

Miksi ja miten budjettia perustellaan?

Perustelukäytäntöjen merkitys, muutos ja ongelmat

Markku Harrinvirta

1. BUDJETOINNIN PERUSONGELMAT

Kohta kuusikymmentä vuotta sitten politiikan tutkija V. O. Key (1940) peräänkuulutti budjettiteoriaa, joka määritteli, miten ohjata julkiset varat eri käyttötarkoituksiin parhaan vastineen aikaansaamiseksi. Häntä ihmetytti erityisesti, että yhteiskuntatutkijat eivät mieltäneet valtion budjettia taloudellisena päätöksentekona, jossa lähtökohtana oli pidettävä resurssien niukkuutta ja niiden ohjauksen tehokkuutta aivan kuten kaikessa muussakin taloudellisessa toiminnassa. Valtion budjettiprosessissa niukkuus näyttäytyy siten, että yhteiskunnassa on aina olemassa enemmän tarpeita ja päämääriä kuin valtion varoilla on mahdollista tyydyttää. Taloudellista tehokkuutta vaaditaan erityisesti silloin, kun valtion menojen kasvu ja tulojen supistuminen horjuttavat budjetin tasapainoa.

Taloudellisen päätöksenteon näkökulmasta budjettiprosessissa kohdataan aina kaksi perusongelmaa: resurssien allokaatio eri kohteisiin ja resurssien käyttö palvelujen järjestämisessä. Resurssien allokaatiolla pyritään ratkaisemaan tavoiteltava palvelu- ja tarpeentyydytystaso; resurssien käyttö palvelutuotannossa ratkaisee, miten onnistuneesti asetettuihin tavoitteisiin päästään. Itse käyttötarkoitukset määritellään suureksi osaksi lainsäädännöllä, yhteiskuntapolitiikalla ja hallitusohjelmilla. Taloudellisen harkinnan alueeseen kuuluu, miten paljon varoja suunnataan eri tarkoituksiin ja miten varojen käyttöä ohjataan ja seurataan. Periaatteellisesta yksinkertaisuudesta huolimatta resurssien allokaation ja käytön ongelmiin ei ole olemassa yksinkertaista ratkaisua. Varsinaisen poliittisen päätöksenteon ohella myös toiminnan ja talouden suunnitteluun ja etenkin määrärahojen suuruuden arviointiin ja käyttöön liittyy »poliittista peliä», ja talousarvio syntyykin eri toimijoiden ja näkemysten välisen kilpailun tuloksena.

Valtion tehtävien laajentumisen ja julkisen hallinnon tieteellistymisen myötä *toiminnan ja talouden suunnittelulla* on pyritty luomaan yhtenäistä järjestelmää resurssien suuntaamisen ja käytön ongelmien ratkaisemiseksi. Suunnittelun lähtö-

kohtana ovat useimmiten yhteiskunnan tarpeisiin perustuvat valtion tehtävät ja palvelut, joita koskeville päätöksille tavoitellaan rationaalista perustaa. Rationaalisen lähtökohdan tarve korostuu budjettiprosessissa, jossa joudutaan ratkaisemaan, miten resurssit jakautuvat esimerkiksi yleisen hallinnon, maanpuolustuksen, koulutuksen, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon kesken. Kun allokaatiopäätöstä tehdään, joudutaan eri tavoitteiden välillä muodostamaan tärkeysjärjestyksiä, koska yhteen tarkoitukseen käytettävät varat ovat pois jostakin toisesta käyttötarkoituksesta. Periaatteessa resursseja tulisi kohdistaa eniten niihin käyttötarkoituksiin, joissa tarpeentyydytys eli saatava hyöty on suurin. Kun hyödykkeitä ja palveluita on tarvetta vastaava määrä, resurssit on *allokoitu tehokkaasti*.

Valtion palvelurakennetta ja -tasoa määrittävän allokaatiopäätöksen ohella budjettiprosessissa tulee harkittavaksi, miten palvelut tuotetaan parhaalla mahdollisella tavalla. Kansantaloustieteestä omaksutun terminologian mukaan tuotanto on *teknisesti tehokasta* silloin, kun palvelut tuotetaan vähimmillä resursseilla ja kustannuksilla. Resurssien käytön tuottavuuden ja taloudellisuuden ohella tekniseen tehokkuuteen liittyviä kysymyksiä ovat, rahoitetaanko palvelut määrärahoilla vai maksuilla ja tuotetaanko palvelut julkisesti vai yksityisesti. Allokatiivinen ja tuotannon tekninen tehokkuus ovat myös yhteydessä toisiinsa, koska tuotannon tehokkaalla järjestämisellä voidaan kohottaa julkista palvelutasoa.

Suomalaisessa hallinnossa toiminnan ja talouden suunnittelussa ja budjetoinnissa on esiintynyt kaksi vakavaa yritystä ratkaista budjettitalouden perusongelmia. Nämä ovat 1960-luvun lopun ohjelmabudjetointi jälkeläisineen ja 1980-luvun lopussa käynnistetty tulosohjaisuudistus. Määritelmän mukaan suunnittelulla tarkoitetaan päätöksenteon valmistelua. Suunnittelun ensisijaisena tarkoituksena on näin ollen tuottaa informaatiota, johon päätöksenteko voidaan tukea.

