

KEHYSBUDJETTI

Yrjö Iivonen

Valtion tulo- ja menoarvion laatimisesta on lainsäädännössämme melko niukat ohjeet. Laissa valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista (136/31) on säädetty kuinka budjetti jakautuu sekä vahvistettu bruttoperiaate. Asetuksessa valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta (71/42), eli tiliasetuksessa on budjetin laatimisesta ohjeet asetuksen 1 ja 2 §§:ssä. Sanotuissa säännöksissä on määrätty, että virastojen, laitosten ja liikeyritysten tulee määräajassa toimittaa asianomaiselle ministeriölle ehdotuksensa seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioksi, ja asianomainen ministeriö toimittaa ehdotukset valtiovarainministeriölle Eduskunnalle annettavan tulo- ja menoarvioesityksen valmistamista varten. Valtiovarainministeriö antaakin vuosittain yksityiskohtaiset ohjeet budjettiesityksen laatimista varten.

Puuttumatta kysymykseen, olisiko tulo- ja menoarvion perustuttava brutto- vai nettoperiaatteeseen, niin että vähennetäänkö menot tuloista ja tulot menoista vaiko ei, on jäljempänä tarkoitus käsitellä tulo- ja menoarvion laatimista valtion hallinnossa ja tarkastella mahdollisuuksia menetelmien muuttamiseksi voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Tiliasetuksen 2 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt laativat virastojen ja laitosten sekä liikeyritysten ehdotusten perusteella tulo- ja menoarvioehdotukset hallinnonhaaransa osalta. Ministeriöt eivät kuitenkaan juuri alaistensa virastojen ehdotuksiin puutu, vaan jäljentävät ne ehdotuksiinsa käytännöllisesti katsoen sellaisinaan. Hallinto-organisaatiotamme ajatellen tämä onkin luonnollista, koska ministeriöissä puuttuu erikoisalojen asiantuntemus. Tämä on myös välttämätöntä ministeriöille inhimillisistä syistä, sillä ministeriöiden virkamiesten on pidettävä yllä alempiin viranomaisiin hyviä suhteita, jotka helposti kärsivät torjuvasta asenteesta budjettikysymyksissä.

Kun valtiovarainministeriö saa virastojen budjettiehdotukset mahdollisesti sanamuotoon tai muuhun toisarvoiseen seikkaan tehtyjä korjauksia lukuunottamatta sellaisenaan, niin valtiovarainministeriössä on käytävä koko bud-

jettiesitys läpi yksityiskohtaisesti. Kun valtiovarainministeriön on mahdollonta kuulla asiantuntijoita muuta kuin rajoitetusti, niin ehdotusten karsinta, joka budjetin liiallisen paisumisen vuoksi on välttämätöntä, muodostuu helposti sattumanvaraiseksi. Tästä onkin ollut seurauksena, että vähemmän tärkeitä määrärahoja on saattanut tulla menoarvioon tärkeämpien sijasta. Virastot taas puolestaan esittävät vuosittain lisäyksiä määrärahoihin siten kuin niiden omalta kannalta katsottuna on tarkoituksenmukaista ottamatta huomioon kokonaisuutta, koska virastot eivät kokonaisuutta tunne. Määrärahojen lisäämiseksi käytetäänkin kaikkia luvallisia keinoja ja taktiikkaa. Myös virastojen budjettiehdotuksista saa sen käsityksen, että virastoissa ei tunneta taloudellista vastuuta asianomaisen viraston koko hallinnon sektorin hoidossa. Budjetin noudattaminen on kaavamaisista, eikä siihen liity juuri muuta vastuuta kuin käyttää budjettiin merkitty määräraha tarkoitukseensa ja pitää huolta siitä, ettei määrärahaa ylitetä.

Hallinnon tehtävien laajentuessa on ollut välttämätöntä ryhtyä hallinnon desentralisaatioon, ja on myös maamme valtion hallinnossa ryhdytty tässäkin mielessä ottamaan ensimmäisiä askeleita. Myös vastuuta toiminnan taloudellisuudesta on tällöin siirrettävä alaspäin, jotta hallinnon tehokkuus, johon desentralisaatiolla pyritään, tulisi toteutetuksi. Vastuun lisääminen ei välttämättä edellytä lainsäädäntöä (laajassa mielessä). Yksityisen virkamiehen vastuuta voidaan lisätä antamalla hänen suoritettavakseen entistä vaikeampia ja vastuullisempia tehtäviä, ja on siitä välttämättömänä seurauksena vastuun tunnon lisääntyminen ainakin normaalin ihmisen kohdalla. Saman täytyy pitää paikkansa myös virastoon nähden, sillä jos virastolle uskotaan entistä suurimerkityksellisempiä tehtäviä, niin virastossa suhtaudutaan siihen pikemmin positiivisesti kuin negatiivisesti.

