenevat resurssit ja lisääntyvät velvoitteet asettavat paineita kuntatalouksille. Yhä vähenevin voimavaroin tulisi tarjota enenevissä määrin etenkin terveydenhuollon palveluita samaan aikaan, kun väestö ikääntyy, eläköityy ja veronmaksajien määrä näin vähenee. Kuntien taloudellinen kantokyky on hyvin erilainen väestörakenteen ja maantieteellisen sijainnin ansiosta. Kansalaisilla on kuitenkin oikeus samoihin ja samantasoisiin peruspalveluihin riippumatta asuinpaikkakunnasta ja kunnan kyvystä hankkia riittävästi tuloja esimerkiksi uusia veronmaksajia tai yrityksiä kuntaan houkuttelemalla. Luonnollisesti etelän suurilla kasvukeskuksilla on tähän paremmat edellytykset kuin Kainuun peräkylillä.

Suomen julkisen talouden menot ovat tällä hetkellä tuloja suuremmat. Julkinen talous on kahden vuoden aikana kääntynyt ylijäämäisestä alijäämäiseksi, suurelta osin vuoden 2009 taloustaantumana vuoksi. Vuonna 2011 julkisen talouden alijäämä oli 0,5 %⁵³ ja julkisen talouden velka 48,6 % bruttokansantuotteesta.⁵⁴

⁵³ Vuotta aiemmin eli 2010 julkisyhteisöjen alijäämä oli 2,5 %.

⁵⁴ Suomen virallinen tilasto 2.3.2012.

Kuntatalouksien tila ei kuitenkaan heikentynyt vuoden 2009 finanssikriisistä huolimatta, ja valtiovarainministeriö arvioi kuntatalouksien alijäämän pienentyneen vuonna 2010. Kuntatalouksien kestävyys vuoden 2009 taantumassa selittyi osaltaan valtion interventiolla eli väliintulolla, sillä kuntien yhteisövero-osuutta korotettiin tilapäisesti ja kunnat ovat myös nostaneet kunnallis- ja kiinteistöverojaan. Tästä huolimatta kunnat ovat myös jatkaneet velkaantumistaan ja kuntien lainakanta on 2½-kertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana.⁵⁵ Vuonna 2011 kuntien alijäämä kasvoi puolesta miljardista 0,8 miljardiin euroon.⁵⁶

Kuntatalous on tasapainotaloutta, jonka tarkoitus ei ole toistuvasti tuottaa ylitäi alijäämiä. Kunnan verorahoituksella ja toimintatuloilla pitäisi pystyä kattamaan paitsi kunnan käyttömenot myös kunnan investoinnit. Kuntalaki on tärkein kunnan taloutta ja talouden valvontaa ohjaava säädös. Uudistettu kuntalaki lisäsi kunnan toimintavapauksia ja korosti kunnallista itsehallintoa myös talouden osalta. Itsenäisyyttä lisättiin ja monet kunnallislain yksityiskohtaiset säännökset muutettiin sisällöltään väljempiin ja ohjaaviin säännöksiin, mm. alistusmenettelystä luovuttiin.

Ongelma on havaittu niin oikeuskirjallisuudessa kuin valtiovarainministeriössäkin. Valvonnan tehostaminen ja tarkastuslautakunnan asema sekä siinä tarvittavat muutokset on nostettu keskeiseksi kysymykseksi valtiovarainministeriön selvityksessä, jonka on tarkoitus olla uuden kuntalain valmistelun pohjana.⁶⁰ Talouden tasapainoisuuden ja alijäämän valvontaan ja

⁵⁵ Valtiovarainministeriön selvitys ”Julksen talouden valinnat 2010 -luvulle”, s. 27–34.

⁵⁶ Suomen virallinen tilasto 2.3.2012.

⁵⁷ Myllymäki & Kalliokoski 2006, s. 239–241, Myllymäki 2007, s. 390–393.

⁵⁸ Kuntaliiton tieto 27.3.2012 www.kunnat.net

⁵⁹ Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011, s. 18, 44.

⁶⁰ Selvitys kuntalain uudistustarpeista 10/2011.

valvontaorganisaation tehtäviin ja toimivaltaan palaan tarkemmin luvuissa viisi ja kuusi.

2.3. Kohti kuntalain kokonaisuudistusta

Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattiin kuntatalouden kestävyys ja vakauden edistäminen kunta- ja palvelurankenteet uudistamalla. Hallitus toteuttaa kokonaisvaltaisen kuntauudistuksen ja otti tavoitteeksi vahvat, työssäkäyntialueista muodostuvat peruskunnat.⁶¹

Kuntauudistusta valmistellaan Valtiovarainministeriössä vauhdikkaasti. Valmistelut on aloitettu jo 2010 ja tarkoitus on uudistaa niin kuntarakennetta kuin kuntien talouttakin koskevaa oikeudellista sääntelyä. Uudistuksia valmistelemaan nimitettiin kaksi työryhmää, kunnallishallinnon rakenne - työryhmä⁶² ja kunnan taloustyöryhmä⁶³. Taloustyöryhmän tehtävä on kunnan talouden tasapainotusta ja talouden ohjausta koskevien kuntalain säännösten uudistuksien valmistelu ja saattaminen hallituksen esityksen muotoon. Alkuperäinen aikataulu oli saattaa työ valmiiksi vuoden 2011 loppuun mennessä. Kiireelliset taloussäännösten muutokset oli suunniteltu voimaantuleviksi jo 1.1.2013 alkaen.⁶⁴

Sittemmin kuntalain uudistusprosessi on sidottu kuntarakenteen uudistamiseen. Kunnan rakenne -työryhmän esitys nostatti melkoisen keskustelun julkisuudessa tulevasta kuntien määrästä, sillä työryhmä esitti kuntien määrän

⁶¹ Hallitusohjelma 2011, s. 75.

⁶² VM024:00/2011 Kunnallishallinnon rakenne- työryhmän asettamispäätös

⁶³ VM025:00/2011 Kunnan talous – työryhmän asettamispäätös

⁶⁴ VM025:00/2011 Kunnan talous – työryhmän asettamispäätös

laskevan Manner-Suomessa 66–70 kuntaan, jos uusi kuntarakenne toteutuisi työryhmän esittämien selvitysalueiden pohjalta.⁶⁵ Maaliskuussa 2012 kyseinen esitys on alueellisella lausuntokierroksella, ja hallituksen on määrä tehdä linjauksia aikatauluista ja kuntauudistuksesta lausuntokierroksen jälkeen. Kuntalain uudistus ja kuntien rahoitusjärjestelmän eli valtionosuuslain uudistuksen on määrä käynnistyä keväällä 2012.⁶⁶

Kuntalain uudistaminen saa siis raaminsa tulevasta kuntarakennelaista ja sen tuomista ratkaisuista. Perusasetelma lienee kuitenkin taloussäännösten osalta se, että uudistuksia taloussäännöksiin ja talouden valvontaan tulee riippumatta siitä, millaiseksi kuntarakenne ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu aikanaan muotoutuvat.

Kunnan talouden yli- tai alijäämän laskemisen tarkoitus toimeksiantotaloudessa eli kunnassa on erilainen kuin ansaintataloudessa eli yritystaloudessa. Kuntatalouksien tulos ja tavoite on palveluiden tuottaminen ja vakaan kuntatalous, kun yritysmaailman tavoitteena on yleensä voiton tuottaminen ja jakaminen omistajille. Silti molemmissa noudatetaan samaa kirjanpitolainsäädäntöä, josta on seurannut omat ongelmansa, joihin tulevassa kuntalain uudistuksessa on otettava kantaa.⁶⁷

⁶⁵ Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 5a/2012, s. 191.

⁶⁶ Hallituksen iltakoulun linjaus koskien kuntauudistusta 1.2.2012 Valtioneuvoston kotisivut

⁶⁷ Meklin & Sinervö 2012, s. 42–44.

3 VALTIO KUNTATALOUKSIEN OHJAAJANA

3.1. Kunnan ja valtion suhde

Kunnallinen itsehallinto saa oikeuslähdetukensa suoraan perustuslaista. PeL 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnilla on verotusoikeus ja kuntien tehtävistä tulee säätää lailla. Itsehallinnostaan huolimatta kunnat ovat osa valtiota ja kunnissa käytetään PeL 2 §:n kolmannessa momentissa tarkoitettua julkista valtaa. Itsehallinnon keskeisimpiin ominaispiirteisiin ei saa puuttua tavallisella lailla niin, että se tekisi kunnallisen itsehallinnon merkityksettömäksi. Keskeisiin itsehallinnon piirteisiin kuuluvat kuntien omat tehtävät, taloudellinen itsenäisyys, paikallinen demokratia ja valtiosta riippumaton päätösvalta.⁶⁸

PeL 121 § antaa kunnille itsenäisen, valtiosääntöoikeudellisen aseman, joka ei kuitenkaan estä valtiota puuttumasta kunnan oikeusasemaan vallitsevien yhteiskunnallisten olojen niin vaatiessa.⁶⁹ Kunnallinen finanssiautonomia perustuu PeL 121 §:n kolmannessa momentissa turvattuun kuntien verotusoikeuteen. Verotuloilla kunta kattaa yleistoimialaansa liittyvät tehtävät.

Kuntalaki on kunnan toimintaa säätelevä peruslaki. Kunta on julkisen vallan käyttäjä, ja etenkin erityistoimialaa hoitaessaan kuntaa säätelevät myös muut viranomaistoimintaa säätelevät lait. Normihierarkiassa kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, jonka syrjäyttävät kunnan hallinnonalojen erityislait silloin, kun ne ovat ristiriidassa kuntalain kanssa. Kuntalaki sen sijaan syrjäyttää hallinnon yleiset säännökset ristiriitatilanteessa, esimerkiksi

⁶⁸ Heuru ym. 2001, s. 75–86.

⁶⁹ Jyränki–Husa 2012, s. 211–212.

suhteessa hallintolakiin (6.6.2003/434) kuntalaki on erityislaki. Useimmiten erityislakia ja yleislakia noudatetaan rinnakkain.⁷⁰

Kunnan toimialan jako *yleiseen* ja *erityiseen toimialaan* perustuu kuntalain 2 §:n 1 momenttiin. Yleisen toimialan tehtävien osalta kunta voi vapaasti itse päättää, mitä tehtäviä se pitää tarpeellisina ja ottaa hoitaakseen. Kunnan yleisen toimialan tehtävien rahoitus hoidetaan kunnan omilla tuloilla, eli pääasiassa verotuloilla. PeL 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Lakisääteisten tehtävien eli erityistoimialan tehtävien hoitamiseksi kunnat saavat valtiolta rahoitusta valtionosuuksina, jotka eivät ole korvamerkittyjä eli sidottuja tietyn tehtävän hoitamiseen, vaan itsehallinnon hengen mukaisesti kunnat saavat itse päättää kuinka ne järjestävät lakisääteiset tehtävänsä.

Kunnalla ei itsehallinnostaan ja talousautonomiastaan huolimatta ole oikeutta kieltäytyä lailla sille säädettyjen velvoitteiden hoitamisesta. Valtion viranomaisten kuntiin kohdistama ohjaus ja valvonta rajoittavat kunnallista itsehallintoa. Valvontaa koskevin säännöksin on rajattu, miten laajasti ja millä tavoin valtion valvontaa voidaan harjoittaa.⁷¹ Oikeudellinen ongelma valtion ja kunnan välillä voidaan nähdä siinä, kuinka valtio voi ohjata kuntia saavuttamaan valtiota sitovat eurooppa-oikeudelliset velvoitteet ja valtion talouspoliittiset tavoitteet loukkaamatta kunnallista itsehallintoa ja kuntien talousautonomiamia.⁷²

Suomessa kunnat vastaavat suurelta osin TSS-oikeuksien eli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta. Valtionohjauksen kannalta merkittävää on myös PeL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös. Valtion näkökulmasta tarkastelussa on paitsi kunnallinen itsehallinto myös näiden

⁷⁰ Harjula & Prättälä 2007, s. 64–65.

⁷¹ Hannus ym. 2009, s. 40.

⁷² Myllymäki & Kalliokoski 2005, s. 25.

perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen. Kunnilla on oikeus saada valtiolta rahoitusta lailla säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, mutta ongelmaksi on muodostunut kunnallis-taloudellisten vaikutusten määrittely tilanteessa, jossa kuntien tehtävät ja kunnallis-taloudelliset kustannukset määrittyvät useiden eri lakien yhteisvaikutuksena.⁷³ Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 41/2002 vp) erilaisten kuntien mahdollisuudet tulisi turvata riittävin taloudellisin panostuksin, jotta kunnat voisivat tosiasiallisesti turvata yhdenvertaiset palvelut koko maassa ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan.⁷⁴

Kunnan taloudellinen itsehallinto pohjautuu perustuslailliseen verotusoikeuteen ja taloudelliseen itsehallintoon. Kunta voi itse, kuntalain tarjoamissa puitteissa, hyvin vapaasti päättää taloutensa hoitamisesta ja myös sen valvonnasta. Finanssisuvereniteetti on kuitenkin osittain näennäistä, sillä kunnat hoitavat peruspalvelutehtäviä ja ovat näin ollen riippuvaisia valtionosuuksista. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty talousautonomian olevan historiaa⁷⁵ ja että kuntatalous on sidottua taloutta, johon kunnalla itsellään ei ole suurtakaan mahdollisuutta vaikuttaa⁷⁶

Hyvinvointioikeuksien toteutuminen on suuresti kiinni taloudellisista voimavaroista. Kunnallisen verotusoikeuden ajatus oli alun perin se, että kunta voi rahoittaa kantamillaan verotuloilla tehtävät, joita se on itse ottanut hoitaakseen. Lailla kunnalle määrättyjen tehtävien kustannukset pitäisi kattaa valtion tuella. Käytännössä tämä ei ole toteutunut, vaan kunnat joutuvat kustantamaan lakisääteisiä tehtäviään ainakin osittain omilla verovaroillaan.⁷⁷

Valtion valvonta kulminoituu aluehallintovirastoihin (entiset lääninhallitukset), jotka voivat kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaan kantelun johdosta tutkia,

⁷³ VM julkaisu 13/2011, s. 37–40.

⁷⁴ PeVL 41/2002 vp s. 3.

⁷⁵ Myllymäki & Kalliokoski 2006, s. 37.

⁷⁶ Ryynänen 2010, s. 4–5.

⁷⁷ Jyränki & Husa 2012, s. 399–402.

onko kunta toiminut lainmukaisesti kunnan erityistoimialaan liittyvien tehtävien hoitamisessa⁷⁸. Oma-aloitteista valvontaa aluehallintovirastot eivät voi kuntiin kohdistaa.