Valtion tehtävien ja valtion menojen voimakkaan kasvamisen myötä syntyi tarve hallita valtiontaloutta kansantalouden makrotaloudellisen ohjauksen rinnalla. Ohjelmabudjetoinnin lähtö-

kohtana olivat valtion tehtävät, jotka tavoitteilla muotoiltiin ohjelmiksi, joita arvioitiin etu- ja jälkikäteen kustannus-hyöty analyysillä. Ohjelmabudjetoinnin vaikutus budjettiin jäi kuitenkin verraten vähäiseksi. Tulosoajausuudistuksen taustalla on ennen kaikkea 1980-luvun alkupuolelta lähtien länsimaissa harjoitettu budjettijärjestelmien laaja uudelleenarviointityö, johon on jouduttu 1970-luvulla ilmaantuneiden kansantaloudellisten ja julkisten talouksien ongelmien takia. Valtion resurssiohjauksen ja palvelutuotannon tehostamiseksi tulosoajaus tarjoaa konkreettisemmän, täsmentyneemmän ja kehittyneemmän välineistön kuin ohjelmabudjetointi, vaikka sukulaisuus näiden välillä onkin kiistaton. Suhteuttamalla resurssit (tuottavuus) ja kustannukset (taloudellisuus) tuotettaviin suoritteisiin, tulosoajauksella pyritään edistämään voimavarojen käytön teknistä tehokkuutta; arvioimalla tuotettuja ja tuotettavia suoritteita suhteessa tavoitteisiin ja tarpeisiin (vaikuttavuus) tavoitellaan resurssien tehokasta allokaatiota.¹ Tulosoajausuudistuksen vaikutus talousarvion ja varsinkin budjetin perusteluihin on ollut huomattavin sitten vuoden 1968 budjettiudistuksen.

Tämän katsauksen tarkoituksena on tarkastella budjetin perustelukäytäntöjä kuluneen kolmenkymmenen vuoden aikana painottaen talousarvioesitykseen tulleita merkittävimpiä uudistuksia. Kirjoituksessa keskitytään pääasiassa budjetin määrärahojen perusteluihin eli ns. yksityiskohtaisiin perusteluihin. Budjetin perustelukäytäntöjä arvioidaan sen mukaan, mitä budjetin tehtäviä on kulloinkin korostettu, ja toisaalta, miten budjetointitekniikat ja suunnittelu ovat kehittyneet tukemaan budjettiprosessia. Pääpaino kirjoituksessa on 1980-luvun lopussa käynnistyneessä tulosoajausuudistuksessa, jonka merkitystä ja ongelmia analysoidaan. Perustelukäytännöt koskevat itsessään vain kapeaa, professionaalista ja jopa esoteerista osaa hallinnosta, mutta muutokset perustelukäytännöissä heijastavat laajempia kysymyksiä politiikan ja hallinnon suhteesta ja alasta, budjetti- ja suunnittelujärjestelmien muutoksesta, hallintoajattelusta sekä hallinnon uudistamisen ongelmista.

2. BUDJETTIKÄYTÄNTÖ VUODESTA 1968 VUOTEEN 1988

Talousarvioesitykseen (ns. keltainen kirja) kuuluvat yleisperustelut, taulukko-osa, yksityiskohtai-

set perustelut ja liiteosa. *Yleisperusteluissa* hallitus selvittää eduskunnalle kansantalouden tilaa, talouspolitiikan peruslinjauksia ja valtiontalouden kokonaiskuvaa. Yleisperusteluissa tarkastellaan myös talousarvioesityksen rakennetta valtion tehtävien ja menojen laadun mukaisin jaotteluin sekä menoarvioesityksen päälinjoja pääluokittain. Yleisperustelut laaditaan valtiovarainministeriössä, ja niiden sisältöön vaikuttavat ennen kaikkea hallituksen talouspoliittinen linjanveto, valtiovarainministeriön arviot, ministeriöiden päätökset ja eduskunnassa säädetyt lait.

Talousarvioesityksen keskeisin osa on *yksityiskohtaiset perustelut*. Talousarvioesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selvitetään valtion tulot, lainat ja menot tulevalle vuodelle. Yksityiskohtaisten perustelujen sisältö ratkaisee sen, miten määrärahojen käyttöä ohjataan ja valvotaan sekä miten hyvää informaatiota eduskunnalla on käytettävissä budjettipäätöksensä tueksi. Budjetin perustelujen tärkeyttä korostaa se, että talousarvioesityksessä valtion tulot ja menot on koottu ja julkisesti esitetty; muilta osin talousarvioasiakirjat ovat salaisia.

Yksityiskohtaisten perustelujen *yleisessä osassa* selvitetään menojen budjetoinnin menettelytapoja, rakennetta ja asiasisältöä. Yleisessä osassa kuvataan ja vahvistetaan Suomen budjetille omaleimainen menomomenttien numerotunnusjärjestelmä.

Yksityiskohtaisten perustelujen laajin ja kiinnostavin osa on talousarvioesityksen menojen perustelut. Menojen perustelut jakautuvat kuuteentoista etupäässä hallinnonalajakoa noudattavaan pääluokkaan sekä pääluokkien alla lukuihin ja momentteihin. Yksityiskohtaiset perustelut kirjoitetaan virastojen ja ministeriöiden talousarvioehdotustyön yhteydessä siten, että virastojen ja laitosten toimintamenoja ja hankkeita koskevat perustelut laaditaan virastoissa ja laitoksissa. Ministeriöiden omia menoja, siirtomenoja ja tavoitteita koskevat perustelut laaditaan ministeriöissä. Vaikka perustelujen kirjoittaminen etenee budjettiprosessissa alhaalta ylöspäin, niihin voi tulla muutoksia prosessin kaikissa vaiheissa. Talousarvioesitys on noudattanut edellä kuvattua rakennetta vuoden 1968 budjettiudistuksesta lähtien.