Joskaan yksityistalouden säännöt eivät kaikin paikoin päde julkisessa taloudessa, niin kuitenkin julkisesta taloudesta vastuussa olevien ei liene syytä unohtaa kaikkea mitä yksityistaloudessa on opittu, kuten usein tapahtuu »suuria» asioita hoidettaessa. Yksityinen henkilö ei voi käyttää enempää varoja menoihin kuin mitä hän ansaitsee tai mihin hän voi saada luottoa. Julkisessa taloudessa sensijaan vedetään viiva vasta tulojen ja luoton äärimmäiselle rajalle. Kansan veronmaksukyky ei esitä kovin suurta osaa budjetin laadittaessa. Valtiolle ei aiheutuisi lisämenoja, jos kerran kokeiltaisiin budjetin laatimista koko valtion hallinnon huomioonottaen toisella tavalla. Pyydetäisiin ensin virastoilta tuloarvio. Valtiovarainministeriössä laskettaisiin kuinka paljon verotuloja voidaan budjettiin merkitä, eli laskettaisiin kansan veronmaksukyky. Valtion verotulojen ja muiden tulojen lisäksi merkittäisiin tulopuolelle lainoja ainoastaan sen verran, kuin kansantalouden katsottaisiin kohtuudella kestävän. Tulopuoli olisikin näin saatu selville ja siis myös budjetin loppusumma. Valtioneuvosto jakaisi tämän jälkeen val-

tiovarainministeriön esityksestä menopuolen eri ministeriöiden kesken, jotka puolestaan jakaisivat niille määrätyn osuuden alaisilleen virastoille ja nämä taas alaisilleen jne. Kussakin jaossa varattaisiin lisäksi jakamaton osa edeltä arvaamattomia menoja varten, minkä laskeminen tilastotiedettä hyväksi käytäen on täysin mahdollista. Tämän jälkeen vasta kukin virasto tekisi menoarvioehdotuksensa sille määrätyn kokonaisbudjetin puitteissa. Näin säästyttäisiin paljolta turhalta työltä virastoissa, ja virastot jo etukäteen tietäen oman mahdollisuutensa voisivat järjestää tehtävänsä viraston tarkoituksen toteuttamiseksi siten kuin se olisi asiallisinta. Järjestelmän onnistuminen kuitenkin edellyttää, että sen jälkeen kun virasto on sille määrätyn kokonaisbudjetin puitteissa tehnyt menoarvioesityksensä, sitä myös ylemmät viranomaiset ainakin pääpiirteittäin noudattavat.

Kun virastot ovat saaneet havaita, että niitten esityksiin luotetaan, niin järjestelmän onnistumisesta vastaisuudessa ei voine syntyä epäilyksiä. Vastuu virastoissa lisääntyisi, koska varsinkin keskusvirastoissa jouduttaisiin tutkimaan toiminnan taloudellisuus viraston toimialaa kokonaisuutena silmälläpitäen. Menetelmä tietäisi melkoisesti muutoksia määrärahoissa eri momenttien kesken, mutta se ei voi eikä saa olla esteenä järjestelmän toteuttamisessa. Uutta lainsäädäntöäkin järjestelmän toteuttaminen mahdollisesti vaatisi (virkojen perustaminen ja lakkauttaminen), mutta varsinaista budjetti-oikeudellista lainsäädäntöä se ei edellytä.

Göteborgin kaupunki onkin vuoden 1958 alusta lähtien toteuttanut tili-systeeminsä edellä kerrotun periaatteen mukaisesti. Helsingin kaupungin viranomaiset ovat saaneet käydä tutustumassa Göteborgin kunnallishallintoon, ja seuraava esitys perustuukin Helsingin kaupungin viranomaisten tekemiin havaintoihin, jotka on julkaistu Tehoviesti-nimisessä lehdessä N:o 3/1959. Göteborgissa on systeemille annettu nimi *rambudget*, josta voitaneen käyttää vastinetta kehysbudjetti.