3.2. Lainsäädäntötoimet kuntatalouksien ohjauskeinona

Valtio ohjaa kuntien toimintaa säätämällä lakeja, jotka velvoittavat kuntia hoitamaan peruspalvelutehtäviä kuten perusopetus ja lasten päivähoido, ja osallistumalla lakisääteisten palveluiden rahoitukseen valtionosuuksia maksamalla. Vaikka valtion valvonta perustuu lähinnä kanteluiden tutkimiseen, valtio kohdistaa kuntiin monenlaisia ohjaustoimia, joissa kunta on toimenpiteiden objekti. Kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa valtionosuuksiinsa eikä harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämispäätökseen.⁷⁹

Valtionosuuksien, valtion avustusten sekä valtion lainojen myöntämiseen liittyvä valvonta on ollut merkittävää useilla kunnallishallinnon erityisaloilla. Kunnan hankkeiden, hallinnon ja muiden tehtävien hoidon järjestelyn kannalta kuntasektori on ollut tehokkaan valtion viranomaisten valvonnan kohteena, koska valtion tukea on annettu vain säännösten mukaisin edellytyksin.⁸⁰

Valtiolla on oikeus perustuslaillisen kuntien itsehallinnon estämättä antaa kunnille tehtäviä, jotka sen on hoidettava. PeL 121 §:n toinen momentti sisältää lakivarauksen: ”kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla”. Lailla kunnille määrätty tehtävät sisältävät sellaisia perusoikeuksiin kuuluvia aloja kuten sosiaali- ja terveystalvet ja perusopetus. Kun kansalaisella on oikeus saada hyvinvointipalveluita asuinpaikastaan riippumatta vähimmäistason

⁷⁸ KuntaL 8 §:n 2 momentti muuttui 1.1.2010. Lääninhallitusten lakattua ko.tehtävä on siirtynyt aluehallintovirastoille. Ks. HE 161/2009, s. 40.

⁷⁹ Myllymäki & Kalliokoski 2005, s. 175.

⁸⁰ Hannus ym. 2009, s. 102–103.

mukaisesti, ongelmaksi voi muodostua PeL 6 §:n yhdenvertaisuuden takaaminen eri kuntien alueella. Kuntien erilainen taloudellinen asema saattaa valtiosuusjärjestelmästä huolimatta johtaa kansalaisten eriarvoiseen asemaan palveluiden saamisessa.⁸¹

Vuonna 2008 voimaan tulleessa kuntalain muutoksessa 8a §:n ja 8b §:n osalta kuntalakiin lisättiin peruspalveluohjelmaa koskeva menettely (kuntalaki 8a §, lis. 21.12.2007/1375) sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa koskevat säännös, joka aiemmin oli asetuksen tasoinen (kuntalaki 8b §, lis. 21.12.2007/1375). Peruspalveluohjelmalla ja peruspalvelubudjetilla pyritään parantamaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta. Peruspalveluohjelman ja -budjetin laatii valtiovarainministeriö ja kuntalain 8a §:n 4 momentin mukaan Suomen Kuntaliitto on pysyvä asiantuntija peruspalveluohjelman valmistelussa. Peruspalveluohjelman tavoitteena on olla työväline, jonka avulla kunnan järjestämien palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuutta hallittaisiin helpommin poliittisessa päätöksenteossa.⁸²

Peruspalvelubudjetti laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä ja siinä arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen (kuntalaki 8a § 3 momentti). Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tehtävä on valmistella kuntatalouden kehitysarvio ja seurata peruspalveluohjelman huomioimista eri hallinnonaloilla liittyen kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun (kuntalaki 8b §). Oikeudellista sitovuutta peruspalveluohjelman linjauksilla ei kuitenkaan ole oikeuskirjallisuudessa nähty olevan⁸³.

⁸¹ Husa–Jyränki 2012, s. 214–215.

⁸² Hannus ym. 2009, s. 111.

⁸³ Hannus ym. 2009, s. 113.

Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että kuntalain 8a §:n toisen momentin virkettä, jonka mukaan kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena ja osana julkista taloutta, ei pidä tulkita niin, että kuntatalous olisi alisteinen julkisen talouden tai valtiontalouden tavoitteisiin nähden. Valiokunta kiinnitti myös huomiota rahoitusperiaatteeseen, vaikka sitä ei säännöksessä mainitakaan. Valiokunta muistutti perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettuihin kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin selvittää tehtävistään ja tämän seikan huomioimiseen, kun kunnille säädetään tehtäviä.⁸⁴

Peruspalveluohjelmamenettelyn tarkoitus on olla osa valtion talousarvion valmistelua ja kuntien toimintaympäristön ja talouden huomioimista kuntien tehtäväkenttään liittyvien ministeriöiden välillä. Kuntien kannalta on ongelmallista, että lainvalmistelu ministeriöissä on toisistaan erillistä, sillä kuntia koskevat ratkaisut ja lainsäädäntötoimet ovat kuntien näkökulmasta kokonaisuus, jossa toimintaa ja taloutta ei voida eriyttää liiaksi toisistaan.⁸⁵

Vaikka valtion ja kunnan muodollinen juridinen sääntely onkin vähentynyt aina 1990-luvun alusta asti ja valtion valvonta kuntiin nähden on pääasiallisesti laillisuusvalvontaa, valtio ohjailee edelleen kuntien toimintaa norminannon sekä erilaisten ohjattujen suunnitelmien laatimisen avulla, millä on merkitystä kuntasektorin ohjauksen ja valvonnan osalta. Valtion valvonta ja ohjaus kohdistuvat kuitenkin enimmäkseen kunnan erityistoimialaan, kuten opetustoimeen ja terveydenhuoltoon.⁸⁶

⁸⁴ HaVM 12/2007 vp, s. 3.

⁸⁵ Heuru ym. 2011, s. 143–152.

⁸⁶ Hannus ym. 2009, s. 101–103.

3.3. Kuntatalous ja Euroopan unioni

3.3.1. Paikallinen itsehallinto

Oikeudellisena käsitteenä kunnallinen itsehallinto voidaan määritellä paikallisiksi yhdyskunniksi tai yhteisöiksi valtion sisällä ja näiden jäsenten oikeudeksi päättää oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan⁸⁷. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka on ratifioitu osaksi Suomen lainsäädäntöä, määrittelee paikallisen itsehallinnon tarkoittavan: ”paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” (3. artikla).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8. artikla määrittelee kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyden rajoittamalla valtion oikeutta kuntien toiminnan hallinnolliseen valvontaan. Taloudellisia voimavaroja käsittelevä 9. artikla edellyttää, kansallisen talouspolitiikan rajoissa, kunnille oikeutta riittäviin taloudellisiin voimavaroihin asetettuihin velvoitteisiin nähden (ns. *rahoitusperiaate*)⁸⁸. Rahoitusperiaatetta ei kuitenkaan kirjattu perustuslakiin, mitä on pidetty kuntien kannalta puutteena. Rahoitusperiaatteen kirjaaminen perustuslakiin olisi turvannut kunnille riittävät taloudelliset voimavarat uusien lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseksi.⁸⁹

Peruskirja on juridiselta luonteeltaan puiteluonteinen sopimus, jossa paikallisen itsehallinnon piirteitä muotoillaan yleisellä tasolla. Peruskirjan käsitteet ovat juridisesti väljiä eikä sopimuksen toteutumisen ohjaamiseksi tai valvomiseksi ole toimielintä, jolle voisi kannella tai joka voisi sitovasti ohjata peruskirjan tulkintaa. Peruskirjan oikeudellinen merkitys perustuu tulkintavaikutukseen kuten muidenkin kansainvälisten sopimusten.

⁸⁷ Heuru ym. 2008, s. 17.

⁸⁸ Ks. myös Harjula & Prättälä 2007, s. 45–47.

⁸⁹ Myllymäki & Kalliokoski 2006, s. 36.

Lainsäädäntöä tulee siis tulkita peruskirjan mukaisesti. Peruskirja on Suomessa ratifioitu ja se on näin ollen voimassa laintasoisena, mutta sopimuksen yleisluonteisuus ja säännösten väljyys johtavat siihen, että ristiriitaa peruskirjan ja muiden kansallisten normien välillä tuskin helposti syntyy, vaikka sinänsä olisi mahdollista vedota peruskirjan säännöksiin hallintotoiminnassa.⁹⁰

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on vaikuttanut paitsi oikeudellisiin oloihimme myös poliittiseen ilmapiiriin. Julkinen keskustelu julkisten talouksien alijäämistä ja yhä uusien valtioiden talouden romahtamisesta vaikuttaa myös Suomeen ja suomalaisen yhteiskunnan keskusteluun taloudesta, vaikka Euroopan unionin jäsenvaltioihin verrattuna Suomi on esimerkillinen talouden hoitaja.

Euroopan unionista katsottuna paikallinen itsehallinto, suomalaisissa oloissa kunta, ei ole unionin toiminnan kohteena. Kunnat ovat osa jäsenvaltiota, eikä EU ole toistaiseksi antanut paikallista itsehallintoa koskevia säännöksiä eikä jäsenvaltioiden sisäinen hallinto kuulu EU:n toimivallan piiriin. EU:lla on kuitenkin välillistä vaikutusta kuntien tosiasialliseen toimintaan ja EU:ssa paljon puhuttu talouden tasapainoisuus ja jäsenvaltioiden julkistalouksien kestävyysongelmat vaikuttavat välillisesti myös kuntatalouksiin, esimerkiksi hankintalainsäädännön ja valtion kuntiin kohdistaman talouden vakaussäätelyn välityksellä.⁹¹

⁹⁰ Mäenpää 2011, s. 400–403.

⁹¹ Heuru ym. 2005, s. 384–387, Myllymäki & Kalliokoski 2005, s. 40–42.

3.3.2. EMU:n vaikutus kunnan talousautonomiaan

Oman osansa julkistalouteen ja talousvalvontaan tuo Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja sen talous- ja rahaliitossa EMU:ssa⁹² (Economic and Monetary Union). EMU:n vakaus- ja kasvusopimukseen sitoutuneilta, kolmanteen vaiheeseen osallistuvilta jäsenmailta vaaditaan budjettikuria, joka tarkoittaa enintään 3 %:n alijäämää jäsenvaltion bruttokansantuotteesta. Julkistalouden velkaantuneisuus ei saa ylittää 60 % bruttokansantuotteesta.⁹³ Koska kuntatalous on merkittävä osa koko julkistaloutta, kuntasektorin velkaantuminen vaikuttaa valtion vuotuisen alijäämän muodostumiseen⁹⁴.

Kuinka suuri merkitys EMU-jäsenyydellä voidaan katsoa olevan yksittäisen kunnan talouteen? Onko yksittäinen kunta velvollinen noudattamaan budjettikurivaatimusta yhteisöoikeuden etusijaperiaatteen vuoksi? Yhteisöoikeuden säännökset koskevat myös kuntia, mutta EMU:n asettamat budjettikurivaatimukset kohdistuvat valtioon. Valtio vastaa myös mahdollisista sanktioista, jos maa ei pysty noudattamaan julkisen talouden budjettikuria.⁹⁵

Jani Wacker jakaa EMU:n oikeudelliset vaikutukset kuntien finanssivaltaan välillisiin ja välittömiin vaikutuksiin. Välillisillä vaikutuksilla tarkoitetaan niitä kunnallista talousautonomiamia rajoittavia ohjauskeinoja, joiden taustalla Wacker esittää ainakin osittain olevan EMU:n velvoitteet, kuten kuntalakiin tuotu alijäämän kattamisvelvollisuussäännös eli kuntalain 65 §:n 3 momentti. Välittömillä vaikutuksilla tarkoitetaan suoraan yhteisöoikeuden säännöksistä johtuvia kunnallisen finanssipolitiikan rajoituksia. Välittömät vaikutukset ovat kuitenkin muodollisia ja teoreettisia, sillä vaikka velvollisuus välttää liiallisia alijäämiä koskee myös paikallishallintojen taloutta, EMU:n normit eivät

⁹² Talous- ja rahaliitto EMU perustettiin Maastrichtin sopimuksella sopimuksella 1992.

⁹³ SEUT 126. artikla

⁹⁴ Wacker 2009, s. 140.

⁹⁵ Myllymäki 2007, s. 390.

sääntelee suoraan unionin ja kuntien välisiä suhteita. Unionin oikeusjärjestys ei mahdollista suoria toimia kunnallisen finanssivallan rajoittamiseksi, vaan vuoropuhelu käydään valtion ja unionin toimielinten välillä.⁹⁶

Arvo Myllymäki on esittänyt, että alijäämäinen kuntatalous voi muodostua ongelmaksi talous- ja rahaliiton jäsenenä ja kritisoi lainsäätäjää EMU:n ja talousarvion tasapainoperiaatteen unohtamisesta kuntalakia säädettäessä⁹⁷. Kuntalaki ei edellytä kuntia laatimaan tasapainoista talousarviota, vaan tasapainoisen taloussuunnitelman, jossa talousarvio on neljän vuoden taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Kuntalain 65 §:n 4 momentin mukaan kunnan talousarviossa tulee osoittaa tulot menojen kattamiseen, mutta tuloa ei ole tarkemmin määritelty, joten menoja voidaan kattaa velkarahallakin.

Yksittäiselle kunnalle ei ole asetettu kuntalaissa eikä muussakaan lainsäädännössä samankaltaisia velvoitteita kuin valtiolle, ja näin ollen kysymystä yksittäisen kunnan velvoitteesta noudattaa EMU:n vakaussäätelyä voidaan tulkita niin, että yksittäinen kunta ei ole oikeudellisesti velvollinen noudattamaan EMU:n budjettikuria⁹⁸. Kuntalain 65 § velvoittaa kunnan laatimaan tasapainoisen taloussuunnitelman, mutta ei ole perusteita tulkita säännöstä laajentavasti, sillä kunnan taloudelle ei ole lainsäädännössä asetettu samanlaisia raja-arvoja kuin EMU asettaa valtiolle.

Hallituksen esityksessä (HE 8/2006 vp) koskien kuntalain 65 §:n talouden tasapainotussäännöksen perusteluita ei tuotu esille EMU-jäsenyyttä tai koko julkisen talouden budjettikurivaatimusta⁹⁹, joskin oikeuskirjallisuudessa on

⁹⁶ Ks. Wacker 2009, s. 208–209. Ks. myös Myllymäki & Kalliokoski 2005, s. 174–175.

⁹⁷ Myllymäki 2007, s. 390–392.

⁹⁸ Myllymäki & Kalliokoski 2005, s. 174.

⁹⁹ Vrt. HE 8/2006.

esitetty juuri EMU:n olevan kuntatalouden tasapainoisuutta koskevien säännösten taustalla¹⁰⁰

¹⁰⁰ Wacker 2009, s. 209, Myllymäki 2007, s. 391.

4 KUNTATALOUDEN VAKAUSSÄÄNTELY

4.1. Kuntatalouden vakauden oikeudellinen sääntely

4.1.1. Kuntatalouden tasapainoisuus ja alijäämän kattamisvelvollisuus

Kunnan talouden tasapainovaatimuksesta sekä alijäämän kattamisvelvoitteesta on säädetty kuntalain 65 §:ssä, jonka sisällöstä ilmenee tärkeä finanssihallinto-oikeudellinen periaate, *tasapainoperiaate*¹⁰¹. Laki ei kuitenkaan edellytä tasapainoa talousarviossa, vaan useamman vuoden taloussuunnitelmassa. Kuntalain 65 §:n toinen momentti edellyttää kunnan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittämistä talousarviossa ja taloussuunnitelmassa sekä talousarvion ja taloussuunnitelman laatimista siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Erityisesti taloussuunnitelmalla on olennainen tehtävä talouden tasapainottamisessa, sillä tarvittavat resurssit pitäisi pystyä osoittamaan koko taloussuunnitelmakaudelle.¹⁰²

Kuntalain 65 §:n neljäs momentti edellyttää, että talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Tämä perusrakenne on käytössä myös taloussuunnitelmaa ja tilinpäätöstä laadittaessa¹⁰³. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot netto- tai bruttomääräisinä¹⁰⁴ ja osoitetaan, kuinka

¹⁰¹ Arvo Myllymäki tosin kuvaa sanotun tasapainoperiaatteen ilmenemistä kuntalain 65 §:stä ”vaivalloiseksi”, sillä se koskee vain rahan käyttöä ja lähteitä edellyttämättä menojen ja tulojen tasapainoa vuotuistasolla. Ks. Myllymäki 2007, s. 213.