2.1 Budjettiudistus 1968 ja perustelukäytännön vakiinnuttaminen

Suurin yksittäinen budjettiudistus on Suomessa toteutettu vuoden 1968 tulo- ja menoarvioesi-

¹ Kokonaisallokaation edellytyksiä on kehitetty myös kehysmenettelyllä.

tyksessä. Vuoden 1968 budjetissa ryhdyttiin selvittämään nykyisinkin budjetin perusrakenteen muodostavaa menolajikäytäntöä ja siihen liittyvää numerotunnusjärjestelmää, otettiin käyttöön uusia menojen jaottelutapoja, jaettiin budjetti yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin, otettiin käyttöön alamomentti- ja käyttösuunnitelma- jaottelut sekä vakiinnutettiin määrärahojen perustelukäytännöt. Ulkoisesti budjettiesitys on vuodesta 1968 vuoteen 1988 uudistunut huomattavan vähän. Lukujen ja momenttien määrät ovat 1970-luvun ajan aina 1980-luvun puoliväliin saakka säilyneet samassa suuruusluokassa.²

Uudistuksista vaikutusvaltaisain oli siirtyminen menolajibudjettiin. Menolajibudjettiin merkitsi, että valtion kaikki menot jaettiin kulutus-, siirto- ja sijoitusmenoihin menojen käytön laadun mukaisesti. Uudistus oli omiaan selvittämään budjettointia, budjettiasiakirjaa sekä menojen seuranta- ja valvontaa, joista ennen uudistusta puuttui yhtenäinen systematiikka. Uudistuksella menojen rakenne saatiin kansantalouden tilinpittoa vastaavaksi. *Numerotunnusjärjestelmällä* menolajirakenne täsmennettiin erilaisilla alajaotteluilla. Numerotunnusten merkitys on keskeinen, koska niillä määrätään, mihin määrärahaa saa käyttää ja budjetoida. Joillakin momenteilla numerotunnus on ollut määrärahan ainoa perustelu momentin nimikkeen ja markkamäärän ohella.

Menolajibudjetoinnin ohella budjetin rakentamiseen pyrittiin vuoden 1968 uudistuksessa tuomaan ohjelmabudjetointiajattelun perustuvia tehtäväpainotuksia. Uudistus näkyi budjetin yleisperusteluissa valtion kokonaismenojen laadun, valtion tehtävien ja pääluokkien mukaisina tarkasteluina. Budjettiudistuksen tarkoituksena oli myös saada budjetin lukurakenne vastaamaan tehtäväpohjaisia jaotteluita. Tämä osa uudistusta ei edennyt budjettikäytännöksi asti. Vuodesta 1968 lähtien budjettiin pyrittiin kuitenkin ottamaan momenttiperustelujen ohella lukuperusteluita.

Budjetin rakenteen ohella ohjelmabudjetointi vaikutti myös suhtautumiseen perusteluihin. Ohjelmabudjetoinnin suunnittelupainotuksesta seurasi, että budjetin laatuun suunnitteluasikirjana pyrittiin kiinnittämään huomiota. Perustelujen laadun parantamisen keinona ehdotettiin *ns. perustelubudjettia*, jossa painopiste olisi määrärahan käytön ohjaamisen sijasta toiminnan tavoitteissa ja määrärahojen mitoittamisessa (Tiihonen 1989, 70–71; Tiihonen 1990, 139–141). Perustelubud-

jettia eduskunnan päätöksenteon tukena ei kuitenkaan koskaan toteutettu.

Ohjelmabudjetointiin liittynyt pyrkimys budjettipäätöksenteon tukemiseen menojen mitoittamiseen ja tavoitteisiin liittyvillä perusteluilla jäi loppujen lopuksi hyvin vähäiseksi, ja perustelukäytäntö ilmensikin koko 1970-luvun ja pitkälle 1980-luvulle kokonaan muita kuin suunnittelun ja informoidun päätöksenteon näkökulmia. Budjetin kirjallisten perustelujen suoranaista väheksymistä kuvasi vuonna 1968 käyttöön otettu ja 1980-luvun loppuun asti jatkunut *referenssibudjettikäytäntö*. Referenssibudjettikäytäntö merkitsi, että määrärahojen perusteluita ei toistettu, ellei perusteluihin tullut muutoksia tai lisäyksiä. Tästä seurasi, että määrärahan käyttötarkoituksen ja muut perustelut joutui etsimään useiden vuosien takaa. Ilmeisesti referenssibudjettikäytännöllä haluttiin hillitä budjetin sivumääräistä laajuutta, joka olikin merkittävä johtuen suuresta luku- ja momenttimäärästä ja äärettömän yksityiskohtaisista jaotteluista momenttien sisällä.

Se, miten käyttökelpoinen asiakirja budjettiesitys käyttäjälleen lopulta on, riippuu siitä, mitä budjetilla halutaan ja pystytään viestittämään. *Budjetin rakenteen ja perustelukäytäntöjen muotoutumisen määrittää se, mitä tehtäviä budjetilla on haluttu korostaa*. Määrärahojen yksityiskohtaisten perustelujen tehtävänä on talousarvion toimeenpanon ohjaus, talousarvion seurannan ja valvonnan mahdollistaminen ja eduskunnassa tehtävän talousarviopäätöksen tukeminen. Talousarvion toimeenpanossa määrärahan suuruus, määrärahalaji, menolaji, jaottelut ja perustelut antavat toimeenpanijoille ohjeen siitä, miten määrärahaa saa ja pitää käyttää. Samat osatekijät muodostavat lähtökohdan talousarvion noudattamisen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden seurannalle ja valvonalle. Toisaalta perusteluissa on eduskuntaa varten informaatiota määrärahan mitoittamisesta, käytöstä, toiminnasta ja muista seikoista, jotka periaatteessa viittaavat syihin, jotka puolustavat määrärahan ottamista budjettiin ja määrärahan suuruutta. (Esim. Valtiovarainministeriö 1989, 1.) Toimeenpanon ohjaus ja valvonta perusteluilla korostavat budjetin *oikeudellista* tehtävää; perustelut päätöksenteon taustainformaationa korostavat *taloudellisen suunnittelun* tehtäviä ja vähintään välillisesti myös budjetin *poliittista* tehtävää.

