

seutukunta asukas valtuutettu
ehyt maaseutu oppiva terve
Eurooppa tasa-arvoinen älykäs

Anne Luomala • Tuomo Puumala

Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus?

POLEMIA

muukalainen kaupunki hallinto
ehjä kansalainen ihminen
yliopisto tarmokas kilpailukykyinen
kehitysalue koulu demokratia
Suomi kunta vanhus
kylä identiteetti talous koti
koulutus kuntalainen maakunta
osallistuva
luova asiakas oppilas valtio
Pohjois-Suomi johtaja Etelä-Suomi

**Budjetti – julkinen salaisuus
vai salainen julkisuus?**

Anne Luomala • Tuomo Puumala

Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus?

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS
VAI SALAINEN JULKISUUS?

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 78

© Pole-Kuntatieto Oy
ja tekijät

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010
ISBN 978-952-5801-27-9 (nid.)
ISBN 978-952-5801-26-2 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

ALKUSANAT 9

Lukijan avuksi 10

BUDJETTIVALLASTA 12

BUDJETIN MONET KASVOT 15

Budjetointi ennen ja nyt 16

Budjetin matka valokeilaan 20

BUDJETIN SALAT JULKI 25

Kokousrituaalit 26

Aloite edustajistolla? 29

Edustajien budjettivallasta 32

HALLITSEEKO HALLINTO? 34

Ammattilaiset vallan kahvassa 36

Eduskunta ja valtuusto hallinnoimisen kohteena 39

PUHEVALLAN VOIMA 42

Keskustelua tulevaisuuksista 46

Politiikkakamppailut ja budjettisopu 49

Puhevallan vangit? 51

UUDISTUSTARVETTA? 53

LOPUKSI 61

KIRJALLISUUSVIITTAUKSET 66

Esipuhe

Raha on valtaa tai sillä on valtaa. Valtaa on myös se, kun saa laittaa rahan perusteella asioita tärkeysjärjestykseen. Tämä on kunnan ja eduskunnan päätehtäviä.

Kuntien valtuustot päättävät siitä, miten palveluja hoidetaan ja mitä perusinvestointeja tehdään tai karsitaan. Samoista asioista valtakunnan tasolla päättää eduskunta. Molemmissa asiakirja, johon päätökset kirjataan, on budjetti.

Se miten budjetit valmistellaan, miten niistä muodollisesti ja tosiasiallisesti päätetään, on ollut yllättävän vähällä valaisulla. Näin siitä huolimatta, että kyse on keskeisestä vallankäytöstä.

Tässä Polemia-sarjan julkaisussa *Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus?* yhteiskuntatieteiden tohtori Anne Luomala ja yhteiskuntatieteiden maisteri Tuomo Puumala valaisevat uusia ja kiinnostavia piirteitä sekä kuntien että eduskunnan budjettivallan käytöstä. Kiitokset kirjoittajille!

Uusia virikkeitä antavia lukuhetkiä toivottaen

Joulukuussa 2010

Antti Mykkänen

Asiamies

KAKS – Kunnallissalan kehittämissätiö

Alkusanat

Kirjan lähtökohtana on ajatus, että suoralla kansanvaalilla valitun edustajiston puheoikeus ja arviointivastuu ovat edustuksellisen budjettivallan kannalta merkittävän poliittinen valtaoikeus. Esitettävät havainnot perustuvat tekijöiden keväällä 2010 valmistuneisiin tutkimuksiin politiikan mahdollisuudesta valtuuston talousarviokouksessa (Luomala) ja eduskunnan budjettivallasta (Puumala). Havaitsimme, että eduskunnan ja valtuustojen budjetointiprosessit ovat samantyyppisiä niin käytännöiltään kuin dynamiikaltaan. Budjetointi on myös erittäin jännitteistä toimintaa. Suomessa aiheesta on julkaistu teoksia kuitenkin vain vähän. Siksi halusimme kirjoittaa aiheesta yhdessä ja tehdä tärkeää asiaa näkyvämmäksi.

Kirjan näkökulma on politiikan tutkimuksen, ei poliittisen toimijan. Tarkastelemme painotetusti tutkimuksellisista lähtökohdista valtion ja kunnan budjetointia. Teemme huomioita eduskunnan ja valtuuston budjettivallasta, budjetointiprosessin kulusta ja julkisen budjettikäsitteilyn rituaaleista. Pohdimme, mitä niiden perusteella voidaan sanoa eduskunnasta tai valtuuston poliittisesta budjettivallasta. Tässä yhteydessä tulemme esittäneeksi myös joitakin havaintoja mahdollisista budjetointimenettelyjen uudistamistarpeista.

Aloitamme tutkimusmatkan budjetin valtaan ja vaikutukseen pohjimalla, miksi eduskunnan ja valtuuston budjettivalta on tärkeä po-

liittinen valtaoikeus. Seuraavaksi tarkastelemme budjettia ja budjetointikäytäntöjä ensin yleisesti ja sitten tarkemmin budjetin etene- mistä valtuustossa ja eduskunnassa.

Seuraavassa luvussa pohdimme, mitä budjetointirituaalit kertovat budjettivallasta. Tarkastelemme erityisesti edustajiston ja yksittäisen edustajan budjettivaltaa – tai sen puutetta – tavanomaisen budjetointiprosessin kehyksessä. Tämän jälkeen kysymme, hallitseeko hallinto vai onko edustuksellisella politiikalla yhä sijaa myös virallisessa budjettikäsitelyssä.

Seuraavaksi nostamme keskiöön eduskunnan ja valtuuston puhe- vallon ja tuomme tätä kautta näkyviin julkisen budjettikäsitelyn mer- kityksen edustuksellisen demokratian kannalta ja kysymme, mitä valtuustossa ja eduskunnan budjettikokouksessa todella tapahtuu. Samalla teemme havaintoja julkisen budjettikäsitelyn politiikoista. Sen jälkeen kokoamme nykytilannetta koskevia havaintoja yhteen ja tarkastelemme niitä kysyen, mikä merkitys budjetin julkisella käsit- telyllä on. Pohdimme myös, pitäisikö budjetointiprosessien julkisuut- ta lisätä. Kirjan päätteeksi esitämme edustuksellisen demokratian ja politiikan puolustuspuheenvuoron.

Lukijan avuksi

Tavanomaisessa puheessa edustajistolla tarkoitetaan usein muuta kuin demokraattisin menettelytavoin valittua eduskuntaa tai valtuustoa. Tässä kirjassa yhteisnimitystä *edustajisto* käytetään eduskunnasta ja valtuustosta silloin, kun yleisesti luonnehditaan niiden toimintaa ja osallistumista budjetointiprosesseihin. Samalla tavoin ilmaisu *edus- taja* tarkoittaa sekä kansanedustajaa että valtuutettua.

Budjettikokouksella tarkoitamme sekä eduskunnan että valtuuston julkista budjettikäsitelyä. Eduskunnassa julkisia budjettikäsitelyvai- heita on useita, valtuustoissa yleensä vain yksi. Tarkennus on tärkeä, koska budjetointiprosessin kuluessa esimerkiksi hallituksella, valio- kunnilla, lautakunnilla sekä johto- ja työryhmillä voi olla omat bud-

jettikokouksensa. Myös poliittisten puolueiden edustajista koostuvilla eduskunta- ja valtuustoryhmillä on omat budjettineuvonpitonsa.

Budjetti on kansainvälisesti vakiintunut nimitys yhteisön vuosittaiselle meno- ja tuloarviolle. Myös tässä teoksessa budjetti tarkoittaa sekä valtion että kunnan vuosittaista tulo- ja menoarviota. Suomessa valtion budjettia kutsutaan virallisesti *tulo- ja menoarvioksi*. Kunnissa budjetista käytetään nimitystä *talousarvio* tai talous- ja toimintasuunnitelma.

Politiikka ja *poliittinen* ovat tässä julkaisussa puolue- tai sektori-politiikkaa laajempia käsitteitä. Poliitiikka mielletään ennen muuta toiminnaksi, jota ei voi rajata tietylle alueelle. Poliittinen ei ole jonkin toimijan erityinen ominaisuus eikä se – kuten ei valtakkaan – voi olla jonkin tai jonkun omaisuutta. Päinvastoin, poliittisuutta ja politiikkaa on nähtävissä mitä erilaisimmissa ilmiöissä, tapahtumissa ja niiden käännteissä.