¹⁰² Hannus ym. 2009, s. 390.

¹⁰³ Hannus ym. 2009 s. 391.

¹⁰⁴ Bruttobudjetointia käytettäessä tulot ja menot esitetään bruttomääräisinä vähentämättä tuloja menoista, nettobudjetoinnissa esitetään vain tulojen ja menojen erotus, jolloin toisensa peittävät menot ja tulot jäävät talousarvion ulkopuolelle. Molemmat esitystavat

rahoitustarve katetaan. On huomattava, ettei kuntalaissa ole säännöksiä kunnan lainanotosta, joten rahoitustarpeen kattamista lainanotolla ei ole kielletty¹⁰⁵. Kuntalain 65 §:n neljännessä momentista ilmenee talousarvion *täydellisyyperiaate*, sillä sen tulee sisältää kaikki kunnan tulot ja menot.¹⁰⁶

Kuntalakiä muutettiin vuonna 2001 (lainmuutos 7.4.2000/353), jolloin alijäämän kattamisvelvoite tuli kuntalakiin, tuolloin 65 §:n toiseen momenttiin. HE 157/1999 perusteluissa todetaan, että siirtyminen uuteen kirjanpitolakiin vuonna 1997 aiheutti sen, etteivät aiempien vuosien alijäämät näy katettavina alijääminä, joten muutoksella ei ollut vaikutusta jo tuolloin taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneisiin kuntiin. Alijäämän kattamisvelvollisuudella uskottiin kuitenkin voitavan estää uusien kuntien ajautuminen taloudellisiin vaikeuksiin, kun uudella momentilla kiinnitettiin huomiota alijäämien kertymiseen. Säännöstä kehitettiin edelleen vuonna 2006 (kuntalaki 65 §, lainmuutos 29.6.2006/578) edellä mainitun talouden tasapainottamista koskevan säännöksen osalta, jolloin alijäämän kattamista koskeva säännös siirrettiin 65 §:n kolmanteen momenttiin.

Kuntalain 65 §:n kolmannen momentin mukaan kunnan taloussuunnitelman on oltava tasapainoinen tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden suunnittelu-kautena. Mikäli tämä ei onnistu, kunnan on laadittava yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi. Toimenpideohjelman kohteena on taseeseen jo muodostunut alijäämä, jonka kattamiseksi suunnitellut

ovat kuntalain 65.4 §:n mukaan mahdollisia. Ks. Heuru ym., 2008 s. 295–296, Myllymäki 2007, s. 213, Meklin 2002, s. 119–120.

¹⁰⁵ Aiemmin kunnallisoikeudessa lainanottoa koskevalla sääntelyllä oli suurempi merkitys, sillä vuoteen 1974 saakka valtuuston päätös lainanotosta oli alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Lainanotto päätös oli aiemmin valtuuston tehtävä, mutta nykyään valtuusto voi siirtää toimivaltaansa muullekin viranomaiselle. Ks. Hannus ym., 2009 s. 396–397, Myllymäki 2007, s. 213–214.

¹⁰⁶ Myllymäki 2007, s. 213.

toimenpiteet on esitettävä rahamääräisinä, yksilöityinä ja ajallisesti kohdistettuina alijäämän kertymisen katkaisemiseksi.¹⁰⁷

Hallituksen esityksestä (HE 8/2006 vp) löytyvät perustelut tasapainottamista koskevan sääntelyn tarkentamiselle. Osassa kuntia oli laadittu alijäämäisiä taloussuunnitelmia ja laiminlyöty alijäämän kattamista koskevien toimenpiteiden ja suunnitelmien teko. Vaikka tarkastuslautakunnille on asetettu kuntalain 71 §:n kolmannessa momentissa velvoite arvioida talouden tasapainotusta ja toimenpiteiden riittävyttä, ongelmakunnissa ei aina ollut huomioitu alijäämää sen enempää tarkastuslautakunnan kuin tilintarkastajankaan toimesta. Jos tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja olivat kiinnittäneet asiaan huomiota, se ei ollut johtanut kunnassa toimenpiteisiin.¹⁰⁸ Hallintovaliokunnan mietinnössä pidettiin uutta säännöstä tarpeellisena taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien alijäämän kertymisen katkaisemiseksi ja talouden tasapainon saavuttamiseksi kustannuskehityksessä.¹⁰⁹

Varsinaisia muistutuksia tilintarkastajat eivät olleet alijäämäisistä taloussuunnitelmista tehneet.¹¹⁰ HE 8/2006 todetaan, että muistutuksen luonteisissa tilintarkastajien lausunnoissa oli todettu, ettei kunnan taloutta ollut hoidettu siten kuin kuntalaki edellyttää. Vastuuvapautta ei kuitenkaan ollut evätty eikä varsinaisia, tarkastuslautakunnan selvityspyyntöön kunnanhallitukselle johtavia muistutuksia ollut tehty.¹¹¹

¹⁰⁷ HE 8/2006, s. 25. Ks. myös Hannus ym. s. 387–391.

¹⁰⁸ HE 8/2006, s. 10.

¹⁰⁹ HaVM 6/2006 vp.

¹¹⁰ HE 8/2006 vp, s. 10.

¹¹¹ HE 8/2006, s. 10.

Vaatus kuntatalouden tasapainoisuudesta voidaan ymmärtää kuitenkin myös niin, että ajan mittaan kuntien menot pitäisi pystyä kattamaan muilla tuloilla kuin velkarahalla, eli kunnan vero-, maksu- ja valtionosuustuloilla. Tällä tavoin ymmärrettynä tasapainoperiaate tarkoittaa, ettei kunta saa velkaantua liikaa useamman vuoden tarkasteluperiodin aikana.¹¹² Sisäasiainministeriön¹¹³ asettama kuntien alijäämätyöryhmä totesi mietinnössään sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden edellyttävän, että kunnan vuosikatteesta tulee jäädä vuosittain merkittävä osuus investointien kattamiseen, koska palvelujen nykyisten käyttäjien ja veronmaksajien ei tulisi siirtää kunnan palvelutuotannon investointien rahoitusvastuuta pitkälle tulevaisuuteen lainanotolla¹¹⁴.

Kattamatonta alijäämää säätelee myös kuntalain 69 § toimintakertomuksesta. Sen toisessa momentissa säädetään, että toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. Kuntalain 69 §:n ensimmäisen momentin mukaan toimintakertomuksessa on annettava selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kuntalaissa ei ole säädetty sanktioita alijäämän kattamisvelvollisuuden laiminlyönnistä tai taloussuunnitelman noudattamatta jättämisestä. Taloussuunnitelma on oikeudelliselta luonteeltaan ohjaava periaatepäätös, joskin siitä poikkeamiseksi tulisi esittää perusteltu syy¹¹⁵. Lainsäätäjä on luottanut siihen,

¹¹² Wacker 2009, s. 205.

¹¹³ Kunta-asiat kuuluivat sisäasiainministeriölle vuoteen 2008 saakka, jolloin ne siirtyivät valtiovarainministeriön alaisuuteen.

¹¹⁴ Kuntien alijäämätyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2005, s. 9.

¹¹⁵ Heuru ym. 2008, s. 294.

että talouden tasapainovaatimusten (kuntalaki 65 §) ja vastuunjaon selkiyttäminen riittää ohjaamaan alijäämäiset kunnat parempaan ja tehokkaampaan taloussuunnitteluun. Hallituksen esityksessä on oletettu, että säännöksen selkiyttäminen riittää ohjaamaan tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnat reagoimaan aiempaa herkemmin mahdollisen alijäämän edellyttämiin toimenpiteisiin¹¹⁶.

Kuntalain uudistamista ollaan jo suunnittelemassa muuttuneen toimintaympäristön vuoksi. Valtiovarainministeriön työryhmän selvityksessä pohditaan mahdollisuutta säätää talousarvion realistisuudesta. Vaikka voimassa olevan lain tavoite on olla laatimatta negatiivisia talousarvioita, kunnat ja kuntayhtymät kuitenkin sellaisia laativat, koska laki ei määrittele tällä hetkellä minkäänlaista minimitasapainoa. Työryhmä esittää täsmennettäväksi talouden tasapainotusta koskevan säännöksen sisältöä ja myös tarkastuslautakunnan roolia talouden näkökulmasta.¹¹⁷ Tällä hetkellä tarkastuslautakunnalla on oikeudellinen, lakiin perustuva velvoite arvioida talouden tasapainoisuutta, mutta ei keinoja toimenpiteiden vaatimiseksi, vaikka huomautettavaa löytyisikin.

4.1.2. Talousarvio ja taloussuunnitelmavelvoite talouden tasapainottajana

Talousarvio ja taloussuunnitelma on lain säännöksin nivottu yhteen. Kuntalain 65 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä

¹¹⁶ HE 8/2006 vp, s. 18.

¹¹⁷ Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011, s. 49–51. Samasta aiheesta on esittänyt kritiikkiä jo 2007 Arvo Myllymäki, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon nimissä on liiaksi etäännytty sekä täydellisyysperiaatteen että tasapainoperiaatteen noudattamisesta talousarviossa ja jouduttu juridisesti ojasta allikkoon kuntien toimintavapautta korostettaessa. s. 214.

hyväksyttävä sekä seuraavan vuoden talousarvio että taloussuunnitelma. Kunnanhallitus, jonka vastuulla on kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan valtuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta sekä kunnan hallinto ja taloudenhoito, valmistele kyseisen säännöksen nojalla myös talousarvion ja taloussuunnitelman.¹¹⁸

Kunnanhallituksella on paitsi juridinen valmisteluvalta, myös vastuu talousarviosta ja taloussuunnitelmasta myös kunnanhallitukselle kuuluvan laillisuudenvalvontatehtävän perusteella. Vaikka valtuusto tekee päätöksen, se tekee sen esittelystä eikä ohjaa taloussuunnitelman valmistelua; sitova valtuuston ohjausvalta olisi kunnanhallituksen itsenäiseen valmisteluvaltaan puuttumista ja näin ollen lainvastaista.¹¹⁹ Valmisteluvallasta huolimatta kunnanvaltuustolla on toimivalta ja oikeus muuttaa kunnanhallituksen valmistelemaa esitystä – tuolloin asia palautuu muutettavin osin uudelleen valmisteltavaksi ja sen jälkeen takaisin valtuuston käsiteltäväksi ja päätettäväksi.¹²⁰

Talousarvion ja taloussuunnitelman sitovuudesta laki ei anna yksiselitteistä ohjetta. Kuntalain 65 §:n viides momentti ”Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto”. Sanamuodon mukaan kunnan viranomaisia talousarvion on katsottava tällä perusteella juridisesti sitovan, koska ainoastaan valtuusto voi sitä päätöksellään muuttaa. Talousarviossa osoitettuja varoja ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen eikä enemmässä määrin kuin talousarviossa on osoitettu, joskaan määrärahoja ei ole pakko käyttää kokonaan, jos talousarvion hyväksymisen jälkeen ilmenneestä syystä se ei ole tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Talousarvion sitovuus koskee myös tulopuolta.

¹¹⁸ Hannus ym. 2009, s. 388–389, samoin Myllymäki 2007, s. 209.

¹¹⁹ Myös Myllymäki 2007, s. 210.

¹²⁰ Hannus 2009, s. 388–399.

KHO 2007:51: Sähkövoiman kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätöksellä oli hyväksytty talousarvio vuodelle 2005. Sähkön myyntihinta asiakaslaitoksille vaikutti ratkaisevasti kuntayhtymän talousarvion tulopuoleen, ja sähkön myynnin merkitys kuntayhtymän toiminnassa oli keskeinen.

Kun otettiin huomioon se, ettei yhtymävaltuusto asiakirjoissa olleen selvityksen mukaan ollut erikseen päättänyt sähkön myyntihinnasta, sekä kuntalain 65 §:n 4 momentin säännös talousarvion sitovuudesta, talousarviota hyväksyttäessä oli tosiasiaa ratkaistu se, ettei myytävän sähkön hintaan lisätä provisiota.

KHO katsoi perusteluissaan, että talousarviosta päättämisen yhteydessä oli jo päätetty, ettei sähkön hintaan lisätä provisiota. Koska proviisio olisi vaikuttanut merkittävästi talousarvion tuloihin, ja talousarvion yhteydessä oli keskusteltu ja äänestetty siitä, myydäänkö sähkö edelleen ilman provisiota vai ei ja päädytty jälkimmäiseen vaihtoehtoon, KHO katsoi että kysymys oli ratkaistu jo talousarviosta päättämisen yhteydessä eikä sitä näin ollen voitu muuttaa.

Taloussuunnitelman sitovuudesta ei sen sijaan ole säännöstä¹²¹. Kyse on pikemminkin periaatepäätöksestä, jolla suunnitellaan tulevaa taloudenhoitoa ja sen oikeudellinen sitovuus on lähinnä kunnallispoliittista. Taloussuunnitelma ja sen yhteys talousarvioon, joka on suunnitelman ensimmäinen vuosi, on kuitenkin tärkeä, sillä vanhan suunnitelma muodostaa pohjan uuden laatimiselle. Taloussuunnittelu on myös oikeudellisesti pakottavaa kuntalain 65 §:n säännöksiin, joten yksittäinen kunta ei voi välttyä taloutensa pitkän tähtäimen suunnittelulta. Suunnittelu myös ohjaa talousarvion laatimista ja

¹²¹ Myllymäki 2007, s. 208. Myllymäki kuvaa taloussuunnitelmaa esimerkiksi tavoite–keino – normeista, jotka ovat modernille tuloksellisuuden sääntelylle tyypillisiä.

sitoo talousarvion valmistelijaa eli kunnanhallitusta samoin kuin valtuustoa itseäänkin.¹²²

Jos alijäämää ei saada katettua nelivuotisen suunnitelmakauden aikana, on laadittava toimenpideohjelma, joka voi olla taloussuunnitelmakautta pidempi. Toimenpideohjelma hyväksytään samassa yhteydessä kuin talousarvio ja taloussuunnitelman, ja se sisältää yksilöidyt toimenpiteet, joilla tuloja lisätään ja menoja vähennetään. Toimenpideohjelman laatiminen on perusteltua esimerkiksi alijäämän suuren määrän tai toimenpiteiden erityislaadun vuoksi. HE 8/2006 pitää tällaisina erityislaatuina tilanteina esimerkiksi palvelurakenteiden olennaisia muutoksia, joiden vieminen rahamääräisiä vaikutuksia on vaikea viedä taloussuunnitelmaan ennen toimeenpanopäätöksiä. Toimenpideohjelmassa riittävinä voidaan pitää tarkistettavien tuloperusteiden nimeämistä tulonlisäystavoitteiden asettamista tulolähteittäin.¹²³

Toimenpideohjelma on valituskelpoinen päätös, toisin kuin taloussuunnitelma.¹²⁴

KHO 2009:75: Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt vuoden 2007 talousarvioasiakirjaan sisältyvän alijäämän kattamista koskevan toimenpideohjelman vuosille 2008-2012. Toimenpideohjelma sisälsi ratkaisun, josta sai tehdä kunnallisvalituksen. Kun ohjelmassa osoitetut yksilöidyt toimenpiteet kattoivat alijäämän, päätös ei ollut lainvastainen.