Tiivistetysti budjettikäytäntöä 1960-luvun lopulta 1980-luvun loppuun voi kuvata sanomalla, että siinä on korostunut oikeudellinen toimeenpanon ohjaus ja valvonta. Valtion budjettiesityksen rakenne ja perustelut ovat silmiinpistävästi ilmen-

² Lukuja on ollut kaiken aikaa reilut kolmesataa ja momenteja noin 1600.

täneet yksityiskohtaista resurssi- ja normiohjauksen perinnettä. Huomattavasti vähäisemmässä määrin ja vain ajoittain budjetin uudistamisessa ja perusteluissa on näkynyt taloudellisen suunnittelun painotuksia. Perustelujen puhtaasti toimeenpanoa ohjaavaa ja valvovaa roolia on kuvastanut mm. se, ettei määrärahojen perusteluja toistettu budjettiesityksessä, ellei perusteluihin tullut muutoksia. Käytäntö heijasti äärimmillään vietyä perusteluniukkuuden perinnettä, jossa tekstiperustelu nähtiin tarpeelliseksi vain silloin, kun määrärahan normiluonne muuttui. Toisaalta inkrementalismin perinnettä kuvasi käytäntö, jossa vain määrärahan lisäykset perusteltiin: säävutettu määräraha oli viraston tai ministeriön legitimi budjettiosuus, jota oli vaikea kyseenalaistaa. Vasta vuoden 1989 budjetista eteenpäin on pidetty periaatteena, että määrärahat perustellaan joka vuosi uudelleen.

Myös perusteluista käydyssä asiantuntijakeskustelussa on korostunut oikeudellinen näkökulma. Perinteisesti keskustelu perusteluista on koskenut niiden oikeudellista sitovuutta ja on käyty budjettijuridiikan tuntijoiden kesken (Tiihonen 1989). Keskustelu on koskenut sitä, mistä asioista eduskunta voi määrärahojen osalta päättää, miltä osin yksityiskohtaiset perustelut ovat toimeenpanijaa sitovia ja antaako budjettinormi toimeenpanijalle valtuutuksen määrärahan käyttöön vai myöskin velvoituksen. Vallitseva tulkinta sitovuuskysymyksessä on ollut, että perustelut sitovat budjetin toimeenpanoa siltä osin kuin ne liittyvät määrärahan käyttötarkoitukseen ja mitoittamiseen, muilta osin perustelut ovat taustainformaatiota. Asiantuntijakeskustelussa budjetin informatiivisuusnäkökulma on tänä aikana tullut hajanaisesti esille suunnittelun kehittäjien ja puolestapuhujien toimesta (Tiihonen 1990).

Toimeenpano-ohjauksen ja valvonnan ytimen on muodostanut menolajibudjetointi, lukemattomat määrärahamomentit sekä yksityiskohtaiset alamomentti- ja käyttösuunnitelmajaottelut momenttien alla. Vaikka budjettitalous pysyi näillä keinoilla oikeudellisessa mielessä hallittavana, budjetti tuli samalla erittäin raskassoutuiseksi ja päätöksentekijöille vaikeaksi käsitellä ja ymmärtää. Säädöksillä määrätty ja yksityiskohtaisilla normeilla ohjattu budjettitalous merkitsi myös, että budjetin määrärahamomentit ja niiden käyttö oli etukäteen kiinnitetty suurimmaksi osaksi. Tällaisessa budjettijärjestelmässä budjetin ns. rautainen osa kasvoi jatkuvasti samalla kun valtiontalouden kokonaisuuden ja hallinnon yksiköiden resurssiohjauksen liikkumavara kaventui. Tästä myös seurasi, että budjetti jousti käytän-

nössä vain menonlisäyksien suuntaan. Nämä tekijät ovat olleet taustana, kun budjetin rakennetta ja sisältöä on pyritty uudistamaan ja järkevöittämään 1980-luvun lopusta alkaen.

2.2 Budjettiuudistus 1988 ja perustelukäytännön selkeyttäminen

Tärkein budjettiuudistus vuoden 1968 uudistuksen jälkeen ja ennen tulosoajausuudistusta on ollut vuonna 1988 toteutettu tulo- ja menoarvion uudistaminen. Uudistus astui voimaan vuoden 1989 valtion tulo- ja menoarvioesityksessä. Tässä uudistuksessa ratkaistiin klassinen ongelma perustelujen sitovuudesta, vahvistettiin vallitseva budjettikäytäntö, poistettiin perusteluihin liittyviä epäselvyyksiä ja omaksuttiin vuosittaisperustelu perustelukäytäntöön.

Keskeisin osa uudistusta oli perustelujen jakaminen budjetin toimeenpanoa sitovaan päätösosaan ja päätöksenteon taustainformaatioksi luokiteltuun selvitysosaan. Samalla yleisperusteluista siirrettiin yksityiskohtaisiin perusteluihin ne osat, joilla katsottiin olevan oikeudellista sitovuutta. Vastaavaa jaotusta oli pyritty budjettikäytännössä luomaan aina 1960-luvun lopulta asti ilman, että toimivaan ratkaisuun oli päästy. Uudistuksen valmisteli budjetin perustelutyöryhmä, joka myös totesi budjetin kehittämisen linjaksi siirtymisen kohti tehtävien mukaisia suurempia määrärahakokonaisuuksia ja momenttien vähentämistä (valtiovarainministeriö 1986:20). 1980-luvun lopusta lähtien lukujen ja momenttien määrää on vähennetty systemaattisesti.