Kirjan lähtökohtana voi monella tapaa pitää Bertrand de Jouvenelin ajatusta suostuttelusta poliittisen toiminnan pelkistykseenä: *joka kerta kun joku pyytää toista tekemään jotain, kohtaamme politiikan.*

Valkeakoskella, Kokkolassa ja Helsingissä 29.10.2010

Anne Luomala

Tuomo Puumala

Budjettivallasta

Joka vuosi eduskunnan syksyissä nähdään sängen mielenkiintoinen näytelmä. Näkökulman ja tarkoituksperien mukaan Budjettikäsitely-nimisen näytelmän lajityyppiä voi pitää draamana, komediana, tragediana tai jopa tragikomediana. Näytelmälle ominaisia piirteitä ovat eduskunnan istuntosalin puhemaratont, viikkojen valiokuntakäsittelyt lukuisine asiantuntijakuulemisineen, sadat talousarvioaloitteet ja lehdistötiedotteet sekä muut median kautta esitettävät vaatimukset rahan kohdentamisesta. Budjettiprosessi huipentuu hyvää draaman kaarta noudattaen äänestystilanteeseen. Eduskunnan ja valtuuston julkisissa budjettikouksissa budjetointikamppailut saavuttavat huippunsa. Budjetista voi tällöin tulla poliittisen tulevaisuuskeskustelun instrumentti, koska ihmiset ovat aina jonkin verran erimielisiä siitä, kuinka jatkuvasti riittämättömiksi osoittautuvat rahavarat kulloinkin pitäisi kohdentaa.

Käsitteinä budjetti, budjetointi ja budjettivalta tarkoittavat hieman eri asioita. Budjetti on budjetointiprosessin tuloksena syntyvä asiakirja, jota valmisteltaessa ja hyväksyttäessä käytetään valtaa ja toimitaan poliittisesti. Budjetointikäytännöt ovat puolestaan kulloinkin voimassa olevia tapoja keskustella budjetista ja tehdä sitä koskevia valintoja ja päätöksiä. Budjettikäytännöistä on hyvä erottaa vielä budjetointitekniikat, joilla voi ymmärtää budjetin sisältämien lukujen

erilaisia laskentatekniikoita. Valtuuston ja eduskunnan kannalta oikeus päättää budjetista on oleellisin.

Budjetointi on liittynyt ratkaisevasti edustuksellisen päätöksenteon- ja hallintojärjestelmän kehitykseen. Nykyisin budjetista päättäminen on yksi eduskunnan ja valtuuston tärkeimmistä valtaoikeuksista. Etenkin eduskunnan budjettivaltaa korostetaan usein budjetioikeutena. Budjetin tehtävät voidaan jakaa taloudellisiin ja poliittisiin, mutta budjetilla on myös oikeudellinen tehtävä. Toimeenpaneville tahoille budjetti merkitsee sitovaa määräystä siitä, kuinka valtion tai kunnan varoja voi hyväksytyllä budjettikaudella käyttää. Muodollinen budjettivalta ei kuitenkaan ole sama asia kuin todellinen budjettivalta.

Eduskunnalla ja valtuustolla on toki valta muuttaa mitä tahansa budjetin yksityiskohtaa sen lisäksi, että niillä on myös kontrollivaltaa suhteessa hallitukseen. Enemmistöparlamentarismin vakiintuminen, hallituskoalitoiden pysyvyys ja osittain niiden seurauksena tapahtunut hallitus- ja asiantuntijavallan lisääntyminen ovat johtaneet siihen, että eduskunta on muuttanut budjetin yksityiskohtia varsin maltillisesti. Kunnissa strategiatyöskentelyn ja kokonaisbudjetoinnin menetelmät sekä vaalikauden pituisten valtuustososopimusten yleistyminen ovat vaikuttaneet samankaltaisesti.

Eduskunnan ja valtuuston toiminnan kannalta budjetin poliittinen tehtävä on oleellisin. Tehtävä kulminoituu taisteluun talouden määrittämisvallasta eli kamppailuun mahdollisuudesta tosiasiallisesti vaikuttaa budjetin sisältöön. Budjettivallan on tulkittu antavan parlamentille mahdollisuuden osallistua politiikan johtamiseen. Myös kunnissa budjetin hyväksyminen on alusta asti ollut nimenomaisesti kunnan ylimmän päättävän elimen tehtävä, ensin kuntakokouksen ja sittemmin valtuuston.

Ei ole merkityksetöntä, minkälainen valta eduskunnalle tai valtuustolle budjetista päätettäessä tosiasiallisesti kuuluu ja minkälaista menettelyä tuon vallan käytössä noudatetaan. Budjetissa otetaan kantaa keskeisimpiin julkishallinnon toimintoihin, ja budjettivallan haltija voi painostaa muita omien toiveidensa mukaiseen politiikkaan.

Budjetista päättäminen on siten keskeinen poliittisen vallankäytön väline.

Poliittisen päätöksenteon, edustuksellisen demokratian ja budjetin hyväksynnän saamisen kannalta julkinen budjettikäsittely on budjetoitintiprosessin tärkein hetki. Budjettikokouksessa eduskunnan tai kunnanvaltuuston tehtävänä on edustuksellisen mandaattinsa nojalla arvioida budjettiehdotusta julkisesti ja tehdä arvioinnin perusteella lopullinen päätös. Budjettiesityksen julkinen käsittely symboloi siten osaltaan edustuksellisen demokratian toteutumista.

Budjetin monet kasvot

Budjetti on poliittinen dokumentti, joka sisältää aikaisempien neuvonpitojen, kiistojen ja sopimusten tulokset ja niiden mukaisesti suunnitellut lähitulevaisuuden toimintaehdotukset. Budjettointiprosessin kuluessa esitetyistä uusista toiveista ja ehdotuksista lopulliseen budjettiin sisällytetään kulloinkin vain sillä hetkellä poliittisesti tärkeimmät. Amerikkalainen budjettitutkija Aaron B. Wildavsky on kiteyttänyt asian niin, että jos joku kysyy, mitä hallituksella on tietynä hetkenä annettavanaan, vastaus on kirjoitettu budjettiin.

Budjetin avulla tavoitellaan tietyn taloudellisen ja toiminnallisen tilan saavuttamista. Sillä on usein talouden vakaana pitämiseen liittyviä tavoitteita kuten pyrkimys poliittiseen konsensukseen ja taloudellisen kasvun turvaamiseen. Budjetti voidaan nähdä myös tietylle ajanjaksolle laadittuna tulojen ja menojen laskelmana ja poliittisena tulevaisuusohjelmana. Siinä on kyse ennakoarviosta, koska etukäteen ei voi varmasti tietää kaikkien tulojen ja menojen muodostumista. Budjetti ei kuitenkaan ole ennuste, vaan valtion tai kunnan tahdonilmaisu, joka kertoo, millaisiin kohteisiin käytettävissä olevia varoja halutaan tietynä ajankohtana käyttää.

Budjettiesitys ei ole yksinäinen tulevaisuudenkuva, vaan se on muotoutunut poliittisten keskustelujen ja kamppailujen tuloksena syntyneistä kompromisseista. Siten julkiset keskustelut erilaisista tu-

levaisuuden vaihtoehtoista tuovat näkyviin julkisen budjettikäsittelyn erityisyyden nykyhetken päätöksentekotilanteena, jossa on tehtävä tulevaisuutta koskevia päätöksiä ja valintoja. Tässä mielessä budjetti on omasta aikakaudestaan kertova poliittinen signaali.

Budjetointi ei ole vain tekninen prosessi vaan ennen kaikkea poliittinen tapahtumaketju, jonka kuluessa kamppaillaan siitä, keiden ideat ja ehdotukset tulevat budjettiin kirjatuiksi ja keiden ideat jäävät toteuttamatta. Budjetointiprosessin kuluessa osapuolten tulevaisuudenodotukset ja käytettävissä olevat varat sovitetaan toisiinsa. Sovittelun lopputulokset näkyvät budjettikirjassa, jossa sanojen ja numeroiden eli poliittisen ja taloudellisen toiminnan yhteys on tuotava selvästi esille. Sisällöltään budjettikirja ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, mistä syystä on parempi puhua budjetin monista *sisällöistä*. Budjettia voikin luonnehtia sen laatimiseen osallistuneiden tahojen tulevaisuudenodotusten kirjalliseksi dokumentoinniksi.