Tapauksessa oli kyse siitä, saiko alijäämän kattaa nopeammin kuin toimenpideohjelmassa oli suunniteltu. Alijäämä oli tehtyjen ratkaisujen perusteella pienentynyt nopeammin eikä valtuusto ollut voinut toimenpideohjelmasta

¹²² Myllymäki 2007, s. 209–210.

¹²³ HE 8/2006 vp. s. 25.

¹²⁴ Hannus ym. 2009, s. 388–392.

päätessään tietää tulevasta koulujärjestelmän supistamisesta aiheutuneista suurista säästöistä. Näin ollen toimenpideohjelmaa ei ollut syytä pitää lainvastaisena, koska otettiin huomioon kertyneen alijäämän vähentyminen määrään, joka oli paljon pienempi kuin toimenpideohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden vaikutus.

4.2. Tilinpäätös tasapainon kuvaajana

Kunnan on laadittava tilikaudeltaan tilinpäätös, jonka tulee kuntalain 68 §:n kolmannen momentin mukaan antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnan tuloksesta sekä sen taloudellisesta asemasta. Kunnan kirjanpidossa noudatetaan kuntalain 67 §:n mukaan soveltuvien osin kirjanpitolakia (30.12.1997/1336) ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston¹²⁵ ohjeita kirjanpitolain sekä kuntalain tilinpäätöstä, toimintakertomusta sekä tytäryhteisön tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten soveltamisesta.

Kuntalain 68 §:n toisen momentin mukaan kunnan tilinpäätöksessä on tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma liitteineen ja näiden lisäksi talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tase osoittaa kunnan omavaraisuutta ja velkaisuutta, tuloslaskelma kunnan pääoman muutosta ja rahoituslaskelma kuvaa rahankäyttöä ja rahanlähteitä. Kirjanpidon ja talousarvion tietojen pohjalta laaditaan talousarvion toteutumisvertailu.¹²⁶ Tilinpäätöksen tulee antaa kunnan toiminnasta ja talouden tilasta riittävä ja oikea kuva, jota koskeva uusi säännös tuli voimaan kuntalain 68 §:n lainmuutoksella (lainmuutos 29.6.2006/578). Uuden momentin perusteella kunnan on esitettävä

¹²⁵ Kirjanpitolain 8 luvun 2 § säätelee kirjanpitolautakunnasta, joka on kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimiva elin, joka voi antaa ohjeita lain soveltamisesta mm. kuntien kirjanpitoa koskien.

¹²⁶ Hannus ym. 2009, s. 413–415.

tilinpäätöksessään tieto suunnitelman mukaisten poistojen ja korvausinvestointien vastaavuudesta.¹²⁷

Kunnan talouden tasapaino ei ilmene luotettavasti ainoastaan tilikauden tuloksesta tai ali- ja ylijäämän tunnusluvuista. Tuloslaskelman tunnuslukuihin ja alijäämän suuruuteen voivat vaikuttaa myös käsitteelliset seikat, kuten mitä tuloihin ja menoihin lasketaan. Merkitystä on myös poistojen problematiikalla eli poistoperusteella, poistojen suuruudella ja poistoajoilla¹²⁸. Talouden tasapainoisuuteen ja oikeudellisesti velvoittavaan kuntalain 65 §:n edellyttämään alijäämän kattamiseen voidaan päästä joko tosiasiallisin keinoin, tuloja lisäämällä ja menoja vähentämällä, mutta lain vaatimusten täyttämiseen eli vakausvaatimukseen ja alijäämien kattamiseen voidaan pyrkiä myös teknisin keinoin vaikuttamalla arvioinnin mittareihin.

Alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevan säännöksen oikeudellista vaikutusta voidaan pitää tosiasiallisena kuntatalouden tasapainoisuuden vaatimuksena. Teleologisen lainulkinnan mukaisesti sääntelyn tavoite mielessä pitäen kunnilta edellytetään aitoa pyrkimystä tasapainoiseen kuntatalouteen eikä teknisiä toimia, joilla siirretään talousongelmien hoitamista tulevaisuuteen parantelemalla talouden tunnuslukuja keinotekoisesti, voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Vaikka kunnilla on mahdollisuus kirjanpitolautakunnan yleisohjeiden mukaisesti itse päättää poistosuunnitelmistaan yleisohjeiden kuvaamissa rajoissa, siihen ei kuitenkaan voida ryhtyä syntyneen alijäämän kaunistelemiseksi. Poistojen on vastattava kuntalain 68 §:n kolmannessa momentissa tarkoitettuja oikeita ja riittäviä tietoja kunnan taloudellisesta asemasta eikä poistosuunnitelmien muuttaminen siten, että kunnan

¹²⁷ Hannus ym. 2009, s. 415.

¹²⁸ Sinervö 2011, s. 194.

taloudellisesta asemasta tilinpäätöksessä syntyy todellisuutta vastaamaton kuva, voida pitää hyväksyttävänä tai lainmukaisena toimintana.

Riihimäen kaupunginvaltuusto oli päätöksellään pidentänyt poistosuunnitelmansa mukaisia poistoajoja. Poistoajat kuuluvat kunnan harkintavaltaan ja poistoaikojen pidennykset olivat kirjanpitolausokunnan yleisohjeen mukaiset. Yleisohjeen kohdan 3.2.1 mukaisesti poistoajan pituus vastaa kunnan omaa suunnitelmaa ja kohdan 3.5.1 mukaan sen muuttaminen on mahdollista, jos pysyvien vastaavien hyödykkeeseen liittyvät tulonodotukset tai palvelutuotantokyky muuttuvat olennaisesti.¹²⁹

KHO:2012:2: Kaupunginvaltuusto oli muuttanut voimassa olevaa poistosuunnitelmaa pidentämällä poistoajoja ja alentamalla menojäännöspoistojen prosentteja useiden pysyviin vastaaviin kuuluvien hyödykeryhmien osalta. Muutetun poistosuunnitelman mukaiset poistoajat ja menojäännöspoistojen prosentit olivat sinänsä kirjanpitolausokunnan kuntajaoston antamassa yleisohjeessa kuvatuissa rajoissa. Yleisohjeen vaihteluvälit kuvastivat hyödykkeiden taloudellisten pitoaikojen eroavaisuuksia samankaltaistenkin hyödykkeiden kesken. Taloudellisten pitoaikojen ja niitä vastaavien poistojen tuli vastata tilinpäätökselle kuntalain 68 §:n 3 momentissa asetettua vaatimusta oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Poistosuunnitelman muuttaminen ei saanut johtaa siihen, että kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta tilinpäätöksessä annettavan kuvan oikeellisuus heikkeni. Valtuuston päätöksen tueksi ei ollut esitetty riittävän yksilöityä teknis-taloudellista selvitystä kyseisten hyödykkeiden palvelutuotantokyvyn muuttumisesta. Kaupunginvaltuuston päätös tuli kumota.

¹²⁹ Kirjanpitolausokunnan yleisohje 2008.

Kun poistosuunnitelman muuttaminen johti tilinpäätöksen oikean ja riittävän kuvan vaarantumiseen siitä johtuen, että kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää kyseisellä toimella katettiin ja taloudellista tulosta näin ollen parannettiin, päätös oli paitsi hyvän kirjanpitoavan vastainen, myös lainvastainen.

Kuntalain taloussäännökset ja lain esityöt huomioiden voidaan tulkita, että kuntien tulee pyrkiä tosiasiallisesti tasapainoiseen talouteen. Kuntalain säännösten tarkoitus ja tavoite on ehkäistä liiallista velkaantumista. Talouden tunnuslukujen pitäisi kuvata kunnan talouden ja alijäämien tosiasiallista tilaa ollakseen lain hengen ja tavoitteiden mukaisia.

4.3. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kunnallinen talousautonomia törmäyskurssilla?

Kuntalain taloutta koskevat säännökset ovat huomattavasti väljempiä kuin entisen kunnallislain vastaavat. Normien purkamisella pyrittiin vahvistamaan kunnallista itsehallintoa ja talousautonomiää jättämällä kuntien itsensä päätettäväksi, miten se järjestää lakisääteiset palvelut kuntalaisille. Itsehallinnon ja valtuuston merkitystä ja vastuuta valitsijoilleen pyrittiin näin korostamaan. Valtuusto on selkeästi päätöksentekijä taloutta koskevissa asioissa, mikä korostaa kuntalaisten demokraattisin vaalein valitsemien valtuutettujen päätösvaltaa ja vastuuta itsehallinnon hengen mukaisesti. Taloudenhoidon jälkikäteisestä valvonnasta vastaa suoraan valtuuston alaisuudessa toimiva tarkastuslautakunta, jonka tehtäviin kuuluu mm. tilintarkastajan valinnan valmistelu ja talouden tasapainottamisen arviointi.

Valtuuston finanssivaltaa on korostettu asettamalla se selkeästi päätöksentekijäksi¹³⁰ kuntalain säännöksin. Kuitenkin edellä käsitellyt

¹³⁰ Ryynänen 2001, s. 50 tosin kritisoi hallintovaliokuntaa kuntalain valmistelun osalta siitä, että vaikka edustuksellisen demokratian ensisijaisuus valtuuston asemaa päätöksentekijänä korostamalla toteutuu, tosiasiallisesti olennaista tahdonmuodostusta tapahtuu muualla kuin

kuntalain 65 §:n tasapainoisuusvaatimukset ja alijäämän kattamisvelvollisuuden asettamat vaatimukset asettavat kunnan päättäjät tosiasiasa melko riippuvaisiksi valtion päätöksistä, vaikka juridisesti kunta ei ole valtiolle alisteinen. Ironista on, että normien purkaminen, korvamerkityistä valtiosuoksista luopuminen ja talousautonomian vahvistaminen näyttävät johtaneen täysin päinvastaiseen lopputulokseen kuin oli tarkoitus kuntalakea säädettäessä. 1990-luvulta lähtien kunnat näyttävät velkaantuneen samalla, kun kuntien tuottamisvastuulla olevien palveluiden tasoa ei kyetä takaamaan.

Kunnallinen itsehallinto on tosiasiallisesti saattanut kaventua palvelutuotannon ulkoistamisen ja yksityistämisen myötä, jolloin ne ovat turhan etäällä valtuuston valvonnasta ja päätösvallasta. Valtuusto ei pysty valvomaan eikä riittävästi osallistumaan päätöksiin, joita tehdään etäällä, kunnanvaltuuston toimivallan ulottumattomissa. Tämä on huomattu myös valtiovarainministeriössä, jonka laatimassa tuoreessa selvityksessä pohditaan, ovatko kuntalain säännökset liiankin väljiä. Valtuusto vastaa taloudesta silloinkin, kun päätökset tehdään kuntayhtymissä ja muissa yhteistoimintaorganisaatioissa.¹³¹

Alijäämän kattamisvelvollisuus ei koske esimerkiksi kuntayhtymiä¹³². Kuntayhtymät hoitavat peruskunnille kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, ja Arvo Myllymäki on esittänyt ongelmalliseksi paitsi sen, että yksittäisen kunnan vaikutus kuntayhtymän päätöksenteossa saattaa olla marginaalinen myös sen, että palvelun hinta saattaa olla kunnalle huomattava ja tällöin voi syntyä kiusaus vältellä ostosopimuksia ja karttaa vastuuta kuntalaisten perusoikeuksien toteuttamisessa.¹³³ Kunnat myös vastaavat kuntayhtymiensä alijäämästä ja sen kattamisesta ilman, että jäsenkuntien valtuustot olisivat voineet vaikuttaa kuntayhtymien taloudellisiin päätöksiin

valtuusto (kunnanhallitus ja lautakunnat) eikä kunnallinen itsehallinto näin perustu edustukselliseen demokratiaan.

¹³¹ Selvitys kuntalain uudistustarpeista 2011, s. 48.

¹³² Hannus ym. 2009, s. 391.

¹³³ Myllymäki 2007, s. 258.

sillä tavoin, kuin kuntalaki edellyttää. Ainakin itsehallinnon ja edustuksellisen demokratian näkökulmasta vallan katoaminen kauemmas vaaleilla valitusta valtuustosta on ongelmallinen.

Itsehallinnosta huolimatta kuntatalous on osa julkista taloutta, ja valtion näkökulmasta kuntatalouksien on noudatettava talouden tasapainoperiaatetta ja vältettävä liiallisia alijäämiä, koska EMU-jäsenyyden budjettikurivaatimuksien vuoksi valtio voi joutua kurinpitotoimien kohteeksi julkistalouden tasapainoisuuden liikaa järkkyessä. Toisaalta kunnallinen itsehallinto ei voi olla koskematon itseisarvo. Taloudellinen itsehallinto ei luo kunnille oikeutta maksattaa velkojaan kolmannella taholla, joten luonnollista on, että itsehallintonsa voi menettää, jos ei kykene omaehtoisesti hoitamaan talouttaan. Onko kestävä, että jokainen kunta tekee talouspoliittiset ratkaisunsa irrallaan muista kunnista ja valtionaloudesta globalisoituneessa maailmassa, jossa tuskin on mahdollista millekään muulle yksikölle tehdä täysin omaehtoisia päätöksiä?¹³⁴

Alijäämän kattamisvelvollisuuden tuominen kuntalakiin ja kuntalain toistuvat korjaustoimenpiteet juuri talouden tasapainoisuuteen ohjaavilla sääntelymuutoksilla kertovat valtion lisääntyneestä tarpeesta ohjata kuntien taloutta lainsäädäntöteitse. Kunta on pakotettu toimenpiteisiin alijäämän kattamiseksi, mikä luonnollisesti kaventaa kunnallista finanssivaltaa. Kunta ei voi toimia yhteiskunnallisessa tyhjiössä, vaan se on riippuvainen niin EU-tason kuin kansallisen tason finanssipoliittisista päätöksistä.¹³⁵

Talouden tasapainoisuuden mittarina pelkkä tuloslaskelmatietojen tarkastelu ei kenties anna oikeaa ja riittävää kuvaa kunnan talouden tilasta. Kunnan velkaantuneisuus voi olla tarpeen ja perusteltuakin silloin, kun kasvukunnalla

¹³⁴ Samaa pohtii Myllymäki 2007, s. 27.

¹³⁵ Myllymäki 2007, s. 390–391.

on tarvetta investoida infrastruktuuriin tulevien verotulojen varmistamiseksi. Täysi velattomuus tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei kunta olisi investoinut mihinkään vuosiin, eikä sitä taas voida pitää kovin järkevänä toimintana tulevaisuuden kannalta. Satunnainen alijäämäisyys ei välttämättä tarkoita samaa kuin taloudelliset vaikeudet.