2.3 Budjettiesityksen perinteiset informaatio-ongelmat

Informatiivisuuden näkökulmasta budjetissa on paljon ja moninaisia ongelmia, mutta pääpiirteissään ongelmat voidaan jakaa kahteen ryhmään. *Budjetti on ensiksikin rakenteeltaan ja sisällöltään ollut sellainen, ettei se riittävästi ole palvellut päätöksenteossa ja muutoinkin tärkeätä valtiontaloudellisen kokonaiskuvan hahmottamista.* Kokonaiskuva hämäryys johtui ensiksikin budjetin rakenteen yksityiskohtaisuudesta, joka ei mahdollistanut luontevaa yhteyttä valtion tehtävistä ja yleisperustelujen yleisistä toimintalinjauksista yksittäisiin määrärahoihin, jotka loppujen lopuksi ovat keinoja päästä asetettuihin tavoitteisiin. Kokonaiskuvan hahmottamisen kannalta ongelmallinen on ollut momenttirakenne, mutta myös

lukurakenne, jota ei ongelman tiedostamisesta huolimatta ole saatu tehtävärakenteen mukaiseksi. Ongelman muodostivat myös lukuperustelut, jotka oli kyllä omaksuttu osaksi perustelukäytäntöä, mutta joita vain harvoin käytettiin. Pääluokkaperusteluja on budjetin perusteluja kirjoitettaessa pidetty ilmeisen vähäpätöisinä, eikä niiden sisältö ole palvellut riittävästi hallinnonalojen yleisempää tavoitteenasettelua. Kaiken kaikkiaan budjettiasiakirjan tärkeimpänä ongelmana onkin pidetty konkreettisen tavoitteenasettelun kaikenlaista sivuuttamista (Tiihonen 1989, xiii).

Yhtä vakava ongelma kuin kokonaiskuvan hämärtyminen on ollut se, että momenttiperusteluissa päätöksentekijöille on annettu mitoitusta, tarkoitusta ja toimintaa koskevaa taustatietoa erittäin niukasti. *Budjetin yksityiskohtaisina perusteluina annettavaa informaatiota on leimannut yleinen heikkolaatuisuus, vähyyys, epäselvyydet ja vaikeaselkoisuus.* Tämä havainto määrärahojen perusteluista ei kuitenkaan koske vain Suomea, vaan on yleismaailmallinen. Budjettidokumenteja tarkastellessa on todettu tavalliseksi vaikutelma, että informaation tarkoitus tuntuu olevan paremmin hämärtää ja peittää asioita kuin selkeyttää niitä. Budjetin kieli ja rakenteet avautuvat vain asiaan vihkiytyneille: budjettiesityksessä asiantuntijat kommunikoivat toisille asiantuntijoille. (Premchand 1993, 17.)

Jonkin verran yleistäen voidaan väittää, että suomalaista julkista toimintaa luonnehtinut *hallintolegalismin* voimakas perinne on muokannut budjettiperustelukäytäntöä, eikä ole sallinut talousarvioesityksen kehittyä aidoksi suunnitteluvälineeksi. Vielä tälläkin vuosikymmenellä perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitea on nähnyt tarpeelliseksi korostaa, että suomalaisessa budjettikäytännössä perustelujen käsite ei viittaa eduskunnan päätösten syihin ja perusteisiin, vaan määrärahan käyttöä normatiivisesti sitovaan tekstinosaan (KM 1990:7, 200). Juridinen täsmällisyys on kiistämättä tavoiteltava asia päätösasiakirjassa, joka luonne budjetilla on. Budjetin pohjalta täytyy pystyä varmistamaan valtion varojen käytön oikeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Ongelma kuitenkin on, että juridisen näkökulman korostuminen näyttää heikentäneen budjetin laatua informatiivisena suunnitteluasiakirjana. Nykyisessä budjetissa ei juridisen muodon ja informatiivisuuden välillä ole risiiriitä, koska informatiiviset ja oikeudellista merkitystä omaavat osat on yksiselitteisesti erotettu toisistaan. Momenttien ja lukujen selvitysosien ansiosta edellytykset informatiiviselle suunnittelubudjetille ovat olemassa.

Saattaa myös olla, ettei toiminnan ja talouden suunnittelulla ole ollut käytettävissä riittäviä välineitä, joilla suunnittelu olisi saatu budjetin valmistelua hyödyttäväksi. Perustelukäytännöstä ja suunnittelun yleisyydestä johtuen toiminnan ja talouden suunnittelu on integroitunut huonosti budjettiprosessiin, ja vasta viime vuosina näiden yhdistämisessä on edistytty. 1980-luvulla toiminta- ja taloussuunnittelun tavoitteita on ryhdytty ottamaan talousarvion perusteluihin, mutta systemaattisesti tavoitteenasettelu on tullut osaksi määräraha-perustelujen tulosohjauksuuksien myötä.

3. TULOSOHJAUSUUDISTUS

Tulosohjauksjärjestelmän omaksuminen on muuttanut talousarvioesityksen sisältöä ennen kaikkea uusitun perustelukäytännön, budjetin rakenteen ja nettobudjetoinnin muodossa. Tulosbudjetoinnissa oleellista on ollut yksityiskohtaisen normi- ja resurssiohjauksen vähentäminen, könttäsommaperiaate sekä budjetoinnin monivuotistaminen sekä tuloksellisuuden ja tavoitteellisuuden painottaminen. Voidaan sanoa, että lähes kaikilta osiltaan tulosbudjetointi on merkinnyt pyrkimystä irtaantua hallintolegalistisesta *finanssika-meralismista*, joka on perinteisesti dominoinut budjetointia. Tulosohjauksella on tavoiteltu resurssiohjauksen tehostamista kiinnittämällä huomio määrärahojen käytön juridisesta oikeellisuudesta toiminnan saavutuksiin ja resurssien ja tulojen suhteeseen.