Myös budjetin hallinnollinen valmistelu voidaan ymmärtää poliittisen budjettivallan käytöksi. Hallinnon tuottamalla laskelmilla ja taloudellisilla tunnusluvuilla ja niiden tulkinnoilla on suuri merkitys budjetin sisältöjen muotoutumisen kannalta. Käytännössä budjettivaltaa käyttävät budjetin valmistelusta ja toimeenpanosta vastaava hallinto, budjettia esittelevä hallitus ja budjetista lopullisesti päättävä ja sen toteutumista valvova eduskunta tai valtuusto.

Budjetointi ennen ja nyt

Budjetille annettu merkitys valtion ja myös kuntien toimintaa ohjaavana dokumenttina on vaihdellut aikojen kuluessa. Myös budjetointimenetelmät ovat vaihdelleet. Esimerkiksi sotien jälkeen maan vähittäinen vaurastuminen ja hyvinvointivaltion rakentamisen aloittaminen edellyttivät uudenlaisten budjetointimenetelmien käyttöönottoa. Budjetointi kuitenkin säilytti oikeudellisen luonteensa kansantaloudellisen näkökulman jäädessä toissijaiseksi. Budjetointi-ihanteet olivatkin aina 1980-luvulle saakka varsin oikeudellisesti painottuneita.

ta, vaikka suunnittelu- ja ohjelmabudjetoinnin mallit samoin kuin kustannus-hyötylaskennan tekniikat vähittäin muuttivat budjetoinnin painopistettä kohti taloudellista näkökulmaa.

Kuitenkin vasta runsaan kahdenkymmenen vuoden ajan on aktiivisesti korostettu budjetin taloudellista tehtävää julkisyhteisöjen talouden ja toiminnan ohjauksessa. Aiemmin jokaisella määrärahalta oli oma tarkoituksensa eikä määrärahaa voinut käyttää muuhun kuin siitä päättäneen eduskunnan tai valtuuston osoittamaan tarkoitukseen. Tällöin myös budjetin toteutumisen valvonta oli tarkkaa ja budjetin toimeenpanoon kiinnitettiin erityistä huomiota. Etenkin kunnissa tulo- ja menoarviot olivat hyvin yksityiskohtaisia vielä 1990-luvulle tultaessa. Myös valtion budjettiin sisältyvien määrärahojen käyttötarkoituksesta määrättiin aiemmin nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Alkujaan eduskunnan budjettivalta määriteltiin tarkemmin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä. Siinä säädettiin jo aiemmin vakiintuneen käytännön mukaisesti, että eduskunnalle oli jokaisten varsinaisten valtiopäivien alussa annettava esitys varojen hankkimisesta niihin tarpeisiin, joihin valtion vakinaiset tulot eivät riittäneet. Samoin säädettiin siitä, että tähän esitykseen oli liitettävä laskelma valtion vakinaisista varoista ja tarpeista seuraavaksi varainhoitovuodeksi.

Tuolloin tehtyä ratkaisua kansaneduskunnan keskeisestä roolista budjettiprosessissa perusteltiin muun muassa sillä, että parlamentaarisen elimen piti saada kokonaiskuva valtionalouden tilasta ja harkita, miten paljon ja mihin tarkoituksiin sen määrättävissä olevia ylimääräisiä varoja tarvittiin. Täydellisen budjettivallan antaminen oli välttämättömyys, jotta hallitsijan ja eduskunnan väliset ristiriidat voitiin ratkaista järkevällä tavalla. Asiaa tukeva senaatin esitys uudeksi hallitusmuodoksi vuodelta 1907 pysähtyi sillä kertaa kenraalikuvernöörin kansliaan, mutta toimi myöhemmin pohjana valmisteltaessa itsenäisen Suomen hallitusmuotoa.

Sittemmin budjetointikäytäntöjä on uudistettu vähittäin valtiopäiväjärjestyksen säätämisen yhteydessä. Yleensä tarkoituksena on

ollut valiokuntavalmistelun tehostaminen ja toisaalta kansanedustajien aloitteiden säännöstely. Tavoitteena on kaikkina aikoina ollut budjetin mahdollisimman johdonmukainen ja perinpohjainen eduskuntakäsittely.

Eduskunnan budjettiprosessi muotoutui nykyisen kaltaiseksi suurimmaksi osaksi jo ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Perustuslain ei voida nähdä keskeisiltä osin muuttaneen aiemmin tulo- ja menoarviosta päättämisestä säädettyjä seikkoja. Murroskohtia voi sen sijaan etsiä aiemmista valtiontalouden ohjaustapojen muutoksista.

Eduskunnan välitön budjettivalta väheni esimerkiksi liikelaitos-uudistuksessa ja yhtiöittämissä käytännön yleistyessä sekä muodostettaessa suuria budjetin ulkopuolisia rahastoja.

Esimerkiksi liikelaitostoiminta irrotettiin sen kiinteästä yhteydestä valtion talousprosessiin ja siten myös eduskunnan budjettivaltaan. Käytännössä eduskunnalla ei ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa liikelaitosten tulo- ja menotalouden yksityiskohtaiseen säätelyyn.

Osa kansanedustajien voimattomuuden valituksista saattaa johtua juuri siitä epäsuhdasta, että osa kansalaisista kaipaa edustajaltaan konkreettista toimintaa esimerkiksi tieosuuden tai jonkin muun valtion liikelaitossektoriin kuuluvan asianteen parantamiseksi.

Julkishallinnon uusien johtamisoppien vanavedessä budjetointi-ihanteet muuttuivat nopeasti tuloksia, tehokkuutta ja kokonaistavoitteita korostaviksi. Valtiotasolla kehysbudjetointi otettiin nykymuotoisena käyttöön vuonna 1991. Sen tarkoituksena oli, että hallitus voisi budjetointiprosessissa ottaa tehokkaammin kantaa valtiontalouden monivuotisiin budjettiraameihin, kuten menovolyyymiin, veroasteeseen ja lainanottoon. Määräraha-kehukset päätetään periaatetasolla neljäksi vuodeksi eteenpäin, mutta sitovat budjettiraamit tarkistetaan vuosittain. Odotuksena oli myös aiempaa tehokkaamman suhdannepolitiikan harjoittaminen.

Myös kunnissa uusi talousarvioasetelma annettiin vuonna 1991. Budjetin rakenne muutettiin tulo- ja tavoitejohtamisen budjettimallien mukaiseksi. Samoihin aikoihin käynnistetty kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus ja sittemmin voimaan tullut uusi kunta-

laki sekä kuntien siirtyminen liikekirjanpitokäytäntöön vaikuttivat kaikki siten, että kunnan toimintaa alettiin vähitellen arvioida vuosikatteen ja tuloksen mukaan.

Ajankohdan budjetointiuudistuksissa pyrittiin siirtämään budjetoinnin painopistettä toimeenpanon kontrollin sijaan toiminnan ennakointiin ja tulostavoitteiden asettamiseen. Budjetointimenetelmistä eli laskelmista ja suunnitelmista pyrittiin tekemään joustavia. Joustavaan budjetointiin siirtyminen tarkoitti käytännössä, ettei valtuusto tai eduskunta enää päättänyt yksityiskohdista vaan kokonaisuuksista. Kunnat ja valtio ovat parinkymmenen viime vuoden aikana siirtyneet kokonaisbudjetointiin. Yksityiskohtaisuusperiaatteesta ei sinänsä luovuttu, mutta sen paikka vaihtui. Käytännössä valtuusto ja eduskunta käsittelevät vain suuria kokonaissummia pääotsikkotasolla yksityiskohtien kätkeytyessä suunnitteluasiakirjoihin.

Käytännön tieto budjettivarojen käytöstä kätkeytyy syvälle valtion ja kunnan hallintohierarkioihin. Esimerkiksi eduskunnan mahdollisuudet ohjata kunnille myönnettävien valtionapujen käyttöä yksityiskohdissaan ovat rajalliset. Kuntien valtionosuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä luovuttiin suurimmasta osasta niin kutsutuista korvamerkityistä valtionavuista. Kunnat saivat aiempaa suuremmat valtuudet päättää itse, kuinka varat käytetään ja miten ja missä laajuudessa lakisääteistä palvelutoimintaa kussakin kunnassa halutaan harjoittaa.

Kuntien itsehallinnollisen aseman kannalta vapaus päättää itse omista asioistaan on tärkeä. Eduskunnan budjetissaan osoittaman tahdon toteutumisen kannalta kuntien itsemääräämisoikeus voi tältä osin olla myös ongelmallinen, sillä myös valtuustolla on liki ehdoton budjettivalta oman kuntansa budjetin suhteen. Halutessaan valtuusto voi hyväksyä myös jonkin toimialan todelliseen toimintaan nähden alimitoitettuja budjetteja. Tämä voi puolestaan olla vastoin eduskunnan tarkoitusta, kun se on päättänyt jonkin hallinnonalan kokonaismäärärahoista.