Meklin ja Sinervö pohtivat Kuntalehden artikkelissaan kuntalain tarvitsevan säännöksen kunnan talouden tasapaino – laskelmasta, joka voisi antaa paremman kuvan kunnan talouden tasapainon ”oikeasta tilasta” ja kysyvät, millaisiin investointeihin kunnan vuosikatteen pitäisi riittää. Lisäksi he esittävät, että lain säännöksen tasolle pitäisi nostaa edellytys kunnanhallituksen velvollisuudesta tuloksellisuustietojen raportointiin toimintakertomuksessa ja tilintarkastajille velvoite tuloksellisuuden oikeellisuuden varmistamiseen. Lopuksi kirjoittajat toteavat ”Kuntaorganisaatio saattaa saavuttaa talouden tasapainonsa laiminlyömällä palveluvelvoitteitaan”.¹³⁶

Vaikka olen enimmäkseen samaa mieltä Meklinin ja Sinervön kanssa, ongelmana on juuri tuloksellisuuden mittaaminen. Jos tuloksellisuus voi olla näennäistä ja kulutettuihin euroihin keskittyvää tarkastelua talouden vakauden säilyttämiseksi, se ei lain säännökselläkään paranna tilannetta nykyisestä. Olisiko mahdollista mennä vielä pitemmälle tuloksellisuustarkastelussa ja liike-elämän mallien tavoittelussa? Palveluiden käyttäjille pitäisi antaa mahdollisuus arvioida saamiensa palveluiden riittävyys ja taso, ja saatu palaute pitäisi suhteuttaa kunnan talouden hoitamiseen ja tuloksellisuusarviointiin. Tuloksellisuusarvioinnin pitäisi tätä kautta vaikuttaa paitsi johtavien viranhaltijoiden ansiotasoon myös kunnan saamaan rahoitukseen. Konkretisoituisiko tuloksellisuus ja vastuu näin tehokkaammin kuin joka neljäs vuosi tapahtuvilla kunnallisvaaleilla?

¹³⁶ Meklin & Sinervö 2012, s. 42–44.

5 KUNTATALOUDEN TASAPAINOISUUDEN JA VALVONNAN DEMOKRAATTINEN PERUSTA

5.1. Kunnan asukkaan valvonta

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalain 1 §:n toisen momentin mukaan kunnan asukkaiden vaaleilla valitsema valtuusto. Itsehallinnon periaate tarkoittaa, että hallintoa hoitavat ne, joihin hallinto kohdistuu. Kunnallinen itsehallinto on alueellista ja kohdistuu kunnan alueella oleskeleviin ja asuviin henkilöihin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan.¹³⁷ Kunta on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka vastaa itse tehtäviensä ja taloutensa hoitamisesta.

Kunnan asukas valvoo kunnan taloudenhoidon ja valvonnan tarkoituksenmukaisuutta demokratian keinoin, äänestämällä. Konkreettisempi, oikeudellinen valvonnan väline on oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus, jota koskevat säännökset löytyvät kuntalain 11. luvusta. Kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella kuntalain 90 §:n mukaan. Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Valitusmahdollisuus suo kunnan jäsenelle keinon puuttua kunnan tekemiin päätöksiin ja valvoa oman oikeusturvansa toteutumista. Kunnan talouden valvonnan näkökulmasta myös kunnalliset normipäätökset, kuten päätökset johtosäännöistä ovat valituskelpoisia ratkaisuja.

Kunnallisen itsehallinto palautuu kunnan asukkaiden valtaan. On luotettu siihen, että äänestäjät huolehtivat riittävästi edustajiensa valvonnasta ja edustuksellisen demokratian keinoin paikallinen talous ja sen valvonta on riittävää äänestäjien valvoessa edustajiaan. Kuntakokojen laajentuessa ja päätöksenteon valuessa yhä kauemmas vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden

¹³⁷ Hannus ym. 2009, s. 40.

ulottuvilta, esimerkiksi kuntayhtymiin, edustuksellisen demokratian perusajatus saattaa loitontua hyvinkin kauas valtuuston ja lautakuntien ulottumattomiin.

5.2. Valtuuston oikeudellinen asema

Lainsäätäjän tavoite uutta kuntalakia valmisteltaessa oli valtuuston aseman vahvistaminen ja korostaminen. Valtuuston päätösvallan ensisijaisuutta korostettiin lainvalmistelussa.¹³⁸ Tarkoituksena oli paikallisen itsehallinnon vahvistaminen vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden ja näin toteutuvan poliittisen vastuun kautta. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hengen mukaisesti säädetty kuntalaki korostaa valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättävänä toimielimenä, joka voi hyvin vapaasti päättää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä kuntalain ja erityistoimialaa säätelevien lakien rajoissa.¹³⁹

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta ja asettaa kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan, jotka ovat ainoat lakisääteiset toimielimet kunnassa. Valtuusto hyväksyy talousarvion ja taloussuunnitelman, tilinpäätöksen ja myöntää vastuuvapauden tilivelvollisille. Ainoa pakollinen johtosääntö kunnassa on hallintosääntö, muista johtosäännöistä valtuusto päättää parhaaksi katsomallaan tavalla. Tavallisesti kunnan talouden valvonnan järjestämisestä kunnassa on annettu tarkastussääntö, joka on oikeudelliselta luonteeltaan sitova. Valtuusto päättää tarpeellisista johtosäännöistä ja niiden sisällöstä kunnassa. Valtuustolla on siis itsenäistä norminantovaltaa.

Kunnan talousautonomia on lisännyt myös kunnan vastuuta taloudestaan. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että valtuuston vastuu ei ole luonteeltaan

¹³⁸ HE 192/1994 vp, s. 26.

¹³⁹ Kunnan ylin päättäjä on luonnollisesti kunnan jäsenistö, joka valitsee kunnan ylimmän toimielimen eli valtuuston yleisillä, yhtäläisillä ja salaisilla vaaleilla.

juridista vaan pikemminkin poliittista vastuuta kunnan asioiden hoidosta kunnan asukkaille¹⁴⁰. Talouden valvonnan osalta tätä puoltaa se seikka, että valtuustoon ei voida kohdistaa muistutusta tilintarkastuksen yhteydessä kuntalain 75 §:n 2 momentin mukaan, vaan muistutus kohdistuu aina valtuuston alaiseen toimielimeen tai viranhaltijaan. Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille kuntalain 14 §:n mukaan, mikäli sitä ei ole nimenomaan lailla rajoitettu. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat puolestaan oikeudellisessa vastuussa toimistaan valtuustolle.

5.3. Kunnanhallituksen oikeudellinen asema

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valmistelea valtuuston päätökset sekä huolehtii valtuuston päätösten toimeenpanosta ja laillisuuden valvonnasta kuntalain 23 §:n mukaan. Talouden valvonnan näkökulmasta kunnanhallituksen tulee järjestää kunnan talouden sisäinen tarkastus ja valvoa kunnan varojen tarkoituksenmukaista käyttöä. Kuntalain 56 §:n ensimmäisen momentin mukaan kunnanhallitus ei saa panna täytäntöön valtuuston päätöstä, joka on lainvastainen. Kunnanhallituksella on näin ollen myös laillisuudenvalvontatehtävä.

Kunnanhallituksen toimivalta ei kuitenkaan ylety tarkastuslautakuntaan eikä ulkoiseen tarkastukseen. Kuntalain 53 § nimenomaisesti kieltää kunnanhallitusta valmistelemasta asioita, jotka kuuluvat valtuuston alaisuudessa toimivan tarkastuslautakunnan toimivallan piiriin. Korkein hallinto-oikeus on linjannut päätöksessään, ettei näiden asioiden valmistelu ole kunnanhallituksen tehtävä.

¹⁴⁰ Hannus ym. 2009, s. 127.

KHO1999:48: Kunnanhallitus oli esittänyt valtuustolle, että tilintarkastuskertomus ja arviointikertomus merkitään tiedoksi ja päätetään arviointikertomuksessa tarkastuslautakunnan esittämästä vastaisen varalle. Lisäksi kunnanhallitus oli esittänyt, että valtuusto hyväksyy vuoden 1997 tilinpäätöksen ja päättää vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.

Arviointikertomusta ja vastuuvapauden myöntämistä koskevien asioiden valmistelu valtuuston päätettäväksi oli tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluvaa valmistelua, joka ei ollut kunnanhallituksen suorittamana toteutunut kuntalain 71 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee järjestää kunnan sisäinen tarkastus. Sisäistä tarkastusta voidaan pitää pakollisena toimintona, sillä tilintarkastajan tehtäviin kuuluu kuntalain 73 §:n ensimmäisen momentin kohdan 4 mukaan tarkastaa, että sisäinen tarkastus kunnassa on asianmukaisesti järjestetty. Kuntalaki ei toistaiseksi anna muita määräyksiä sisäisen tarkastuksen tehtävistä, vaan niistä määrätään valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä.

Sisäisestä tarkastuksesta on esitetty muutoksia kuntalakiin. HE 24/2012 ehdotetaan, että kuntalain hallintosääntöä koskevaan 50 §:än otettaisiin säännös sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa. Talouden vakaus on pakolliseksi ehdotetun sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan taustalla, sillä hallituksen esityksessä todetaan: ”Taloudenhoidon ennustettavuuden parantuminen sekä nykyistä tehokkaampi sisäinen valvonta ja riskienhallinta parantavat kuntien edellytyksiä taloutensa hoitamiseen, joka todennäköisesti pitkällä aikavälillä lisää kuntien talouden vakautta ja voi vähentää kuntien kustannuksia.”¹⁴¹ Kyse on vasta maaliskuun lopulla annetusta hallituksen esityksestä kunnan taloustyöryhmän aikaansaannoksena, joten

¹⁴¹ HE 24/2012 vp, s. 8–9.

nähtäväksi jää, millaiseksi lainmuutokset tältä osin muodostuvat parlamentaarisen käsittelyn jälkeen.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on valvoa reaaliaikaisesti hallinnon ja taloudenhoidon laillisuutta ja varojen käyttöä, ja se raportoi suoraan kunnan toimivalle johdolle. Sisäinen tarkastus ei voi korvata riippumatonta tilintarkastusta, mutta se voi hyvin hoidettuna vähentää tilintarkastuksen jälkikäteen suorittamaa työtä.¹⁴²

5.4. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan välinen dualismi kuntatalouden valvonnassa

Kuntatalouden valvonnassa tarkoituksenmukaisuusvalvonta kuuluu kunnan tarkastuslautakunnalle ja laillisuusvalvonta ammattimaiselle tilintarkastajalle. Laillisuusvalvonnan ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan välinen rajanveto on oleellinen seikka, kun käsitellään kunnan talouden tarkastusta, koska kuntatalouden tarkastustoiminnan toimivalta ja tehtävät on jaettu näiden käsitteiden perusteella.

Kunnan talouden ja hallinnon hoidon tulee olla paitsi laillisuuden vaatimukset täyttävää myös kunnan jäsenten näkökulmasta oikeudenmukaista ja tarpeellista. Kunta toimii yhteisin varoin, ja kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tulee pystyä perustelevaan tekemänsä ratkaisut kunnan ylimmille päättäjille eli kunnan jäsenille, jotka myös rahoittavat kunnan toimintaa veroja maksamalla. Laillisuuden vaatimuksen täytyminen ei riitä legitiimiyden säilyttämiseen kuntalaisten edessä, vaan toiminnan tulee olla myös hyödyllistä ja tarpeellista – toisin sanoen kuntatalouden hoidon tulee täyttää tarkoituksenmukaisuuden vaatimus.

¹⁴² Myllymäki 2007, s. 312.

Merikosken mukaan tarkoituksenmukaisuusvalvonnan tarkoitus on huolehtia siitä, että toiminta on hyödyllistä, tarpeellista, oikein suunniteltua sekä käytännöllisesti järjestettyä ja toteutettua¹⁴³. Tarkoituksenmukaisuustarkastusta kutsutaan talouden tarkastuksen yhteydessä usein myös tuloksellisuustarkastukseksi, jolla tarkoitetaan toiminnan taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan tehtävä on arvioida, onko taloutta ja hallintoa hoidettu tarkoituksenmukaisella tavalla, eli onko verovaraille saatu riittävästi vastinetta ja onko oikeita asioita tehty oikealla tavalla. Tuloksellisuuden eri osatekijöiden yhdistäminen ja arvostaminen on problemaattista ja niiden yhteensovittaminen jää päättäjien arvostelmien varaan. Tällöin on juridisesti kyseessä tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttö.¹⁴⁴

Valtiontalouden tarkoituksenmukaisuustarkastusta hoitaa Valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka antamassa toiminnantarkastuksen ohjeessa taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuus määritellään taloudenhoidon tuloksellisuudeksi. Koko tuloksellisuusketjun tulee toimia taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Ohje jatkaa tarkoituksenmukaisuuden määritelmää seuraavasti: ”Taloudenhoito on tarkoituksenmukaista (tuloksellista) silloin, kun taloudenhoidosta vastaava viranomaisen edistää tavoitetilaa mahdollisimman paljon mahdollisimman vähin valtiontaloudellisin kustannuksin.”¹⁴⁵ Määritelmä sopinee myös kuntatalouden tarkoituksenmukaisuuden kuvaajaksi, jos ilmaisun ”valtiontaloudellisin kustannuksin” korvaa ilmaisulla kunnallistaloudellisin kustannuksin.

¹⁴³ Merikoski 1953, s. 31.

¹⁴⁴ Myllymäki 2007, s. 306–307.

¹⁴⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita 1/2007, s. 8–11.

Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan voidaan sanoa olevan asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen tarkastusta ja arviointia. Tarkoituksenmukaisuus ei ole välttämättä yksiselitteisesti johdettavissa lain sisällöstä tai johtosäännöistä, vaan arvioitsijana toimivilla on harkintavaltaa sen suhteen, mitä he pitävät tarkoituksenmukaisena. Toisaalta tarkastuslautakunnan tehtävä on kuntalain 71 §:n toisen momentin mukaan arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista, mitä voidaan pitää enemmän laillisuustarkastuksen kaltaisena toimintana, sillä tehtävänä on arvioida nimenomaan tavoitteiden toteutumista, ei sitä, ovatko valtuuston asettamat tavoitteet olleet tarkoituksenmukaisia vai eivät.¹⁴⁶

Laillisuuden valvonta perustuu säännöksiin, joista on johdettavissa toimen lainmukaisuus tai lainvastaisuus. Kuntatalouden laillisuustarkastuksessa tarkastetaan, onko kunnan taloutta ja hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. Laillisuusvalvonnassa on kyse paitsi säännösten noudattamisen, kirjanpidon sekä tilinpäätöksen tarkastuksesta myös siitä, ettei valvonnanalainen ylitä toimivaltansa rajoja ja toisaalta siitä, että valvonnanalainen täyttää tehtävänsä¹⁴⁷. On huomattava, että laillisuusvalvonta voi ulottua myös sellaisiin seikkoihin, jotka saattavat vaikuttaa ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuusvalvonnan piiriin kuuluvilta. Esimerkiksi hallinto-oikeudellisten periaatteiden rikkominen hallintotoiminnassa tekee niistä laillisuuskysymyksiä, joihin laillisuuden valvonnassa on otettava kantaa¹⁴⁸.

Tilintarkastajien tehtävät ovat johdettavissa kuntalain tilintarkastussäännöksistä (kuntalain 9. luku). Kuntalain 73 §:n ensimmäisen momentin 4 kohta velvoittaa tilintarkastajat tarkastamaan, onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kun kuntalaki ei anna tarkempia säännöksiä sisäisestä valvonnasta eikä määrittele, millainen sisäinen valvonta

¹⁴⁶ Ks. myös Myllymäki 2007, s. 313–329.

¹⁴⁷ Merikoski 1953, s. 31.