Vuodesta 1995 lähtien tulosohjaus on kattanut valtion laitosten, virastojen ja ministeriöiden toimintamenojen, liikelaitokset ja osia tulonsiirtojärjestelmistä. Tulosohjaus on siirtänyt budjettiohjauksen vastuuta ministeriöille, lisännyt ministeriöiden ja niiden alaisten yksiköiden vapauksia budjetoinnissa ja resurssien käytössä sekä luonut uudenlaisia vastuujärjestelmiä hallintoon.

3.1 Tulosohjauksen vaikutus perustelukäytäntöön

Tulosbudjetoinnissa hallintoyksiköt on veloitettu perustelemaan talousarvioesityksiään palvelutasoa, kustannuksia, laatua ja tuloksia kuvaavilla tavoitteilla ja tiedoilla. Hallituksen budjettiesityksessä toimintamenojen tulostiedot esitetään lukujen tai momenttien selvitysosissa, joten ne ovat luonteeltaan päätöksenteon suunnittelu- ja taustatietoa. Tulosohjauksjärjestelmässä eduskun-

nan vaikutusmahdollisuuksiksi on ajateltu käytösuunnitelmien lisäämistä momenteille, päätösoisien tehtävämäärittelyihin vaikuttamista sekä lausumien antamista määrärahoja koskien. Eduskunnan budjettivallan kannalta tulohajausuudistuksella voidaan nähdä historiallista merkitystä, koska tulohajauksessa eduskunnalle on luotu mahdollisuuksia hallinnon toiminnan suuntaamiseen budjetissa. (Valtiovarainministeriö 1990, 23–25.)

Se, että tulostavoitteet esitetään lukujen selvitysosissa merkitsee, että tulostavoitteet eivät kuulu budjettinormiin. Sen sijaan määrärahojen käyttö ja suuruus, joiden tulisi perustua tuloksellisuuteen, esitetään momenttien päätösoisassa, jolla sidotaan budjetin toimeenpanijaa. Koska tulostavoitteilta puuttuu sitova luonne, tulobudjetointi ei ole horjuttanut vallitsevaa tulkintaa budjettipäätöksen alasta, vaikka määrärahoja ja tavoitteita koskeva päätöksenteko sinänsä onkin lähentynyt. Kuitenkin, koska tulohajauksessa määrärahojen ja tavoitteiden välillä on olemassa yhteys, tulohajaus parantaa periaatteessa eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa hallinnon toimintaan välillisesti. Talousarvioesityksen tulostavoitteet luovat lähtökohdan virastojen ja ministeriöiden välisille täsmennetyille tulossopimuksille.

Tulohajausjärjestelmän myötä budjetin perustelut ovat nousseet uudelleen ja uudesta näkökulmasta esille. Tähän on nähdäkseni kaksi syytä. Ensimmäinen on se, että tulohajausuudistus on merkinnyt valtion taloushallinnon informaatiojärjestelmien uudistumista, mistä on seurannut perustelukäytännön ja perustelujen merkityksen muutokset. Toiseksi tulohajausuudistus näyttää muodostuneen – päinvastoin kuin oletettiin – ongelmaksi eduskunnan budjettityöskentelyn informatiivisuuden näkökulmasta.

Tämän kirjoituksen pääväittämiä on, että *tulohajaukseen nojaava perustelukäytäntö nostaa perustelujen aseman huomattavasti aikaisempaa keskeisemmäksi*. Tämä johtuu siitä, että luovuttaessa hallinnon yksityiskohtaisesta normiohjauksesta ja siirryttäessä virastojen könttämäärärahoihin, eduskunnan ja hallituksen ohjausote riippuu ratkaisevasti määrärahapäätöksestä ja tulokellisuuden seurannasta. Uudessa järjestelmässä resurssien käyttö on sidottu normien sijasta tuloksiin, jolloin onnistunut toimintamenopäätös ja toimiva valtiontalouden valvonta edellyttävät riittäviä kustannus- ja tulostarkasteluja: budjetti-ohjaus on siirtynyt toimeenpano-ohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Näitä tietoja eduskunta ja hallitus saavat etupäässä budjetin perusteluissa ja toimintakertomuksissa.

Oleellista on erityisesti ohjausjärjestelmän ja perustelukäytännön muutoksen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan. Jos virastojen ja ministeriöiden tulostavoitteet eivät perustele määrärahoja ja jos eduskunta on kyvytön vaikuttamaan hallinnon toimintalinjojen suuntaamiseen, eduskunnan budjettivaltavaikentuu. Jos taas tulohajauksen informaatiojärjestelmä toimii ja eduskunnalla on todellista vaikutusta toiminnan linjauksiin ja määrärahojen käyttöön, eduskunnan toimintamahdollisuudet budjettiohjauksen puitteissa parantuvat. Näin ollen tulohajaukseen sisältyvä mahdollisuus sekä budjettivallan kaventumiselle että tehostumiselle.

Perustelujen uudistamisen ohella talousarvioesityksessä³ on toteutettu rakenneuudistuksia, joiden voi laajassa katsannossa nähdä tukevan tulohajaukseen liittyvää budjetin informoivan luonteen kehitystyötä. Rakenteellisesti merkittävä muutos budjetissa on ollut lukujen ja erityisesti momenttien lukumäärän voimakas vähentäminen. Vuoden 1989 valtion tulo- ja menoarvioissa lukuja oli noin 260 ja momenteja yli 1200. Vuoden 1997 talousarvioesityksessä lukuja oli enää alle 200 ja momenteja alle 500. Momenttien määrää on vähentänyt mm. yhtiöittäminen ja liikelaitosuudistus, mutta erityisesti menolajien yhdistäminen toimintamenomenteiksi ja momenttien yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Alamomenteista on luovuttu 1990-luvulla ja käyttösuunnitelmat ovat vähentyneet (Rasku 1993).