Kehysbudjetin lähtökohtana on pitkäjännitteinen tulojen sekä niiden tarpeiden arviointi, jotka kunnan tulee tai tulisi tyydyttää. On katsottu tarpeelliseksi määritellä selvät rajat, joiden puitteissa kunkin kunnallisen hallinnonhaaran on pystyttävä hoitamaan sille annetut tehtävät. Näin tulee mahdolliseksi analysoida jokaisen toiminnanhaaran kustannukset sekä kunkin elimen tai esimiehen vastuupiirin puitteissa kuin myös kustannuksina suoritetta kohden. Vastuussa olevilla viranomaisilla on tietty toimintavapaus, mutta samalla vastuu toiminnan taloudellisuudesta. Tutkimusten perusteella tarkistetaan ne tehtävät, jotka kunta tulee suorittamaan ja niiden laajuus, sekä päädytään talousarvion vuotuisiin loppusummiin, jotka vahvistetaan 3—4 vuoden ajanjaksoina. Valtuusto jakaa budjetin vuotuisen loppusumman eri hallinnonhaarojen kesken, ja on budjetissa menot käyttöbudjetin osalta vain kokonaissummina. Eri hallintoviranomaiset jakavat saamansa kokonaissum-

man edelleen kokonaissummina alaisilleen viranomaisille. Jokainen viranhaltija, jolla on oikeus tehdä taloudellista laatua olevia päätöksiä, joutuu hoitamaan oman toimintansa kokonaismäärärahan puitteissa. Kunnallinen viranomainen voi näissä puitteissa käyttää toisen momentin määrärahoja toisen momentin tarkoitukseen oman harkintansa mukaan. Kaupunginhallituksella on puolestaan oikeus myöntää suurempia siirtoja, ja vasta mikäli hallinnonhaaran kokonaismäärärahaa joudutaan ylittämään, on siitä tehtävä perusteltu esitys kaupunginhallitukselle valtuustolle tehtävää esitystä varten.

Göteborgissa on havaittu, että tällainen menettely panee vastuussa olevat henkilöt harkitsemaan, miltä toiminnan osalta kustannuksia voitaisiin supistaa, jotta saataisiin varoja välttämättömpiin menoihin. Uusi menettely lisää jokaisen vastuussa olevan elimen ja viranhaltijan kiinnostusta ja vastuuntuntoa johtamaansa toimintaan jokaisessa portaassa. Näin ollen kustannuksista kiinnostuneita ja niitä kurissapitäviä viranomaisia ei ole enää ainoastaan organisaation ylimmissä portaissa vaan koko organisaatio toimii tässäkin mielessä yhtenäisesti.

Samaa periaatetta on ruotsalaisista virtauksista tietämättä sovellettu myös Suomessa, joskin paljon vaatimattomammassa puitteissa. Nimittäin Espoon kunnan tielautakunta päätti vuoden 1958 alusta, että lautakunnan alaisten kunnallisten viranomaisten tulee toimia siten, että lautakunnan kokonaismäärärahaa ei varainhoitovuoden aikana ylitetä, ja lautakunta suostuu tekemään ainoastaan määrärahojen momentilta toiselle siirtämistä koskevia esityksiä. Lautakunta nimittäin katsoi olevansa vastuussa siitä, että lautakunta ei saanut olla myötävaikuttamassa veroäyrin hinnan nousuun, varsinkin kun lautakunta alaisine viranomaisineen kunnallisena työviranomaisena käytti huomattavia työmäärärahoja. Päätöstä on sen jälkeen johdonmukaisesti sovellettu sekä lautakunnan alaisiin viranomaisiin että ylemmille viranomaisille tehtäviin esityksiin nähden, ja ovat kokemukset olleet pelkästään positiivisia. Tämän jälkeen on vastaavia päätöksiä tehty eräissä muissakin lautakunnissa. Tiedossa ei ole, onko muissa kunnissa sovellettu vastaavaa käytäntöä.

On väitetty, että järjestelmä olisi kovin kaavamainen. Tähän on kuitenkin vastattava, että järjestelmä on kaavamainen, jos se halutaan siksi tehdä. Nykyinen käytäntö on kuitenkin enemmän kaavamainen, koska valtioneuvoston porrasta lukuunottamatta muilla viranomaisilla ei käytännöllisesti katsoen ole mahdollisuutta vaikuttaa toimintansa joustavaan kehittämiseen ilman ylempien viranomaisten myötävaikutusta.

Kehysbudjettiperiaatteen mukaan sensijaan viranomainen jo budjettiehdotuksessaan voisi asiallisesti, vaikkakaan ei muodollisesti, tehdä toimintansa kehittämistä koskevia ratkaisuja.