¹⁴⁸ Näin Myllymäki 2007, s. 316.

on asianmukaisesti järjestettyä ja millainen ei, voidaan päätellä, että sisäisen valvonnan asianmukaisuuden arviointi on ainakin osittain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaikka se on laillisuutta tarkastavien tilintarkastajien tehtäväksi annettu.

Vaikka suuri osa kuntatalouden valvonnan tehtävistä on jo kuntalain säännöksiin määrätty joko tarkoituksenmukaisuusvalvontaa hoitavalle tarkastuslautakunnalle tai laillisuusvalvonnasta vastaavalle ammatti-tilintarkastukselle, näiden käsitteiden välille jäävällä harmaalla alueella on tehtäviä, jotka sisältävät piirteitä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta. Täydellistä eroa tehtävien välille ei liene syytä tehdä kukaan kuntatalouden valvonnan yhteydessä, sillä tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja työskentelevät tiiviissä yhteistyössä.¹⁴⁹

Merkittävin ero tarkoituksenmukaisuusvalvonnan ja laillisuusvalvonnan välillä on tarkastuksien aiheuttamat seuraamukset, mikäli väärinkäytöksiä tai laiminlyöntejä tarkastuksissa havaitaan. Laillisuusvalvonta perustuu agenttiteoriaan eli siihen, että joku on tilivelvollinen tekemisistään toiselle. Laillisuuden valvojilla eli tilintarkastajilla on kuntalain 75 §:n mukainen mahdollisuus kohdistaa muistutus tilivelvollisiin, mikäli kunnan hallintoa tai taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä, eikä virhe ole vähäinen.

Tarkoituksenmukaisuusvalvonta on luonteeltaan arvioivaa ja tarkastelee kunnan talouden hoitoa kunnan asukkaan eli veronmaksajan näkökulmasta. Jokin toimenpide voi täyttää laillisuuden vaatimuksen, mutta ei välttämättä tarkoituksenmukaisuuden vaatimusta. Valtuusto on viime kädessä vastuussa tekemisistään päätöksistä ja kunnan asioiden asianmukaisesta hoitamisesta äänestäjilleen eli kunnan asukkaille. Tarkastuslautakunnan valvonta palvelee

¹⁴⁹ Myllymäki 2007, s. 132.

valtuustoa ja kunnan asukkaiden etua ja valvonta kohdistuu kunnanhallituksen alaisiin viranhaltijoihin ja toimielimiin. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan lausumien painoarvo ja vaikuttavuus ovat riippuvaisia siitä, kuinka suuren merkityksen valtuusto niille antaa.

6 ULKOISEN TARKASTUKSEN JURIDINEN ASEMA TALOUDEN TASAPAINOISUUDEN VALVOJANA

6.1. Lainsäätäjän tavoitteena riippumaton varainhoidon valvonta

Tarkastuslautakunta otettiin uutena toimielimenä kuntalakiin vasta lain valmistelun loppuvaiheessa. Kunnalliskomitean mietinnössä (KM 1993:33) tarkastuslautakuntaa ei vielä ollut esitetty uuteen kuntalakiin. Kunnallisen demokratian toteutumisen vuoksi katsottiin tarpeelliseksi, että talouden ja hallinnon valvonnan tulee olla luottamushenkilöidenkin käsissä, joten kuntalakiin luotiin uusi, kunnan operatiivisesta johdosta riippumaton tarkastuslautakunta.¹⁵⁰

Hallintovaliokunnan mietinnössä 18/1994 korostettiin, että talouden ja hallinnon tarkastuksen tavoite on luoda ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon. Valiokunta piti positiivisena uudistusta, jolla erotettiin selvästi toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä, tarkastuslautakunnan tehtävänä oleva tarkoituksenmukaisuusvalvonta, tilintarkastuksen eli laillisuusvalvonnan siirryttyä lähes kokonaan ammattitilintarkastajien varaan.¹⁵¹

Oikeudellisen vastuun on tältä osin oikeuskirjallisuudessa esitetty jakautuvan niin, että tarkastuslautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen toteutumisesta ja ammattitilintarkastajilla oikeudellinen vastuu tarkastuksesta ja sen suorittamisen laadusta¹⁵². Sittemmin talouden tarkastusta koskevia säännöksiä on muokattu uudelleen ja lisätty talouden tasapainoisuuden valvontaa koskevia säännöksiä. Lainsäätäjä on tavoitellut säännösten muokkaamisella kuntien alijäämien välttämistä ja pyrkinyt talouden

¹⁵⁰ HaVM 18/1994 vp.

¹⁵¹ HaVM 18/1994 vp, 9. luku

¹⁵² Harjula & Prättälä 2007, s. 545.

tasapainoisuuden edistämiseen lainsäädännön keinoin, mikä onkin kuntalain meneillään olevassa uudistamisessa nostettu keskeiseksi asiaksi.

Riippumattomuutta on korostettu tarkastuslautakunnan vaalikelpoisuusvaatimuksissa. Kuntalain 71 §:n neljännen momentin mukaan vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole kunnanhallituksen jäsen, apulaispormestari, henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa tarkoitettu läheinen, kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva eikä henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Kuntalain 72 §:n kolmas momentti edellyttää tilintarkastajilta samojen vaalikelpoisuusehtojen täyttymistä kuin tarkastuslautakunnan jäseniltä, ja kuntalain 72 §:n toinen momentti tarkentaa riippumattomuutta korostamalla, että tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toteutumiseen. Mikäli nämä edellytykset puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tilintarkastajien on odotettu oma-aloitteisesti eroavan, mikäli tilintarkastaja huomaa riippumattomuutensa vaarantuneen ja kyseessä on vähänkin merkittävämpi esteellisyys. Jos tilintarkastaja ei tässä tilanteessa eroa, valtuuston olisi erotettava hänet. Hallituksen esityksessä on korostuneesti tuotu esille, että tilintarkastus on keino saada riippumattoman asiantuntijan lausunto kunnanhallituksen laatimasta tilinpäätöksestä, kunnan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta tilasta sekä valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuudesta, joten tilintarkastajan asiantuntijana antamiin tietoihin tulee voida luottaa.¹⁵³

¹⁵³ HE 192/1994 vp, s. 116.

Kuntalain 72 §:n toisen momentin tulkinta saattaa olla ongelmallista. Lain esitöissä riippumattomuuden menetyksen aiheuttaa ”vähänkin merkittävämpi esteellisyys”. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse siitä, aiheuttiko tilintarkastajan aiempi toiminta avustajana kunnan organisaatiorakennetta ja toimistohenkilökunnan tehtävien uudelleenjärjestelyä koskevassa hankkeessa riippumattomuuden menetyksen, kun sama henkilö valittiin kunnan tilintarkastajaksi myöhemmin. (KHO 8.8.2007 T 1934 Finlex)

KHO 2007:53: K:n kunnanvaltuusto valitsi 4.4.2005 tilintarkastusyhteisö Oy A Ab:n, vastuunalaisena tilintarkastajana RL, toimittamaan K:n kunnan vuosien 2005–2008 tilintarkastuksen. B Oy oli laatinut ehdotuksen toimistohenkilöstön tehtävien uudelleenjärjestelystä ja kunnan organisaatiosta. Muutosehdotusta laadittaessa avustajana oli toiminut RL. Hän oli laatinut 26.2.2004 päivätyn selvityksen, joka koski toimistohenkilöstön työmäärän ja tehtävien kartoitusta sekä uudelleen järjestelyä, ja 15.4.2004 päivätyn ehdotuksen K:n kunnan organisaatioksi. Kunnanvaltuusto oli 17.12.2004 hyväksynyt kunnan uuden organisaatiorakenteen. RL:llä ei katsottu olleen edellytyksiä riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Tilintarkastajaksi ei voitu valita henkilöä, joka ei täyttänyt riippumattomuuden vaatimusta.

Tapauksessa KHO perusteli ratkaisuaan sillä, että tilintarkastajan tulee olla riippumaton tarkastettavasta organisaatiosta. Koska henkilö oli aiemmin, organisaatiouudistushankkeen avustajana, ollut henkilökohtaisesti mukana mm. henkilökuntaa haastattelemassa, laatimassa raporttia ja vielä selostamassa kunnanhallituksen kokouksessa ehdotusta kunnan uudeksi organisaatiorakenteeksi B Oy:n palveluksessa, hänen riippumattomuutensa oli vaarantunut, ja kunnanvaltuuston päätös valita Oy A Ab ja nimetä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi kyseinen henkilö muodostivat näin ollen lainvastaisen päätöksen, jonka KHO kumosi. Hallituksen esityksen perusteluista voidaan

johtaa ajatus, että riippumattomuuden vaatimusta tulee tulkita enemmän ankarasti kuin löyhästi. Tätä tukee myös edellä selostettu KHO:n ratkaisu, jossa tilintarkastajan aiempi työskentely samassa kunnassa, tosin eri yrityksen toimeksiannosta, aiheutti riippumattomuuden menetyksen.

Riippumattomuutta ja esteellisyyttä tulee tarkastella eri asioina. Edellä selostetussa KHO:n tapauksessa oli kyse siitä, että vaikka kyseinen henkilö ei olisi aiemman toimeksiantosuhteensa perusteella ollut esteellinen toimimaan tilintarkastajana, aiempi toimeksiantosuhde aiheutti kuitenkin riippumattomuuden menetyksen. Riippumattomuus on siis laajempaa kuin esteellisyys. *Mikko Sarja* on kirjoittanut, että tapauskohtaisen riippuvuussuhteen eli esteellisyyden toteaminen on yksinkertaisempaa kuin riippumattomuuden, joka on käsitteenä rakenteellisempi ja laajempi¹⁵⁴.

6.2. Ulkoisen tarkastuksen oikeudellinen asema

Tarkastuslautakunta on valtuuston asettama ja ainoa lailla pakolliseksi säädetty lautakunta, joka raportoi suoraan valtuustolle muista lautakunnista poiketen. Suoraan valtuuston alaisuudessa toimiminen korostaa tarkastuslautakunnan itsenäistä asemaa. Lainsäädäntö jättää kunnille suuren vapauden päättää itse, kunnallisen itsehallinnon hengessä, tarkastuslautakunnan kokoonpanosta ja tehtävistä joko hallintosäännössään tai erillisessä tarkastussäännössä, jonka laatimista Suomen Kuntaliitto suosittaa. Tarkastuslautakunnan jäsenten ei tarvitse puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa lukuun ottamatta olla valtuutettuja, ellei kunnassa ole näin päätetty.

Resurssien riittävyys vaikuttaa tarkastuslautakunnan toiminnan määrään ja laatuun. Lain perusteluissa esitettiin, että valtuuston tulee osoittaa tarkastuslautakunnan käyttöön riittävät voimavarat tehtävien suorittamiseksi.

¹⁵⁴ Sarja 1999, s.159–161 ja 204–207.

Riittävien voimavarojen sisältöä tai määrää ei kuitenkaan ole eritelty tarkemmin, joten sanamuodon tulkinta jäänee kunkin valtuuston päätettäväksi.¹⁵⁵

Kunnan tilintarkastus perustuu ammattitilintarkastukseen. Tämä on tarkastuslautakunnan lisäksi toinen talouden ja hallinnon tarkastusta koskeva uudistus verrattuna 1976 kunnallislakiin, joka mahdollisti luottamushenkilöiden toimimisen tilintarkastajina. Ammattitilintarkastajien pakollisuus perustuu lainsäätäjän tarkoitukseen saada ulkopuolinen ja tehokas tilintarkastus kuntiin, koska valtiosuusuudistuksen jälkeen valtiolla ei ole enää valvontaoikeutta kuntien talouteen. Ammattitilintarkastajien avulla pyritään varmistamaan riippumaton tilintarkastus.¹⁵⁶

Kuntalain 72 § mukaan tilintarkastajan tai tilintarkastajien tulee olla JHTT-tilintarkastajia tai JHTT-yhteisö, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi pätevä JHTT-tilintarkastaja¹⁵⁷. Tilintarkastajat toimivat virkavastuulla, vaikka eivät ole eivätkä voi olla kunnan viranhaltijoita. Sekä tarkastuslautakunnalla että tilintarkastajilla on kuntalain 74 §:n mukaan laajat tiedonsaantioikeudet tarkastustehtävän hoitamiseksi, salassapitosäännösten estämättä. On kuitenkin huomattava, että tietojensaantioikeus koskee tarkastuslautakuntaa, mutta ei yksittäistä lautakunnan jäsentä.

6.2.1. Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunnasta säädetään kuntalain 71 §:ssä, joka määrittää lautakunnan tehtäväksi valtuuston toimikautta vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisen, valtuuston päätettäväksi tulevien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelun, valtuuston asettamien kunnan ja kuntakonsernin toiminnallisten ja taloudellisten

¹⁵⁵ HE 192/1994 vp, s. 116.

¹⁵⁶ HE 192/1994 vp, s. 57.

¹⁵⁷ Laki julkishallinnon- ja talouden tilintarkastajista (1.4.1999/467)

tavoitteiden arvioinnin sekä kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta huolehtimisen.

Tarkastuslautakunnan tehtäväksi nostettiin myös talouden tasapainoisuuden valvontaa koskeva kolmas momentti lainmuutoksella (29.6.2006/578). Se koski tarkastuslautakunnan velvollisuutta arvioida kunnan talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelmien riittävyttä, mikäli kunnan tase on alijäämäinen.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 8/2006 vp.) tarkastuslautakunnan velvollisuudeksi asetetaan *puuttuminen* talouden tasapainotukseen, jos talous on alijäämäinen. Esitöissä ei tarkenneta, millä keinoin tarkastuslautakunnan tulisi alijäämään puuttua, ja kuntalain 71§ :n neljäs momentti sananmukaisesti edellyttääkin tarkastuslautakunnalta vain talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointia.¹⁵⁸

Tarkastuslautakunnalla ei ole käytössään sellaisia puuttumis- tai sanktiokeinoja, joilla se voisi pakottaa valtuuston toimenpiteisiin. Palaan jäljempänä tapausesimerkin myötä säännöksen käytännöllisiin vaikutuksiin siitä huolimatta, että kyseinen *de lege ferenda*- tyyppinen aiheen käsittely ei kuulu oikeusdogmaattiseen metodiin, mutta valottaa valvontanäkökulman tutkimista talouden vakaussäätelyn yhteydessä.

Tarkastuslautakunta valmistelee tilintarkastajien valinnan ja syyn ilmaantuessa myös tilintarkastajan erottamisen valtuustolle. Tarkastuslautakunta voi antaa erityisiä ohjeita tilintarkastuksen suorittamiseksi kuntalain 73 §:n 2 momentin

¹⁵⁸ Hannus ym. 2009, s. 423 toteaa vain saman asian kuin kuntalain 71.3§ ja kyseisen HE 8/2006vp eikä selvennystä tähän sanottuun, mielenkiintoiseen kysymykseen puuttumisen luonteesta ja merkitysisällöstä ole muuallakaan oikeuskirjallisuudessa kommentoitu.

mukaan. Erityiset ohjeet eivät kuitenkaan voi estää tilintarkastajaa suorittamasta haluamaansa tarkastusta.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu tilintarkastuskertomukseen liittyvien asioiden valmistelu ja kannan ottaminen tilinpäätöksen hyväksyttävyyteen, sillä valtuustossa asiaa käsitellään tarkastuslautakunnan valmistelun pohjalta. Mikäli tilintarkastajat ovat tehneet tilintarkastuskertomuksessa tilivelvolliseen kohdistuvan muistutuksen, tarkastuslautakunnan on hankittava asianosaiselta selitys sekä kunnanhallituksen lausunto, kuten kuntalain 75 §:n kolmas momentti edellyttää. Tarkastuslautakunta tekee myös ehdotuksen toimenpiteistä, joihin muistutukset antavat aihetta sekä ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.¹⁵⁹ Tarkastuslautakunta voi poiketa siitä, mitä tilintarkastajat ovat esittäneet, sillä tarkastuslautakunta arvioi kunnan hallinnon ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden¹⁶⁰.