Budjetointimenetelmien uudistaminen ei ole koskaan vain tekninen toimenpide, vaan samalla muokkautuvat laajemminkin edustuk-

sellisen päätöksenteon tavat. Valtiossa ja kunnissa budjetointi on enemmän suunnittelun kuin johtamisen väline.

Budjetointitekniikoiden radikaalista uudistamisesta huolimatta niin kutsutusta vähittäisten lisäysten menetelmästä (inkrementaalisuus) ja sen mukaisesta budjetointiajattelusta ei ole kokonaan luovuttu. Budjetoitaessa harjoitetaan pienten askelten politiikkaa etenkin silloin, kun päätöksentekijöiden huomio kiinnittyy kokonaisuuden sijasta nimenomaan budjetin pieniin lisäyksiin ja vähennyksiin. Budjetointilaskelmien väitetään usein olevan rationaalisia, mutta ne ovat sitä hyvin harvoin. Budjetointilaskelmia tehtäessä on tuskin koskaan sellainen tilanne, että voitaisiin samanaikaisesti arvioida kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja yhteismitallisilla kriteereillä.

Kaikkiaan budjetointitekniikoiden (laskenta- ja suunnittelutavat) etupainotteisuutta julkisorganisaatioiden toiminnan ohjausvälineenä vahvistettiin, mikä ei välttämättä silti tarkoita, että edustukselliset päätöksentekijät olisivat tiukentaneet otettaan budjetoinnista. Se olisi kuitenkin tärkeää, koska kaikki tärkeimmät poliittiset tavoitteet realisoituvat budjetissa tai budjetin kautta. Sen käsittelyn yhteydessä on mahdollista tuoda julki myös sellaisia poliittisia tavoitteita, jotka eivät sisälly käsiteltävänä olevaan budjettiin mutta joiden toivotaan sisältyvän tai jotka toivotaan otettavan huomioon jossakin seuraavista budjeteista.

Budjetin matka valokeilaan

Budjetointiprosessi käynnistyy yleensä budjettikehysten asettamisella ja päättyy talousarviovuotta seuraavana keväänä tilinpäätöksen hyväksymiseen. Muodollisesti budjetointiprosessissa voi erottaa valmistelun, hyväksymisen, toteuttamisen ja seurannan vaiheet. Valtuuston ja eduskunnan budjettivallan näkökulmasta budjettiesityksen julkinen käsittely eli hyväksymisvaihe on kaikista tärkein.

Arvioitaessa budjetointiprosessin etenemistä ja budjettiehdotuksen edustuksellista käsittelyä kunnassa tai valtiossa on oleellisen tär-

keää erottaa toisistaan seuraavat tilanteet, jolloin budjettia käsitellään 1) *julkisesti* kaikkien seurattavissa olevassa *virallisessa kokouksessa*, 2) *virallisesti* mutta *ei-julkisessa kokouksessa* kuten lautakunnissa, valiokunnissa, hallituksen kokouksissa ja budjettiriihessä ja 3) tilanteet, jolloin budjettia käsitellään *julkisesti tai ei-julkisesti muualla* kuin edellä mainituissa virallisissa tilanteissa (esimerkiksi ryhmäkokoukset, puolueiden kannanotot, yksittäisten edustajien esiintymiset).

Kunnan budjettia käsitellään julkisesti ja virallisesti yleensä vain valtuuston talousarviokokouksessa. Eduskunnassa virallisia julkisen yhteiskeskustelun paikkoja on kaksi: syksyinen lähetekeskustelu ja budjetin lopullinen käsittely joulukuussa. Lisäksi budjettiesitystä kommentoidaan julkisuudessa, kun valtiovarainministeri on julkistanut ensimmäisen budjettiehdotuksensa, sekä hallituksen budjettiriihen jälkeen. Kunnissa keskustelu budjetin suunnitelluista sisältövalinnoista alkaa viimeistään sen jälkeen, kun hallitus on julkistanut lopullisen talousarvioehdotuksensa. Lisäksi kunnissa voidaan pitää erillisiä tiedotustilaisuuksia samaan tapaan kuin maan hallitus kertoo budjetin pääkohdista budjettiriihensä jälkeen.

Vaaleilla valittujen päättäjien osallistuminen budjetoinnin alkuvaiheisiin on usein vähäistä, sillä kamppailut budjetista käydään tuolloin lähinnä hallinnossa. Hallinnollisessa valmistelussa korostuvat sekä toiminnalliset että taloudelliset lähtökohdat. Hallintoyksiköiden johdon tehtävänä on tässä vaiheessa edistää lähinnä oman toimialansa tulomuodostusta. Organisaatiot voivat myös kilpailla keskenään käytettävissä olevista resursseista ja niiden kohdentamisesta.

Budjetin keskeiset sisällöt muotoillaan valmisteluprosessin aikana. Budjetoinnin kuluessa kiistellään sinänsä hyvien tarkoitusten keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä, koska rahalliset resurssit ovat aina rajalliset eikä kukaan haluaisi tehdä huonoja päätöksiä. Budjettineuvotteluihin osallistuu vaihteleva joukko erilaisia organisaatioita ja intressiryhmiä edustavia ihmisiä. Tärkeimmät budjetin sisältöjä koskevat neuvonpidot käydään yleensä julkisuuden takana. Budjetointi on jo tässä vaiheessa läpikotaisin poliittista toimintaa. Budjetin lopullisten sisältöjen muotoutumisen kannalta tärkein vaihe ajoittuu

yleensä syksyyn, jolloin puolueet ja ryhmät aloittavat keskinäiset neuvottelunsa.

Budjetin saapuessa eduskuntaan se on tehnyt jo pitkän matkan. Luvut alkavat muovautua ministeriökohtaisessa valmistelussa alkuvuodesta. Työ etenee virkamiesvalmisteluna ministerin ohjauksessa. Suurelta osaltaan budjetin luvut perustuvat edellisvuotisiin. Aikaisemmat budjettipäätökset ja näköpiirissä olevat resurssit muodostavat perustan, jolta kulloistakin budjettia aletaan rakentaa. Lisäksi on otettava huomioon poliittisesti tärkeä sääntö käytettävissä olevien varojen mahdollisimman tasapuolisesta jakamisesta eri toiminta-alueiden kesken. Budjetin suurta etukäteisittovuutta on tältä kannalta pidetty myös ongelmallisena, koska se voi johtaa huomion kohdistumisen liikkumavaramahdollisuuksiin kokonaisuuden arvioinnin sijaan.

Valtion budjetin valmistelussa valtiovarainministeriö on keskeisessä roolissa. Aiemmin budjetin valmistelu tapahtui ministeriöiden lähtökohdista, mistä seurasi usein hallinnonalojen etujen korostuminen ja valtion menojen jatkuva kasvu. Kunnissa budjettia valmistellaan hallintokunnissa, valtion tasolla ministeriöiden virkamiehet neuvottelevat alkuvuodesta usein epävirallisesti valtiovarainministeriön kanssa. Nykymallissa valtiovarainministeriön tehtävänä on pitää kokonaiskustannukset kurissa. Kunkin ministeriön tavoitteena voidaan puolestaan ajatella olevan oman alan budjetin maksimointi varsinakin prosessin alkuvaiheessa. Toisaalta budjettikehysmenettely tukee rahaministeriön voimaa budjetin valmistelussa. Myös kunnissa käytetään raamibudjetoinnin menetelmiä budjettikurin ylläpitämisessä.

Hallituksen tarkistamat budjettiraamit osoittavat taloudelliset rajat, joiden sisälle hallinnonalojen on ainakin periaatteessa sovitettava käyttötalousmenonsa ja investointihankkeensa.

Edustuksellisten päätöksentekoelementtien osallistuminen lisääntyy budjettiprosessin edetessä. Kunnissa budjettiraamien sisään sovitetuista alustavista budjetin osa-alueista voidaan ennen budjetin virallisen käsittelymatkan alkamista keskustella valtuuston ei-julkisessa talousarvioseminaarissa. Valtion budjettiehdotus alistetaan jo loppu-

kesällä julkiselle kommentoinnille. Budjetin esittelee tuolloin valtiovarainministeri ja siihen ottavat julkisesti kantaa sekä oppositiopuolueiden puheenjohtajat että myös hallituspuolueiden edustajat, jotka voivat vielä tässä vaiheessa esittää omia budjettiin kohdistuvia vaatimuksiaan. Tässä vaiheessa myös ministeriöiden alkuperäiset esitykset tulevat julkisiksi.