Myös hallitusmuodon valtioneuvoston päätökset ja valtiopäiväjärjestyksen talousarviosäädökset ovat uudistuneet vuonna 1991. Tärkeimpiä uudistuksia ovat olleet nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi, talousarvion julkaiseminen perusteluneen, valtioneuvoston monivuotinen suunnitelma ja kansanedustajien aloitevallan laajentaminen. Budjettilaki ja -asetus on vuonna 1992 uudistettu ottaen huomioon perustuslain muutokset sekä erityisesti tulohajauksen budjetoinnille, laskentatoimelle ja raportoinnille asettamat vaatimukset.

3.2 Budjettiesityksen uudet informaatio-ongelmat – perustelutyhjiö

Vaikka tulosajattelu ja -rakenteet ovat antaneet mahdollisuuden kehittää budjettia suunnitteluasiakirjana, tulostiedot eivät nykyisellään tasoa, joka lunastaisi tulohajaukselle asetettuja odotuk-

³ Budjettivuodesta 1993 eteenpäin valtion tulo- ja menoarvioesitys muuttui *valtion talousarvioesitykseksi*.

sia (ks. Taunula 1992; Mannonen 1993; valtiontalouden tarkastusvirasto 2/1997). Itse asiassa on päinvastoin: tulosohjaus on ratkaissut perinteisiä informaatio-ongelmia vain vähäiseltä osin ja samalla on syntynyt uusia merkittäviä ongelmia.

Toimintamenomomenteilla resurssi- ja kustannustarkastelut sekä tulostavoite- ja toteutumatiidot usein joko puuttuvat tai ovat niin ylimalkaisia, ettei aito tulosohjaus ja -seuranta ole mahdollista, eikä määrärahojen käyttö tai mitoitus avaudu niiden kautta. Koska yksityiskohtaisesta resurssi- ja normiohjauksesta on luovuttu, ollaan toimintamenojen osalta jouduttu »perustelutyhjiöön», jossa eduskunta päättää määrärahoja tietämättä mitä määrärahalla tehdään, miksi se on arvioitu tietyn suuruiseksi tai mihin vaikutuksiin määrärahalla tähdätään. Perusteluongelmaan ovat kiinnittäneet huomiota valtiontilintarkastajat kertomuksessaan (1996) ja valtiontalouden tarkastusvirasto (2/1997). Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa (2/1997) todetaan, että tosiasiallista budjettivaltaa on selvästi siirtynyt hallintoyksiköille ilman vastaavaa toiminnan seurantaan perustuvaa kontrollia.

Myös tulosohjausjärjestelmään kuuluva maksullisen palvelutoiminnan *nettobudjetointi* on luonut samankaltaisia ongelmia kuin tulosbudjetointi. Nettobudjetointi tarkoittaa, että talousarvioon voidaan ottaa toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Nettobudjetoinnin myötä eduskunnan mahdollisuudet päättää tulojen ja menojen kokonaisuudesta ja määrärahojen käytöstä kaventuvat (Lumijärvi ja Salo 1996, 89). Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusten perusteella budjettiesityksessä tai tilinpäätöksissä esitettävä informaatio tuloista ja menoista (kustannuksista) ei ole riittävää täydentämään nettobudjetoinnista seurannutta budjettipäätöksen kaventumista (valtiontalouden tarkastusvirasto 1995, 36–37; valtiontalouden tarkastusvirasto 1/1997).

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa kertomuksessaan (2/1997), ettei heikko tulos-, resurssi- ja kustannusinformaatio yhdistyneenä yksityiskohtaisen ohjauksen vähenemiseen ole ainoita ongelmia, vaan myös siirtomenomomentit muodostavat oman merkittävän ongelmakokonaisuutensa. Siirtomenoissa ongelma on, että niiden lakiperusteisesta toimintajärjestelmästä ei välitetä tietoa. Toisaalta esimerkiksi siirtomenojen vaikutuksille ei aseteta tavoitteita, eikä niiden käyttäjämääristä tai tarpeesta esitetä arvioita. Yleensä jää hyvin epäselväksi, miksi siirtomenot on mitoitettu esitetyn suuruisiksi. Nykyistä enem-

män pitäisi keskustella siirtomenojen ja investointien järjestelmällisestä liittämisestä tulosohjausjärjestelmään erityisesti seurannan ja vaikuttavuus- ja tarvetarkastelujen, mutta myös taloudellisuus- ja tarkastelujen osalta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että budjettikäytännössä esiintyy vanhoja tiedon niukkuusongelmia ja toisaalta uusia, tulosohjauksen keskeneräisyydestä ja momenttien vähentämisestä seuraavia ongelmia. Tulostavoitteiden konkretisointia mitattavaan tai arvioitavaan muotoon ovat edellyttäneet valtiontalouden tarkastusvirasto, valtiotöidenministeriö, hallitus ja valtiontilintarkastajat.