Kuntalain 71 §:n toisen momentin mukaan tarkastuslautakunnan tulee arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastelu ja arviointi tapahtuvat jälkikäteen ja edellyttävät, että valtuusto on asettanut tavoitteita, joita voi arvioida. *Kaksonen* ja *Kotonen* ovat todenneet, että käytännössä arviointiin liittyy useita ongelmia, kuten talousarvioprosessin yhteydessä asetetut tavoitteet, tavoitteiden seuranta ja asetettujen tavoitteiden raportointi¹⁶¹.

Kun tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumista, voidaan kysyä, mikä tarkastuslautakunnan tehtävä on, jos valtuusto ei ole asettanut tavoitteita tai niiden toteutumisen arviointi ja mittaaminen on hankalaa tai mahdotonta. Kun lainsäädännössä ei ole

¹⁵⁹ Hannus ym. 2009, s. 422–423.

¹⁶⁰ Hannus ym. 2009, s. 431.

¹⁶¹ Kaksonen & Kotonen 2002, s. 109–110.

tarkemmin määritelty tavoitteiden laatua tai tavoitteiden toteutumisen mittaamista, tarkastussäännössä voitaisiin määrätä vähimmäisvaatimukset tavoitteiden laadulle ja mitattavuudelle.

6.2.2. Tilintarkastuksen tehtävät vakauden valvonnassa

Tilintarkastajien tulee hyvää tilintarkastustapaa noudattaen tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastus on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa, sillä tilintarkastajien tulee mm. tarkastaa, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti. Kun kuntalakiin lisättiin alijäämän kattamisvelvollisuutta koskeva säännös, voidaan katsoa tilintarkastajien velvollisuudeksi puuttua asiaan, mikäli alijäämän kattamisvelvollisuudessa havaitaan laiminlyöntejä.¹⁶² Tilintarkastajien tulee tarkastaa, että kunnan tilinpäätös ja konsernitilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti ja että ne sisältävät oikeat ja riittävät tiedot. Tilintarkastajien tehtäviin kuuluu myös tarkastaa, että valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot ovat oikeita ja että kunnan sisäinen tarkastus on asianmukaisesti järjestetty (kuntalaki 73 § 1 momentti).

Kuntalain 73 §:n ensimmäisen momentin mukaan tilintarkastajan tulee ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle. Tarkastuslautakunnan ensisijaisuus perustuu siihen, että tarkastuslautakunta on se toimielin, joka hankkii tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta selityksen siltä, jonka toimintaa muistutus koskee, sekä kunnanhallituksen lausunnon. Tilintarkastajien harkintavaltaan jää, mitkä havaitut epäkohdat ovat sellaisia, joista on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja mahdollisesti myös

¹⁶² Heuru 2006, s. 9.

kunnanhallitukselle sen sijasta, että ne jätettäisiin ilmoitettavaksi vasta tilintarkastuskertomuksessa¹⁶³.

Tilintarkastajien riippumattomuutta korostavista kuntalain säännöksistä huolimatta tarkastuslautakunta ja valtuusto voivat antaa tilintarkastajien suoritettavaksi erityisiä tilintarkastusta koskevia ohjeita, jos ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa (kuntalaki 73 § 2 momentti). Erityiset ohjeet voivat olla tilintarkastuksen kohdentamista sellaisiin hallinnon tai taloudenpidon kohteisiin, joihin ei muuten tulisi kiinnitettyä erityistä huomiota. Erityiset ohjeet voivat koskea myös tilintarkastuksessa noudatettavaa menettelyä.¹⁶⁴

Tilintarkastajien tulee kuntalain 75 §:n mukaan esittää tilintarkastuskertomuksessa arvionsa tilinpäätöksen hyväksyttävyydestä ja vastuuvapauden myöntämisestä sekä mahdollisesta tilivelvolliseen kohdistuvasta muistutuksesta. Tilintarkastuksessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, ovatko kunnan sitoumukset ja muut riskit arvioitu asianmukaisesti. Hallituksen esityksessä merkittäviksi riskeiksi luokiteltiin mm. lainatakaukset yhteisöille, jotka eivät ole kunnan määräämisvallassa sekä kunnan omat investointihankkeet, joilla tuetaan kunnan alueen elinkeinotoimintaa.¹⁶⁵

6.3. Tarkastuslautakunnan ja lainsäätäjän onnistuneisuuden kritiikki

Ammattitilintarkastus, sen riippumattomuus ja näin toteutuvaksi tarkoitettu luottamus kunnan talouden asianmukaiseen hoitoon oli kuntalain valmistelussa lainsäätäjän keskeinen tavoite. Tarkastuslautakunta on kuitenkin saanut paljon kritiikkiä osakseen. Sen tuomista kuntalakiin vasta lainvalmistelun

¹⁶³ Hannus ym. 2009, s. 428.

¹⁶⁴ Hannus ym. 2009, s. 428.

¹⁶⁵ HE 192/1994 vp, s. 117.

loppuvaiheessa on pidetty hätiköitynä ja lakia tältä osin huonosti valmisteltuna¹⁶⁶.

Riippumattomuuden toteutumista on oikeuskirjallisuudessa arvosteltu; esimerkiksi Myllymäki on esittänyt, että valtuuston mahdollisuus irtisanoa tilintarkastaja koska tahansa heikentää tämän riippumattomuutta¹⁶⁷. Toisaalta mahdollisuus irtisanomiseen on perusteltua, koska tilintarkastajan riippumattomuus saattaa vaarantua tai tulla ilmi vasta tilintarkastajaksi nimeämisen jälkeen, ja tuolloin valtuuston on erotettava tilintarkastaja, jos hän ei oma-aloitteisesti eroa. Erottamista ilman riippumattomuuden vaarantavaa perustetta voidaan pitää lain tavoitteiden kannalta arveluttavana ja Myllymäen näkökulmaa tältä osin perusteltuna ja aiheellisena.

Kirjallisuudessa on esitetty erilaisia toimintamalleja tilintarkastajien riippumattomuuden parantamiseksi, esimerkiksi tilintarkastajan toimikausien rajoittaminen, muiden kuin tilintarkastustehtävien kieltäminen (esim. konsultointi), useampivuotiset toimikaudet ja erottamattomuus muutaman mainitakseni¹⁶⁸. Mainittuihin toimintamalleihin liittyy ongelmia, jotka ansaitsevat arvoisensa tarkastelun toisaalla.

Vuoden 1976 kunnallislain aikaan voimassa ollutta järjestelmää, jossa kunta sai antaa ja tyypillisesti antoikin yhden tilintarkastajan määräämisen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi tilintarkastuksen ammattimaisuuden varmistamiseksi, ei voitaisi ottaa uudelleen käyttöön, koska se olisi nykyisen kilpailulainsäädännön vastaista. Tällainen julkishallinnon tilintarkastusmonopoli takaisi varmasti riippumattomuuden ja vapauttaisi tilintarkastajan ja tarkastettavan kunnan taloudellisista kytköksistä.

¹⁶⁶ Näin mm. Ryyänen 2001, s. 41–61.

¹⁶⁷ Myllymäki 2007, s. 392.

¹⁶⁸ Sarja 1999, s. 215–219.

Lain tavoitteen toteutumista voidaan kyseenalaistaa toisestakin näkökulmasta. Nykyisin vallalla olevassa kilpailutuskulttuurissa JHTT-yhteisöjen taistelu asiakkaita on kovaa, joten kuinka hyvin riippumattomuus voi toteutua, jos tilintarkastajalla tai yhteisöllä on taloudellinen intressi saada kunta asiakkaakseen ja toisaalta myös pitää se asiakkaanaan? Voiko itsenäinen ja ulkopuolinen, riippumaton tilintarkastus toteutua, kun tarkastajan ja tarkastettavan välillä on taloudellinen toimeksiantosuhde? Malttavatko kunnat säästötalkoissaan huolehtia, että tilintarkastuksen laadusta ja tilintarkastuspäivien määrästä ei tingitä säästösyihin vedoten?¹⁶⁹

Tilintarkastajien toimikausien sitominen valtuuston toimikauteen ja tästä aiheutuva kilpailutusten ruuhkautuminen kaikkien kuntien kilpailuttaessa tilintarkastusyhteisöjä samanaikaisesti on havaittu ongelmaksi myös kunnan talous-työryhmässä. HE 24/2012 ehdotetaan kuntalakea muutettavaksi niin, ettei tilintarkastajan valinta olisi sidoksissa valtuuston toimikauteen. Samalla on ehdotettu, että tilintarkastajat voitaisiin valita kuitenkin korkeintaan kuudeksi vuodeksi.¹⁷⁰

6.4. Tarkastuslautakunta tasapainon valvojana – case Riihimäki

Ainoa pakollinen johtosääntö kunnassa on hallintosääntö kuntalain 50 §:n mukaan. Valtuusto voi antaa myös muita johtosääntöjä talouden ja hallinnon järjestämiseksi, esimerkiksi taloussäännön ja tarkastussäännön. Mikäli kunnassa on laadittu erilliset talous- tai tarkastussäännöt, niihin on selvyuden vuoksi syytä viitata hallintosäännössä¹⁷¹. Johtosäännöt eivät luonnollisesti voi olla ristiriidassa ylemmän tasoisten normien, kuten perustuslain tai lain kanssa. Jos tällainen ristiriita kuitenkin esiintyy, alemmanasteista johtosäännön kohtaa

¹⁶⁹ Myllymäki 2007, s. 392.

¹⁷⁰ HE 24/2012 vp, s. 9.

¹⁷¹ Harjula & Prättälä 2007, s. 409.

ei saa soveltaa¹⁷². Normiristiriitaa tulkittaisiin tällöin lex superior –säännön mukaisesti, jolloin ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen normin.

Suomen Kuntaliitto suosittaa kunnille erillisen tarkastussäännön laatimista. Tätä varten Suomen Kuntaliitto on laatinut tarkastussääntömallin, jossa on tarpeelliset lakia täydentävät määräykset. Tarkastussääntömallissa on kymmenen pykälän mittainen malli, johon on otettu säännökset kunnan ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ja suhteista, tarkastuslautakunnan kokoonpanosta, kokouksista ja tehtävistä, tilintarkastajan valinnasta, tarkastuslautakunnan tilintarkastukselle antamista tehtävistä, tilintarkastajan ilmoitusten ja tilintarkastuskertomuksen antamisesta ja tarkastuslautakunnan valmisteluun kuuluvista asioista¹⁷³. Näiden lisäksi tarkastussäännössä on syytä olla ohjaavat määräykset mahdollisesta tarkastuslautakunnan alaisesta henkilökunnasta ja mahdollisen reviisorin asemasta¹⁷⁴.

Riihimäki on määrännyt tarkastustoimestaan tarkastussäännöllä¹⁷⁵ sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään. Tarkastuslautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joiden tulee olla valtuutettuja, ja sen lisäksi viisi jäsentä. Lautakunta voi asettaa keskuudestaan jaostoja tehtävien hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnalla ei ole käytössään henkilökuntaa ja lautakunnan puheenjohtaja on arviointikertomusten perusteella toiminut lautakunnan esittelijänä. Tilintarkastusta hoitaa JHTT-yhteisö.

¹⁷² Heuru 2001, s. 149.

¹⁷³ Suomen Kuntaliitto 2006, tarkastussääntömalli.

¹⁷⁴ Harjula & Prättälä 2007, s. 409.

¹⁷⁵ Riihimäen kaupungin tarkastussääntö 1.1.1997.

Kuntalain säännösten lisäksi Riihimäen kaupungin tarkastuslautakunnan tulee ”1) seurata tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutenkin seurata tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehdä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi, 2) huolehtia siitä, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa, 3) tehdä aloitteita lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.”¹⁷⁶

Mielenkiintoinen piirre Riihimäellä on kaupunginhallituksen alaisen sisäisen tarkastajan toimiminen lautakunnan sihteerinä. Hän myös toimii tilintarkastajan yhteyshenkilönä. Tarkastussäännön 8 § mukaan ”Tilintarkastaja ilmoittaa tarkastussuunnitelman toteutumisesta ja tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle sen määräämällä tavalla. Kuntalain 73 §:n kolmannen momentin tarkoittamat ilmoitukset lautakunnalle tehdään kirjallisina lautakunnan puheenjohtajalle.” Arviointikertomuksista ei selviä, ilmoittaako tilintarkastaja havainnoistaan käytännössä sisäiselle tarkastajalle, joka toimii myös lautakunnan sihteerinä.

Asetelma on erikoinen kuntalain tarkoittaman riippumattoman ulkoisen tarkastuksen näkökulmasta, jos kaupunginhallituksen eli operatiivisen johdon alaisella sisäisellä tarkastajalla on muutakin kuin tekninen rooli tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan työskentelyssä. Riihimäen kaupungin tarkastussääntö kieltää kunnanhallitusta asettamasta edustajaansa tarkastuslautakunnan kokouksiin. Sisäisen tarkastajan toimiessa sekä kunnanhallituksen alaisuudessa että tarkastuslautakunnan sihteerinä ja tilintarkastajan yhteyshenkilönä voidaan perustellusti kysyä, onko tämä sen enempää Riihimäen tarkastussäännön kuin lainsäätäjän tarkoituksen, eli ulkopuolisen ja riippumattoman talouden valvontajärjestelmän mukainen asetelma?

¹⁷⁶ Riihimäen kaupungin tarkastussääntö 4 §

Arviointikertomuksia tutkimalla selvisi, että Riihimäen tarkastuslautakunta on kokoontunut toimikaudella 2005–2010 12 kertaa vuodessa, paitsi vuonna 2007 11 kertaa ja vuonna 2009 9 kertaa. Tilintarkastuspäivien määrä on ollut vuonna 2005 77 päivää, vuonna 2006 80 päivää, vuonna 2007 61,73 päivää ja vuonna 2008 63,7 päivää. Vuosien 2009 ja 2010 arviointikertomuksista ei enää selviä tilintarkastuspäivien määrää. Toimikaudella Riihimäen väkiluku on joka vuonna noussut, samoin verotulot. Kunnan hallinnossa on tehty jokaisella toimikaudella joihinkin tiettyihin hallinnonaloihin kohdistuneita tarkastuksia lakisääteisten tilintarkastustehtävien lisäksi.

Arviointikertomukset käsittelevät valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista hallinnonaloittain ja sen lisäksi lautakuntaakohtaisesti. Myös kunnanhallituksen asettamat tavoitteet ovat arvioinnissa mukana. Valtuuston asettamien tavoitteiden mittaamisen ongelmallisuus ilmeni arviointikertomuksista hyvin. Esimerkiksi vuoden 2008 arviointikertomuksessa valtuuston asettamia strategisia tavoitteita olivat: ”Riihimäellä on turvallista”, ”Riihimäellä on viihtyisää” sekä ”Riihimäellä arkielämä on sujuvaa”. Tarkastuslautakunta on esittänyt konkreettisempien tavoitteiden asettamista.