Seuraavaksi valtiovarainministeri käynnistää ministereiden kanssa niin sanotut kahdenkeskeiset neuvottelut, joissa käydään hallinnonaloittain läpi eniten närkästystä herättäviä kohteita. Ministerit valmistelevat ministeriöidensä kanssa listan kärkitavoitteista, joita budjettiin olisi vielä saatava.

Valtiovarainministeriön oma valmistelu pitää sisällään muun muassa ministeriön oman sisäisen budjettiriihen. Rahataloudesta vastaavat käyttävät punakynää tiuhasti samalla tavoin kuin kuntien keskushallinto ja sen talousvastaavat. Keskeisistä linjauksista toki keskustellaan kunkin ministerin tai hallinnonalan vastaavan kanssa.

Ensimmäiselle julkiselle budjettikeskustelulle on tyypillistä keskustelun kulminoituminen muutamaankin kohtalaiseen yksityiskohtaiseen asiaan, joista väitellään reippaasti. Hallituksen loppukesän budjettiriihessä hallituspuolueiden tavoitteet sovitetaan yhteen. Käytännössä kaikkia toiveita ei voida toteuttaa, mutta tavoitteena on, että kaikki voisivat sanoa kädenjälkensä näkyvän budjetissa. Hallituksen budjettiriihi kestää yleensä tavallisen työpäivän verran, mutta käytettävissä oleva aika on melko lyhyt periaatteellisen yleiskeskustelun käymiseen tai budjettiesityksen yksityiskohtaiseen käsittelyyn.

Myös puolueiden sisäinen keskustelu keskittyy usein muutamaankin julkisuudessakin esillä olevaan teemaan. Eväitä budjettiasioiden ratkaisemiseen etsitään muun muassa eduskuntaryhmien kesäkokouksista, jotka ajoittuvat yleensä juuri valtiovarainministerin esityksen ja budjettiriihen väliseen ajankohtaan. Näissä kokouksissa saatetaan muun muassa käydä läpi oman puolueen ministereiden niin sanottuja rutinalistoja. Niissä ministerit ovat priorisoineet asioita, joihin rahaa olisi vielä välttämättä saatava. Tältä pohjalta hahmottuvat puolueiden kärkitavoitteet.

Budjetointiprosessi käy tuohon aikaan kiivaana myös kunnissa, mutta siihen pääsevät osallistumaan vain valitut. Budjettia käsitellään lautakunnissa ja hallintokuntien johtoryhmissä; puolueet voivat ottaa kantaa esitykseen tai sen osiin omissa ryhmäkokouksissaan. Mikäli ryhmien välisiä budjettisopimuksia ei ole vielä laadittu, neuvottelut käynnistetään viimeistään tässä vaiheessa. Budjetoitaessa hallitus ja kunnan viranhaltijajohto ovat keskeisiä toimijoita. Muut kuin prosessiin osalliset eivät tässä vaiheessa kuitenkaan pääse arvioimaan meneillään olevia valintoja. Budjetin etenemistä voi seurata lautakuntien ja hallituksen esityslistoista ja jälkikäteen pöytäkirjoista. Julkista keskustelua budjetista käydään vasta kaikkien päätösvaltaisten ollessa koolla samanaikaisesti, mikä yleensä tapahtuu loppusyksystä valtuuston virallisessa talousarviokokouksessa.

Kunnissa ja kaupungeissa hallituksen ehdotus seuraavan vuoden talousarvoksi ja sitä seuraaviksi kolmeksi suunnitelmavuodeksi muotoillaan pääosin kunnan keskushallinnossa. Julkiseen käsittelyyn kunnan budjettiesitys tulee vain kerran koko prosessin aikana. Syksyn kuluessa kunnanhallitus kokoaa yhteen lautakuntien budjettiesitykset, joiden perusteella se laatii koko kunnan yhteisen budjetin. Kunnanhallitus julkistaa budjetin vasta hieman ennen valtuuston virallista talousarviokokousta.

Budjetin sisältöjen muotoutumisen ja kokonaisuuden kannalta myös valtion budjetin valmistelu on jo varsin pitkällä, kun sitä koskeva julkinen poliittinen keskustelu on vasta aluillaan. Budjetin runko on jo valmis, ja siihen tämän jälkeen tehtävät muutokset ovat yleensä verrattain kosmeettisia tai ainakin varsin maltillisia, jos niitä verrataan budjetin kokonaislaajuuteen. Eduskunnan syyskuisessa lähetekeskustelussa budjettia valmistettavaa hallintoa ja prosessia johdettavaa hallitusta evästetään virallisesti. Varsinainen virallinen budjettikäsittely arviointipuheenvuoroineen, muutosesityksineen ja äänestysineen on eduskunnassa vasta joulukuussa.

Budjetin salat julki

Budjettikokous tarjoaa puheoikeutetuille julkisen foorumin realisoida tulevaisuudenodotukset konkreettisiksi teoiksi ja toiminnaksi. Samalla avautuu tilaisuus uusien ideoiden ja aloitteiden esittämiseksi ja mahdollisuus saada jotain liikkeelle. Budjetointiprosessin muodollisessa jatkuvuudessa budjettikokous on katkos, joka voi haastaa budjettipäätöksentekoon kohdistetut ennakko-odotukset. Budjetin pitkän valmisteluprosessin takia eduskunnan tai valtuuston lopullisen budjettikäsittelyn ajatellaan usein olevan vain pakollinen muodollisuus, virallinen hyväksymistilaisuus, jotta suunniteltua budjettia voidaan ryhtyä toteuttamaan. Eduskunnalla ja valtuustolla on kuitenkin valta paitsi hyväksyä myös hylätä budjettiesitys.

Valtuutetuille ja kansanedustajille budjettikokous onkin erityinen poliittisesti toimimisen tilaisuus.

Julkinen budjettikäsittely on jännitteinen myös siksi, että tuolloin kaikki vaaleilla valitut päätösvaltaiset toimijat osallistuvat samanaikaisesti budjetin arvioimiseen ja siitä päättämiseen. Kokous hahmotetaan yleensä muusta budjetointiprosessista erilliseksi päätösvaiheeksi, joka on erotettavissa sitä edeltävistä budjetointiprosessin poliittista peleistä samoin kuin hyväksytyyn budjetin toimeenpanosta ja seurannasta.

Budjettikokous on ainutkertainen tilaisuus, jossa päättäjät voivat kiteyttää aiempaa ja suunniteltua toimintaa koskevat arviointinsa.

Julkisen budjettikäsittelyn kuluessa esitetyt kannanotot kertovat kukin omaa tarinaansa menneestä budjettiprosessista ja tulossa olevasta talousarviovuodesta. Edustuksellisen demokratian näkökulmasta on tärkeää, että julkisten puheenvuorojen perusteella voidaan arvioida edustajien toiminnan lisäksi laajemmin politiikan tavoitteita. Budjettipuheenvuorot kertovatkin, mistä politiikassa on kunakin budjettointiajankohtana kysymys.

Budjettointiprosessi tarjoaa päättäjille useita tilaisuuksia vaikuttaa budjettiin. Budjettikokouksen kuluessa on tilaisuus tukea tai haastaa budjettointiprosessin aikaansaannoksia ja siten arvioida budjettiin sisältyviä tulevan toiminnan suunnitelmia. Samalla aikaisemmista tapahtumista voidaan laatia poliittisia tilinpäätöksiä, joita voi käyttää poliittisina pelivälineinä keskusteltaessa uudesta tulevaisuudesta.

Kokousrituaalit

Sovittu budjettiesityksen käsittelyjärjestys määrää, kuinka kokous käytännössä etenee ja millä tavoin päätökset tehdään. Kokousrituaalien tarkoituksena on varmistaa päätöksenteon eteneminen oikeassa järjestyksessä päätöksen lainvoimaisuuden takaamiseksi. Samalla varmistetaan asioiden sujuva käsittely, kokouksen jouheaa eteneminen ja päätöksenteon demokraattisuus.

Valtuustojen talousarviokokouksissa budjettikirjan mukainen eteneminen, puheaikasuositukset sekä neuvonpito- ja äänestysmenettelyt ovat näkyviä kokousrituaaleja. Ryhmien ja edustajien ennalta sovittu esiintymisjärjestys ja puheenjohtajan johtamistapa rytmittävät kokouksen kulkua. Kunnissa budjetin yksityiskohtaiset käsittelytavat kuitenkin vaihtelevat, koska jokainen valtuusto voi itse päättää omista menettelytavoistaan. Tavallisesti kunnissa hyödynnetään valtuustokokousten yleisestä työjärjestyksestä annettua suositusta.