4. LOPPULAUSE

Kun asetamme itsellemme kysymyksen budjettiesityksen tarjoaman tiedon laadusta, riittävydestä ja esittämistavasta, kysymys ei ole ainoastaan päätöksenteon taloudellisesta rationaalisuudesta, vaan myös laajemmasta kysymyksestä poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon välisestä suhteesta. Informaation epäsymmetrisyys poliittisten päättäjien ja hallinnon välillä on ongelma, jota Max Weber piti byrokratian valta-aseman kulmakivenä ja joka on ollut myös modernin public choice -suuntautuneen hallinnon tutkimuksen lähtökohtana (Wiberg ja Salonen 1991; Moe 1984, 765–773). Tulosohjaus uudistusta voidaan tulkita siten, että tuloksellisuus- ja kustannusinformaatiota tuottavilla järjestelmillä pyritään tasoittamaan tai häivyttämään informaatio-etu, joka hallinnon yksiköillä on ollut niiden määrärahoista päätettäessä (ks. Jackson 1986; Kraan 1996, 192). Yleisemmin voidaan sanoa, että mitä enemmän budjetilla on suunnitteluasiakirjan luonnetta, sitä paremmat mahdollisuudet hallituksella ja eduskunnalla on ohjata valtionhallintoa. Informatiivisuuden vaatimus julkisessa budjettiesityksessä on välitön seuraus *value for money*-hallintoajatteluun sisältyvistä läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden periaatteista (Premchand 1993; ks. myös Meklin ja Näsi 1994, 232). Koska budjetissa ohjattavat varat ovat suurimmaksi osaksi kansalaisten verorahoja, täytyisi olla myös keinot suunnata voimavarat järkevästi ja varmistua, että varat käytetään oikein ja tuloksellisesti.

Vuoden 1989 budjettiuudistus yhdessä 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla toteutetun tulosohjaus uudistuksen kanssa ovat luoneet edellytyksiä tiedoiltaan rikkaan, valtiontaloudellista päätöksentekoa ja hallinnon läpinäkyvyyttä edistävän suunnittelubudjetin aikaansaamiselle. Selvitysosien erottaminen päätösoisista merkitsee, että

hyödyllistä taustatietoa voidaan ottaa budjettiin ilman, että syntyy kiistoja toimivaltasuhteista tai perustelujen juridisesta sitovuudesta, jotka aikaisemmin estivät budjetin informatiivisuuden kehittämistä. Luku- ja momenttirakenteen muutokset ovat selkeyttäneet budjetin rakennetta huomattavasti. Vielä oleellisempaa on, että tulosohjaus on luonut edellytyksiä jäntevälle budjettisuunnittelulle ja määrärahapäästösten aidolle tavoitteellistamiselle. Vähitellen tulosohjaus tulee tavalla tai toisella ulottumaan myös siirtomenoihin ja investointeihin. Kun perustelujen sisältöä kehitetään eteenpäin tavoitteenasettelun ja kustannus- ja tulostietojen osalta, ollaan pääsemässä tilanteeseen, jossa *hallitus talousarvioesityksessä perustelee eduskunnalle, miten varat tulisi jakaa eri käyttötarkoituksiin parhaan vastineen saavuttamiseksi.*

LÄHTEET

- Jackson, Peter: Public Expenditure and the Bureaucracy. *Administration* 30(1986), 95–121.
- Key, V. O. jr.: The Lack of Budgetary Theory. *American Political Science Review* 34(1940), 1137–44
- Komiteanmietintö 1990:7. Perustuslaki ja valtiontalous. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Kraan, Dirk-Jan: *Budgetary decisions. A public choice approach.* Cambridge University press, Cambridge 1996.
- Lumijärvi, Ismo ja Salo, Sari: *Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta.* Vaasan yliopiston julkaisuja, Vaasa 1996.
- Mannonen, Arto: *Vuoden 1994 tulostavoitteiden arviointia.* Valtiovarainministeriö – budjettiosasto, Helsinki 1993.
- Meklin, Pentti ja Näsi, Salme: Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. *Hallinnon tutkimus* 4/1994, 231–43.
- Moe, Terry M.: The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28(1984), 739–77.
- Premchand, A.: *Public Expenditure Management.* International Monetary Fund, Washington D.C. 1993.
- Rasku, Johanna: *Budjettirakenteen muutokset: Muutokset budjetin rakenteessa ja budjettilainsäädännössä vuosina 1978, 1983, 1988 ja 1993.* Muistio – kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki 1993.
- Suunnittelujärjestelmien arviointiryhmän mietintö. Komiteanmietintö 1985:41. Helsinki 1985.
- Taloushallinnon kehittäminen. Virastojen budjetoinnin ja tulosohjauksen kehittämishanke. Valtionhallinnon kehittämisskeskus, Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö, Helsinki 10.4.1989.
- Taunula, Hannu: *Selvitys tulosbudjetoinnin arvioinnista vuosina 1990–1993.* Valtiovarainministeriö – muistio. Helsinki 1992.
- Tiihonen, Paula: *Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö.* Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1989.
- Tiihonen, Seppo: *Talouden ylivalta.* Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. Yhteenvetoraportti tulosohjattujen virastojen tilikauden 1992 vuositilintarkastuksista. Helsinki 1993.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. Vuosiraportti valtion tilivirastojen tilikauden 1994 tilintarkastuksista. Painatuskeskus oy, Helsinki 1995.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. Nettobudjetointi. Virastojen uuden rahoitusmuodon arviointia. Tarkastuskertomus 1/1997. Helsinki 1997.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtion talousarvio – esityksen perustelut ja informatiivisuus. Tarkastuskertomus 2/1997. Helsinki 1997.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1994. Helsinki 1995.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1995. Helsinki 1996.
- Valtion tulo- ja menoarvioesitykset 1967–1992
- Valtion talousarvioesitykset 1993–1997.
- Valtiovarainministeriö. Budjetin perustelutyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1986:20. Helsinki 1986
- Valtiovarainministeriö. Viraston tulosbudjetointi tulo- ja menoarviossa. Valtiovarainministeriön budjetin rakenneryhmä. Helsinki 31.1.1989.
- Valtiovarainministeriö. Tulosbudjetointi ja tulosohjaus. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Valtiovarainministeriö. Talousarviosäädöstyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1993:19. Helsinki 1993.
- Wiberg, Matti ja Salonen, Hannu: Poliittiset päämies-agentti -vuorovaikutustilanteet. *Poliitikka* 3–4/1991, 149–62.