Taloudellisten tavoitteiden arvioinnin osalta tarkastuslautakunta on jo vuonna 2005 kiinnittänyt huomiota talousarvion ja taloussuunnitelman määrärahojen ylityksiin. 2005–2007 Riihimäki on pysynyt ylijäämäisenä, koska kaupungin vesihuoltolaitoksen tuottama ylijäämä on nostanut tilinpäätöksen ylijäämäiseksi. Tarkastuslautakunta on vuosina 2005–2007 kehottanut valtuustoa huomioimaan väestönkasvun ja kiinnittämään huomiota talousarvion laadinnassa riittäviin määrärahoihin sekä huomioimaan edellisten vuosien ylitykset määrärahoissa. Se on joka vuosi huomauttanut, että alijäämäisen talouden nostaa pinnalle vain vesihuoltolaitoksen ylijäämä. Vuonna 2008 Riihimäen tarkastuslautakunta toteaa kertomuksessaan, että kaupungin taloustilanne on ”hälyttävä” eli 4,8 miljoonaa euroa alijäämäinen. Vesihuoltolaitos ei enää kyennyt kattamaan ylitettyä talousarviota.

Vuoden 2009 tilinpäätös oli 3,5 miljoonaa euroa alijäämäinen ja arviointikertomuksessa kaupungin taloudellista tilaa kuvataan ”katastrofaaliseksi”. Vuonna 2009 Riihimäen kaupunginhallitus nimesi tulevaisuustoimikunnan laatimaan tervehdyttämisstrategiaa ja toimenpideohjelman kunnan taloudellisen tilan parantamiseksi. Arviointikertomuksessa todetaan myös, että tilintarkastaja on huomauttanut, ettei kaupungin toimintakertomus täytä kuntalain 65 §:n edellytyksiä alijäämän kattamisesta suunnitelmakauden aikana.¹⁷⁷ Vuonna 2010 tilinpäätöksen alijäämäisyys oli kääntynyt 7,9 miljoonaa ylijäämäiseksi, josta 6 miljoonaa todettiin arviointikertomuksessa kirjanpidolliseksi kertaeräksi johtuen oppilaitosjärjestelyistä uutta koulutuskuntayhtymää perustettaessa.¹⁷⁸

Syntyntä alijäämää ryhdyttiin sittemmin vuonna 2010 kaupunginvaltuuston päätöksellä korjaamaan keinoin, jotka KHO tammikuussa 2012 katsoi laittomiksi aiemmin tutkimuksessa esitellyssä ratkaisussaan KHO:2012:2¹⁷⁹. Ottamatta kantaa Riihimäen kaupungin taloudenhoitoon tai sen ongelmiin ylipäätään on todettava, että oikeudellisesti tarkasteltuna ja kuntalain vakaussäätelyn ratio legis –argumentit huomioiden case Riihimäki osoittaa lainsäädännön toimimattomuuden ja kehitystarpeet. Kyseessä ei ole taantuva tai ikääntyvä syrjäinen kunta, vaan eteläsuomalainen kasvukaupunki. Riihimäen alijäämäisyys ei voinut tulla yllätyksenä, sillä tarkastuslautakunta on arviointikertomuksistaan vuodesta 2005 saakka kiinnittänyt huomiota talouden kestävyteen.

Case Riihimäki on yksittäistapaus eikä sille tässä tutkimuksessa pidä antaa muuta kuin käytännöllisen esimerkin arvoinen merkitys¹⁸⁰. Se kuitenkin

¹⁷⁷ Riihimäen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2009, s. 1–8.

¹⁷⁸ Riihimäen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2010, s. 10.

¹⁷⁹ Ks. 4.4 Tilinpäätös tasapainon kuvaajana

¹⁸⁰ Kirjoittaja haluaa tässä yhteydessä korostaa, että Riihimäen tapausta käytetään tässä yhteydessä käytännön esimerkkinä käytännön ongelmasta eikä siitä voida tehdä laajentavia päätelmiä, sillä tapausta on selostettu kirjallisten dokumenttien perusteella eikä

osoittaa tarkastuslautakunnan voimattomuuden ja lainsäädännön puutteet niissäkin tapauksissa, joissa tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja ovat täyttäneet kuntalain edellyttämät toimenpiteet niin alijäämän kuin taloussuunnitelman valvomisen suhteen ja joissa kunnalla olisi ollut kenties mahdollisuus ryhtyä taloutensa tasapainottamisessa muihinkin toimiin kuin poistojen muuttamiseen ja näin tapahtuvaan tilinpäätöstietojen kaunistelemiseen. Kun tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota sanottuun seikkaan jo vuonna 2005, ei ole todennäköistä, että alijäämä olisi syntynyt yllättäen tai tiedostamatta.

tarkastelutapa täytä minkään tieteellisen metodin vaatimuksia. Kannanotot on perustettu lainopillisten huomioiden kytkemisestä esimerkkitapaukseen ja ovat luonteeltaan lähinnä oikeuspoliittisia.

7 PÄÄTELMIÄ

Lainopillisena tulkintalauseena, oikeuslähteistä perustellen ja teleologista tulkintaa painottaen voidaan perustellusti päästä tulkintaan, jonka mukaan kunnan talouden tasapainoisuudella tarkoitetaan kunnan talouden riittävää kestävyyttä ja pyrkimystä tosiasialliseen tasapainoisuuteen kuntataloudessa. Tasapainoa ei edellytetä vuotuistasolla, vaan neljän vuoden taloussuunnitelmakaudella, mikä lisää joustavuutta ja liikkumavaraa kunnan talouden suunnittelussa. Kuntalain 65 §:n 3 momentin mukaisen alijäämän kattamisvelvollisuudella tarkoitetaan kunnan velvollisuutta ryhtyä yksilöityihin toimenpiteisiin, jos alijäämää ei saada suunnitelmakaudella katettua.

Oikeudellisena periaatteena tulkintaa johtanut talouden vakaus ja kestävyys sekä kuntalain taloussäännösten valmisteluaineiston perusteella päädyin tulokseen, jonka mukaan kuntalain 65 §:n kolmannen momentin alijäämän kattamisvelvollisuuden täyttämiseksi ei ole perusteltua hyväksyä teknisiä toimia, joilla talouden tunnusluvut saadaan pysymään riittävällä tasolla. Lain hengen mukaista on nimenomaan tosiasiallinen pyrkimys vakaaseen talouteen joko menojen vähentämisen tai tulojen lisäämisen kautta. Kirjanpidollisten keinojen käyttäminen, vaikkakin se johtaisi asiallisiin lukuihin tilinpäätöksessä, ei riitä täyttämään tasapainoisuuden oikeudellisia edellytyksiä.

Kuntatalouden tasapainoisuuden oikeudellinen vaatimus ulottuu vain kunnan talouteen. Kuntalain taloussäännökset ja kuntalain 65 §:n 3 momentin alijäämän kattamisvelvollisuus eivät ulotu esimerkiksi kuntayhtymiin, vaikka kunnat vastaavatkin niiden taloudesta. Pyrkimys palveluiden tuottamisen tehostamiseen ja suurempiin yksikkökokoihin usean kunnan yhteisessä organisaatiossa tarkoittaa sitä, että kunnan taloudesta päättävillä ja ulkoisen tarkastuksen toimijoilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa tällaisiin organisaatioihin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuntaan kohdistuva valtion ohjaus toteutuu ensisijaisesti lainsäädäntötoimin. Valtion näkökulmasta kuntatalouden tasapainoisuudessa on kysymys valtion vastuista Euroopan unioniin nähden. Kyse on lisäksi perusoikeuksien toteutumisesta ja kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Kuntien finanssivalta saa oikeutuksensa perustuslaista. Kuntalaki määrittää oikeudelliset rajat kuntalouden tasapainoisuudelle ja talouden tasapainoisuuden valvonta ja mahdolliset tasapainottamistoimet palautuvat kunnan asukkaiden vaaleilla valitseman valtuuston päätösvaltaan.

Demokratian kannalta on ongelmallista paitsi päätösvallan karkaaminen yhä kauemmas valtuustoista erilaisten ulkoistamismenettelyiden ja yhteistoimintaorganisaatioiden vuoksi, myös valtion ja EU:n taholta tulevan talouskuriohjauksen näkökulmasta. Taloudellinen tehokkuus ja markkinavoimien rauhallisina pitäminen ovat eurooppalaisella tasolla saaneet yhteiskunnallisen arvon aseman, jota ei juuri kyseenalaisteta. Jonkinlainen normikollisio on olemassa kuntatalouden vakausvaatimusten ja kunnallisen itsehallinnon välillä.

Tarkastuslautakunnalle ja tilintarkastajalle on kuntalaissa säädettyjä velvoitteita valvoa tasapainottamistoimien riittävyttä. Tarkastuslautakunnalle on lainsäätäjän toimesta annettu tehtäväksi valvoa kuntien tasapainoista taloudenhoitoa ja alijäämäsäännösten toteutumista kunnassa. Tehtävän voidaan katsoa olevan sekä tarkastuslautakunnan että tilintarkastajien vastuulla. Vaikka EMU:n budjettikuri ei koskekaan välittömästi yksittäistä kuntaa, sillä voidaan katsoa olevan välillistä vaikutusta kuntatalouden tasapainoisuuden edellytyksiin.

Tarkastuslautakunnan asema lakisääteisenä lautakuntana ja kunnanhallituksen otto-oikeuden ulottumattomissa takaa sen toiminnalle riippumattoman aseman. Tarkastuslautakunta voi ainakin teoriassa muodostaa mielipiteensä kunnan operatiivisesta johdosta välittämättä. Lainsäädäntö rajaa tarkastuslautakunnan

toimivallan koskemaan kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. Kuten edellä on esitetty, jako tarkoituksenmukaisuusvalvonnan ja laillisuusvalvonnan välillä ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen, saati tarkkarajainen. Vaikka tarkastuslautakunnalla ei ole mahdollisuutta kohdistaa tilivelvollisiin muistutuksia kuten tilintarkastajalla, sillä on kuitenkin vaikutusvaltaa asioiden valmistelijan ominaisuudessa.

Voimassa oleva oikeus ei anna tarkastuslautakunnalle konkreettisia välineitä, joilla se voisi puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Kuntalaki korostaa valtuuston asemaa kunnan ylimpänä päättäjänä, ja yksittäinen kunta voi valtuustonsa niin päättäessä antaa tarkastuslautakunnalle itsehallinnon hengessä suuremman toimivallan ja vaikuttavamman aseman kuin lainsäädäntö edellyttäisi. Jos taas lainsäädäntö antaisi tarkastuslautakunnalle, tilintarkastajalle tai molemmille mahdollisuuden puuttua valtuuston päätöksiin sanktioin tai muistutuksin, se johtaisi normiristiriitaan ja kunnallisen itsehallinnon periaatteen vaarantamiseen.

Alijäämien välttäminen vakaa julkistalous on noussut yhteiskunnalliseksi arvoksi niin EU:n tasolla, yksittäisten jäsenvaltioiden kuin niiden paikallishallintojenkin tasolla. Budjettikuri ohjaa yhteiskunnallisena arvona myös kuntatason taloudenpitoa ja ylipäättään koko julkista sektoria. Oikeusperiaatteiden noudattamisen valvonnan voidaan katsoa kuuluvan paitsi reaaliaikaisesti kunnan toimivalle johdolle, myös jälkikäteen niin tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuusvalvonnallekin. Lainalaisuuden vaatimus kaikessa julkisessa toiminnassa on ehdoton.

Vaikka tilintarkastajalla on mahdollisuus kohdistaa tilivelvollisiin muistutus, on muistettava, että tilintarkastajallakaan ei ole valtuuksia purkaa päätöksiä tai päättää muistutuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluu hankkia selitys siltä, jota muistutus koskee sekä valmistella valtuustolle ehdotus toimenpiteistä, joihin muistutukset antavat

aihetta. Valtuusto on jälleen merkittävimmissä roolissa varsinaisen päätöksen tekijänä, mutta tarkastuslautakunnalla on esittelijän valtaa muistutusmenettelyssäkin.

Kuntatalouksien valvonnan kiristämiseksi on valtiontaloudelliset ja eurooppaoikeudesta johtuvat perusteensa, toisaalta valvonnan ja ohjauksen kiristämällä törmätään pian normiristiriitaan kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa. Tarkastuslautakuntaorganisaatio kaipaisi konkreettisempaa asemaa ja keinovalikoimaa lainsäädännöllisesti, mikäli sen halutaan pitävän kurissa myös taloudellisia ongelmakuntia, mutta tuolloin valtuuston asema heikkenisi, mikä olisi kestäväntöntä nykylainsäädännön kannalta.

Voidaan myös kysyä, antaako kunnallinen itsehallinto oikeuden tulkita sitä laajentavasti niin, että sen nimissä voidaan jättää kustannukset tulevien, pienten ikäluokkien kustannettaviksi tai verotasauksen ansiosta maksattaa ne paremmin toimeen tulevilla kunnilla? Onko kunnallinen itsehallinto niin laaja ja koskematon, että kunnilla pitäisi olla ehdoton oikeus itse valvoa talouttaan ja talouden tasapainoan tarkastuslautakunnan ja kilpailutettujen ammattitilintarkastajien kesken, vai olisiko perusteltua siirtää kyseinen tehtävä täysin taloudellisesta ja poliittisesta voitontavoittelusta erilliselle taholle, esimerkiksi verovaroin kustannetulle, riippumattomalle tuomioistuintyyppiselle taholle?

Kunnan varainhoito ja sen valvonta on mielenkiintoinen tutkimusaihe, eikä vähiten sen nopeahkon oikeudellisen kehityksen vuoksi. Kirjoitustyön viime vaiheillakin on jatkuvasti tapahtunut kehitystä ja käännteitä niin Suomen kuin EU:n sääntelyn kehittämisessäkin. Jatkotutkimuskysymyksenä olisi mielenkiintoista tarkastella perusoikeuksien toteutumisen ja talouden vakaussääntelyn välistä oikeudellista suhdetta. Kuinka pitkälle oikeudellisia rajoja voidaan venyttää talouskuriin vedoten ja mikä on hyvinvointioikeuksien juridinen minimi? Säännösten tulkinnanvaraisuus ja arvioinnin ongelmat voivat johtaa tilanteeseen, jossa näennäisesti toteutetaan vähimmäistasoista hoivaa, mutta

täyttääkö se kuitenkin yhdenvertaisuuden tai ihmisarvon vaatimaa kohtelua? Demokratian kannalta on ongelmallista, jos markkinavoimat ja talouskuri määrittävät valtioiden toteuttamaa politiikkaa vaaleilla valittujen edustajien sijasta.

Kunnat vastaavat itse taloudestaan ja sen valvonnasta, ja heikossa taloudellisessa tilanteessa palveluiden tasosta saatetaan tinkiä budjettikurin nimissä. Seurauksena ihmisten saamien palveluiden tasoon vaikuttaa heidän asuinpaikkansa, mitä ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden ja hyvinvointioikeuksien näkökulmasta. Ratkaisuna voitaisiin vierittää vastuuta valtiolle perusoikeuksien vähimmäistason toteuttamisesta samaan tapaan, kuin kunnat ovat nyt juridisesti vastuussa niistäkin palveluista, jotka ostetaan yksityisiltä ostopalvelusopimuksin.