Rakenteellisesti valtuuston talousarviokokous jakaantuu yleensä kolmeen osaan: yleiskeskusteluun, yksityiskohtaiseen keskusteluun ja

budjetista päättämiseen. Yleiskeskustelu on merkityksellisin valtuuston edustusroolin ja poliittisen toiminnan kannalta. Myös yleiskeskustelu jakaantuu kolmeen toisiaan seuraavaan vaiheeseen: budjettiesitelmiin, ryhmäpuheenvuoroihin ja valtuutettujen henkilökohtaisiin yleispuheenvuoroihin.

Budjettiesitelmän tarkoituksena on tiivistää julkisesti talousarvioesityksen keskeinen sisältö. Hallitus ja kunnan keskushallinto kertovat siinä julkisesti, miksi budjettiesitys on sisällöltään sellainen kuin se on. Budjettiesitelmän tavoitteena on vakuuttaa valtuusto budjetin perustelujen pätevyydestä ja aikaansaada esittelijän kannalta suotuisa lopputulos.

Budjettiesitelmän jälkeen vuorossa ovat valtuustoryhmien arviointipuheenvuorot, joissa puolustetaan tai vastustetaan käsiteltävänä olevaa budjettiehdotusta, jotakin sen osaa tai joitakin osia. Ryhmäpuheenvuoroissa kunnan toimintojen ja taloudellisen tilanteen arviointi nivotaan yhteen kunkin valtuustoryhmän omien puoluepoliittisten tavoitteiden kanssa. Usein puhujat ottavat voimakkaasti kantaa budjettiprosessin kuluessa tehtyihin poliittisiin sopimuksiin.

Eduskunnassa puolueet esittävät arviointipuheenvuorojaan julkisesti budjettikäsitteilyn eri vaiheissa. Kunnissa budjetin valmistelusta vastuussa olevia evästetään kollektiivisesti valtuuston talousarvio- tai strategiaseminaareissa. Ne eivät kuitenkaan ole julkisia tilaisuuksia toisin kuin esimerkiksi eduskunnassa käytävä lähetekeskustelu. Valtuuston julkisessa arviointikeskustelussa evästyksiset eivät kuitenkaan koske enää käsiteltävänä olevaa budjettia vaan sekä sen toimeenpanoa että tulevien budjettien valmistelua.

Eduskunnassa budjetin lopullinen arviointi, käsittely ja hyväksyminen ajoittuvat loppuvuoteen. Eduskunnan julkisen budjettikäsitteilyn menettelytavat ovat samankaltaiset kuin valtuuston ainoassa talousarviokokouksessa: virallisten budjettiesitelmien ja ryhmien arviointipuheiden jälkeen vuoron saavat yksittäiset edustajat. Yleiskeskustelun päätteeksi esitetyistä ja kannatetuista muutosehdotuksista äänestetään, minkä jälkeen budjetti hyväksytään enemmistön haluamalla tavalla.

Valtuuston ja eduskunnan budjettivallan kannalta on oleellisista se, millaisella yksityiskohtaisuuden tasolla budjetista päätetään. Nykysäädöksiä vuoksi valtuusto voi käytännössä vain harvoin vaikuttaa siihen, mitä sen itse päättämien määrärahojen sisällä tapahtuu. Suuntaus on samankaltainen valtiotasolla, vaikka määrärahat ja toimintakokonaisuudet ovat merkittävästi kuntabudjetiteja suurempia.

Muutamista suurista määrärahoista muodostuva budjetti on toiminnan kokonaisvaltaisen suunnittelun ja arvioinnin kannalta hyvä asia. Valtuuston ja eduskunnan budjettivallan näkökulmasta tilanne voi kuitenkin olla ongelmallinen, mikäli niillä ei ole riittävästi tilaisuuksia osallistua myös budjetin yksityiskohtaisen sisällön suunnitteluun.

Eduskunnan kolmen kuukauden mittaisessa budjettikäsittelyssä on kaksi julkista ja virallista keskustelutilaisuutta sen lisäksi, että valiokunnat käsittelevät budjettia ja kutsuvat asiantuntijoita kuultavaksi. Ensimmäisen eli syyskuisen lähetekeskustelun aloittaa valtiovarainministeri budjettiesitelmällään. Budjettiesitelmässä kuvaillaan valtiontalouden kehitystä ja siitä johtuvia tulojen ja menojen muutoksia. Muutoksia perusteltaessa vedotaan sekä hallitusohjelmaan että valtiontalouden vaatimuksiin, joiden mukaisesti budjettiesitystä on voitu muokata. Puheenvuoro saattaa päättyä vetoomukseen, etteivät eduskunta eikä sen valtiovarainvaliokunta ehdottaisi suuria muutoksia hallituksen esitykseen.

Lähetekeskustelulla on evästävä rooli: kansanedustajat antavat valtiovarainvaliokunnalle ohjeita ja esittävät toivomuksia siitä, mitä muutoksia he toivoisivat valiokunnan tekävän hallituksen pohjaesitykseen. Opposition edustajat suhtautuvat budjettiesitykseen roolinsa mukaisesti kriittisesti. Puheenparrelle tyypillistä on leimata hallituksen budjettiesitys jopa kokonaan mahdottomaksi. Kansanedustajien puheiden sisältöä ei lähetekeskustelussa ole rajoitettu. Edustajat saavat puhua haluamistaan asioista, ja myös hallitusta ja hallituksen alaisia virkamiehiä saa arvostella.

Budjettiesityksen lopullinen, virallinen ja julkinen käsittely on noin kolme kuukautta myöhemmin. Tilanteen lopullisuus vaikuttaa budjetin arviointi- ja käsittelytapoihin. Kaikilla päätösvaltaisilla on

tiedossa, että budjetti hyväksytään käsittelyn päätteeksi. Budjettiäänestyksiä edeltävä keskustelu on kuitenkin tärkeä foorumi poliitisten näkökantojen esiin tuomiselle. Budjettikäsittelyn julkinen ja virallinen yleiskeskustelu on lähetekeskustelun tapainen sillä erolla, nyt tyyli ei ole evästävä vaan väittelevä. Päätöksentekoareena täyttyy puolesta ja vastaan -puheenvuoroista, joiden tarkoituksena on eduskunnan vakuuttaminen tehtyjen valintojen oikeellisuudesta tai niiden huonoudesta. Yleiskeskustelua seuraa budjettiesityksen yksityiskohmainen käsittely pääluokittain. Sen päätteeksi edustajat tekevät haluamansa muutosesitykset lyhyesti ilman perusteluja. Yleensä budjetti hyväksytään lopullisesti vasta äänestysten jälkeen.

Budjetointiprosessin laajuuteen nähden edustajistojen viralliset budjettikäsittelyt julkisilla puheareenoilla saavat melko vähän yleistä huomiota. Valtiovarainministeriön ja kunnanhallituksen budjettiesitysten tai hallituksen budjettiriihen saamaan huomioon verrattuna julkinen budjettikeskustelu virallisilla puheareenoilla on varsin ohut ja kestoltaan melko lyhyt. Lisäksi on muistettava, että kansanedustajien ja valtuutettujen osallistuminen budjetointiprosessiin on eri asia kuin budjetin taloudellis-hallinnollinen valmistelutyö tai heidän toimintansa puolueen valitsemana edustajana valio- ja lautakunnissa. Eduskunnan ja valtuuston budjettivallan toteutumisen kannalta osallistuminen budjetoinnin poliittisiin prosesseihin on kuitenkin oleellista.

Aloite edustajistolla?

Budjettikokous on erityinen julkisten puheiden pitopaikka eikä vähiten siksi, että talousarvioesityksen myötä arvioitavana on kunnan koko toiminta, ei vain yksittäinen asiakohta. Käytännössä edustajat voivat budjettikokouksessa yrittää vaikuttaa suunniteltuun toimintaan vain puhumalla ja muutosesityksiä tekemällä.

Eduskunnan valiokuntakäsittelyn seurauksena hallituksen budjettiesitykseen tehdään lukuisia muutosehdotuksia. Myös yksittäiset

kansanedustajat voivat tehdä budjettialoitteita. Vanhan hallitusmuodon aikaan eduskunnassa hallituksen budjettiehdotukseen tehdyt muutokset olivat ehdollisia, kunnes ne olivat saaneet presidentin hyväksynnän. Nykyisin eduskunnan hyväksyntä on riittävä ja ehdoton. Periaatteessa budjetin toimeenpanosta vastaavan hallituksen täytyy noudattaa eduskunnan hyväksymää budjettia sataprosenttisesti.

Myös valtuustolla on siinä mielessä budjettialoiteoikeus, että se voi tehdä uusia aloitteita tai esittää muutoksia talousarvioon edustuksellisen käsittelyn kuluessa. Valtuustolla arvioidaan olevan budjettivaltaa myös silloin, jos hallitus jättää kuntalakiin tukeutuen ”perustelluista syistä” valtuuston päätöksen toteuttamatta. Tällainen tilanne voi syntyä, jos valtuuston päätös on lainvastainen tai jos kunnan taloudelliset olot ovat sellaiset, ettei valtuuston päätöstä voida toteuttaa.

Hyväksyessään vuosittaisen talousarvion valtuusto ei päätä vain varojen käytöstä sovittuna taloudenhoitokautena, vaan se osoittaa hallintokunnille niitä koskevan sitovuustason. Halutessaan valtuusto voi ohjailia budjetin toteuttamista määrittelemällä toiminnallisia tavoitteita, jotka oikeudellisesti ovat yhtä sitovia kuin budjettikirjan numerot. Edustajiston suvereenin päätöksentekovallan kannalta valitsevat budjetointikäytännöt voivat olla ongelmallisia. Kunnissa valtuuston budjettivallan käyttämisestä voivat rajoittaa myös kunnan tehtävien lakisääteisyys ja kansalaisten subjektiiviset oikeudet.

Edustuksellinen päätöksenteko kuitenkin linkittää budjetin hallinnollisen valmistelun ja sen toimeenpanon toisiinsa. Budjettia valmistellaan hallinnossa edustuksellisen päätöksenteon rytmittämänä. Julkisuudessa huomio kohdistuu budjetin kokonaisuuden sijasta usein vain sen sisältämiin uutuuksiin ja liikkumavaraan, joka ei budjetin loppusummaan verrattuna ole kovin suuri. Esimerkiksi eduskunnassa ajatellaan lähinnä budjettiesityksen noin 50 miljoonan euron liikkumavaraa sen sijaan, että tarkastelussa olisi noin 50 miljardista koostuva koko budjetti. Valtuustojen talousarviokeskusteluissa huomio kohdistuu niin ikään kulloiseenkin taloudelliseen liikkumavaraan sekä budjetin sisältämiin uutuuksiin ja mahdollisuuksiin saada budjettiin muutoksia vielä julkisen päätöskokouksen kuluessa.

Keskusteluun osallistuvat ennen muuta oppositiossa tai muutoin budjettisovun ulkopuolella olevat. Myös hallituskoalitioon kuuluvat mutta poliittisen eliitin ulkoreunalla olevat voivat arvioida vaikutusmahdollisuutensa olevan vähäinen, jos vaikutusta arvioidaan muutoksen aikaansaamisen näkökulmasta. Usein muutoksilla tarkoitetaan menolisäyksiä vähennysten tai rakenteellisten uudistusten sijasta.

Edustajisto ei budjetista päättäessään ole välttämättä tietoinen kaikista budjettikirjan lukujen ja toimintasuunnitelmien takana olevista yksityiskohdista. Yksityiskohtaisen tiedon puute saattaa hiertää niitä edustajia, jotka eivät pääse osallistumaan budjetin sisällön valmistamisen kannalta keskeisiin neuvonpitoihin. Budjettivaltaa oikeudellisesta näkökulmasta tarkastelevissa tutkimuksissa juuri yksityiskohtaisuutta on pidetty tärkeänä kriteerinä arvioitaessa edustajiston budjettivallan määrää, laajuutta tai puutetta.

Valta ei kuitenkaan ole kenenkään omaisuutta tai minkään toimielimen ominaisuus, vaan kyse on enemmänkin vuorovaikutussuhteissa ilmenevästä taidosta saada aikaan tai estää muutoksia. Muodollisesti valtuustolla ja eduskunnalla on toki valta ja velvollisuuskin päättää siitä, kuinka ja millaista toimintaa valtiossa ja kunnassa harjoitetaan. Käytännössä kyse on ylimmän päätöksentekovallan ja muiden toimijoiden välisestä jännitteisestä suhteesta. Siksi ei ole samantekevää, millainen rooli ja asema valtuustolla tai eduskunnalla on koko budjetointiprosessissa. Olennaisen tärkeää on myös toimielimiin valittujen edustajien esiintyminen ja toiminta virallisilla ja julkisilla päätöksentekoareenoilla kuten tässä tapauksessa julkisen budjettikäsitteilyn kuluessa.

Edustuksellista budjettivallan käyttöä voidaan tarkastella hallinnan muotona, jossa ohjeistetaan samanaikaisesti hallintoa suoraan ja kansalaisia epäsuoremmin. Budjetoinnin poliittisen merkityksen arvioinnin kannalta on tärkeää havaita budjetista päättämiseen ja sen suunnitteluun osallisten keskinäiset vuorovaikutussuhteet. Kansalaisten valitsemalla edustuksellisella päätöksentekoelimellä eli tässä tapauksessa eduskunnalla ja valtuustolla on silti yhä vähintään muodollinen oikeus päättää toiminnan ja talouden sisällöistä.

Edustajien budjettivallasta

Budjetin hallinnolliset valmistelureitit voivat yksittäisen edustajan kannalta olla epäselviä. Yksittäisellä kansanedustajalla tai valtuutetulla on vähäiset mahdollisuudet saada omia tavoitteitaan läpi julkisen budjettikäsitteilyn kuluessa. Tuossa vaiheessa prosessia on liki mahdotonta vaikuttaa hallinnonalojen budjettiraameihin ilman, että budjetin kokonaisuus rikottaisiin.

Hallituksen budjettityöskentelyä on jalostettu sekä valtion tasolla että kunnissa ennen muuta siksi, että valtion ja kuntien menotalous pysyisi kurissa. Esimerkiksi tulevan vuoden budjetin menokehyksistä ei juuri keskustella: sekä eduskunnassa että valtuustossa kulloisetkin budjettiraamit otetaan lähinnä annettuina. Valtion budjetin käsittely on kuitenkin julkisempaa kuin kuntien budjettien, jos julkisuutta arvioidaan tarkastelemalla edustajistojen virallisia kannanottoja. Kunnan budjetointiprosessissa valtuuston talousarviokokous voi olla koko prosessin ainoa tilaisuus, jonka kuluessa valtuutetut voivat arvioida julkisesti sille annettua budjettiehdotusta.

Budjettieliitin halu pitää kiinni sovituista budjettiraameista yhdistettynä budjetin muutoinkin suureen etukäteissitovuuteen on yksittäisen edustajan tai opposition toimintamahdollisuuksien näkökulmasta kuitenkin hankalaa. Edustajien käsitys niin budjetin kokonaisuudesta kuin yksityiskohtien vaikutuksista toimintaan voi olla myös hatara huolimatta budjetin moniportaisesta käsittelystä niin viranhaltija- kuin luottamushenkilöhallinnossa.

Budjettikokouksessa edustajien rooli onkin monitahoinen. Ensinnäkin poliittiset puolueet ja muut ryhmittymät ovat tilanteessa läsnä edustajiensa kautta. Edustaja on toimeensa kansanvaalilla valittu, mutta edustuksellisen päätöksentekijän roolissaan hänen tulisi edistää koko valtion tai kunnan etua yksittäisen äänestäjän tai muun intressiryhmän sijaan. Budjettiehdotuksen sisällöt voivat kuitenkin olla ristiriidassa kannattajakunnan odotusten kanssa. Yksittäisen edustajan tai pienen valtuustoryhmän budjettivallan kannalta tilanne voi olla ongelmallinen. Edustajien pitäisi kyetä arvioimaan seuraavien

vuosien talous- ja toimintasuunnitelmia koko yhteisön näkökulmasta ja edistämään samanaikaisesti myös omia poliittisia tavoitteitaan.

Edustajan rooli ei välttämättä riitä tyydyttämään edustuksellisen poliittikkajärjestelmän odotusta poliittisesta johtajuudesta ja ajatusta poliittisesta vastuunalaisuudesta. Toisaalta olisi melko naiivia uskoa, että vaaleilla valitut voisivat muuttaa äänestäjien toiveet sellaisenaan todellisuudeksi. Ennemminkin niin, että äänestäjät voivat päättää poliittisten puolueiden tulevaisuudesta yleensä, mutta budjettikäsitelyssä edustajat ja heidän kauttansa puolueet tekevät päätöksiä valtion ja kunnan tulevaisuudesta.

Suomalaisessa vaalijärjestelmässä suoran kansanvaalin luonne korostuu. Vaaleissa ihminen voi antaa äänensä ehdokkaan tai puolueen tai molempien ajatuksille. Kansalaisten vaatimus saattaa siis kohdistua edustajaan tai kokonaiseen puolueeseen. Poliitiikan viihteellistyminen ja henkilökeskeisyys ovat kuitenkin johtamassa siihen, että vastauksia ja tuloksia odotetaan varsin usein nimenomaan valituilta edustajilta. Erityisen voimakkaat odotukset kohdistuvat tällöin budjettiin, joka on helpommin konkretisoitavissa ja jonka saavutukset ovat nopeammin nähtävissä.

Äänestäjät kontrolloivat vallanpitäjiä kerran neljässä vuodessa järjestettävissä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa. Äänestäjät eivät voi kuitenkaan sitoa edustajiaan, jotka voivat tehdä haluamansa laisia valintoja ja päätöksiä edustajan tehtävää hoitaessaan. Toiminnan uskottavuuden kannalta on myös olennaista, että kansanedustajilla ja valtuutetuilla on pääsy paikkoihin, joissa keskeisimmistä toiminnoista keskustellaan, tehdään valintoja ja päätöksiä. Edustuksellisen demokratiajärjestelmän sisänrakennetun mekanismin tarkoituksena on järjestelmän korjaaminen, parantaminen ja kehittäminen. Periaatteessa äänestäjät voivat vaaleissa vaihtaa vaikka kaikki edustajat samalla kertaa. Edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta on siksi tärkeää, että edustajilla on riittävästi myös virallisia tilaisuuksia tulla esille ja osoittaa äänestäjilleen, millaisia päätöksiä edustaja toimessaan tekee ja millaisin kriteerein.

Hallitseeko hallinto?

Budjettia toimeenpanevan ja siitä päättävän vallan erottaminen on ylläpitänyt käsitystä hallinnosta ja politiikasta toisistaan erilisinä toiminta-alueina. Käytännössä hallinto ja hallitusvastuussa olevat osallistuvat aktiivisesti myös politiikkatavoitteiden asettamiseen ja niistä päättämiseen.

Poliittisesti budjetointiin sisältyy aina vaatimus uuden toiminnan mahdollistamisesta. Hallinto-organisaatiot ehdottavat budjettiin vuosittain uusia toimintoja tai ainakin pieniä parannuksia. Toimialueiden toiveet ja intressit voivat olla vastakkaisia kokonaistaloudellisuutta korostavan keskushallinnon näkemyksille, mikä voi lisätä hallinnonalojen keskinäistä kilpailua käytettävissä olevista budjetti-varoista.

Vallitsevat budjetointikäytännöt aiheuttavat sen, että perinteisesti puolueettomina pidetyt hallinnonalat, virastot ja niissä toimivat viranhaltijat, joutuvat budjetoinnin valmisteluvaiheessa kamppailemaan keskenään – siis toimimaan poliittisesti. Etenkin budjetointiprosessin alkuvaiheissa ne pyrkivät maksimoimaan oman osuutensa budjetista. Taloudellisesta näkökulmasta katsottuna tämänkaltaisia poliittisia pelejä on pidetty yleensä negatiivisina, koska ne voivat edistää budjetin kokonaissumman kasvua ja vahvistaa siten budjetointiin sisäänrakennettua jatkuvien pienten lisäysten mekanismia.

Julkisuuteen organisaatioiden sisäiset tai keskinäiset kamppailut välittyvät kuitenkin harvoin. Budjetin valmistelu voi toki edetä myös suhteellisen sopuisasti, vaikka mediajulkisuudessa kiinnitettäisiin runsasta huomiota hallituspuolueiden ja opposition välisiin kamppailuihin tai hallituksen ja valtiovarainministeriön keskinäiseen noikkitteluun.

Hallinnon mahdollisuudet toimia poliittisesti – siis jonkin asian puolesta ja jotain edistäen – ovat kuitenkin lisääntyneet päätöksentekovallan ja organisaatioiden hajaantuessa ja verkottumisen yleistyessä. Lisäksi toimintojen hankkeistaminen ja esittäminen ohjelmien muodossa vahvistavat sekä hallitusvaltaa että hallinnon suunnitteluvaltaa. Useissa tutkimuksissa on jopa osoitettu, että hallinto johtaa politiikkaa eikä päinvastoin. Budjetointi on tästä malliesimerkki. Nykyiset kokonaisbudjetoitikäytännöt päinvastaisista tavoitteistaan huolimatta ennemminkin rapaattavat kuin vahvistavat vaaleilla valittujen edustajistojen asemaa.

Budjettiesityksestä päätetään ja se hyväksytään pääasiassa hallinnon tuottaman asiantuntijatiedon varassa. Edustajiston suorien vaikutusmahdollisuuksien heikentyessä hallinto politisoituu. Hallinnolla on juuri asiantuntemuksensa takia paitsi valmistelu- ja vaikutusvaltaa myös tosiasiallista päätösvaltaa useimmissa keskeisissä budjettia koskevissa asioissa. Edustajiston poliittinen pelivara näyttää kaaventuneen.

Aiemmin kurinalaisesti toimivaa hallintoa pidettiin poliittisen tahdon toteuttamisen edellytyksenä. Nyt myös hallinnolta edellytetään aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta. Samaan aikaan hallinnolle vanhaan asetettu puolueettomuuden vaatimus on kuitenkin säilynyt.

Edustukselliseen poliittikkajärjestelmään sisäänrakennetun odotuksen mukaan vaaleilla valitut asettuvat poliittisen toiminnan ytimeen edustamaan kansalaisia ja kuntalaisia ja käyttämään heidän ääntään. Onnistuakseen tässä roolissaan edustajalla pitää olla riittävästi tietoa ja aikaa sekä taito toimia poliittisesti.

Käytännössä edustajat välittävät tietoa päätöksentekoon, mutta vaaleilla valittu eduskunta tai valtuusto ei suinkaan ole kaikkien po-

liittisten kamppailujen tai päätöksenteon keskiössä. Usein politiikkakamppailujen ytimessä ovat hallinto ja edustuksellisten päätöksentekielimien keskuudestaan valitsema hallitusvalta sekä eri toimintalohkojen ylin viranhaltijajohto.

Budjettikokouksessa edustajisto kuitenkin asettaa itsensä keskiöön ja muut, kuten hallinnon ja kansalaiset, ympärilleen. Asetelma vastaa oppikirjan kuvaa poliittisen vallankäytön hierarkioista: ihmiset valitsevat edustajansa, jotka päättävät demokraattisesti heidän puolestaan. Hallinnon tehtävä tässä kuviossa on päätösten valmistelu ja toimeenpano. Todellisudessa hallinto toimii poliittisesti. Edustukselliset päätöksentekijät toimivat ideoiden välittäjänä, toiminnan mahdollistajana ja suunnitelmien hyväksyjänä, mutta myös hallinto osallistuu prosesseihin, luo ja aloittaa uutta toimintaa.

Budjettiprosessissa eduskunnan ja valtuuston rooli näyttää olevan enemmän jälkikäteen reagoiva kuin etupainotteisesti uutta liikkeelle saava. Edustuksellisen demokratian toimivuuden ja ennen muuta sen uskottavuuden kannalta havainto on huolestuttava.

Ammattilaiset vallan kahvassa

Nykyaikainen julkisyhteisö, tässä tapauksessa kunta tai valtio, on niin iso ja monimutkainen organisaatio, että kokonaisuuksien hallinta ja niiden johtaminen edellyttää kokopäiväistä työskentelyä asioiden ja ihmisten puolesta. Tiedon tai ajan puute ei ole este poliittisesti toimimiselle. Mutta jos päätökset valmistellaan ja tehdään yhä enemmän vain asiantuntijatiedon varassa ja taloudellisia näkökohtia korostaen, yleistiedon varassa toimivat yleispoliitikot ja vaaleilla valitut edustajat ovat häviämässä kamppailun vallasta. Haaste kohdistuu erityisesti kuntiin, joissa luottamustehtäviä hoitavat niin sanotut osa-aikapolitiikot.

Nykyiset budjetointitekniikat korostavat valmisteluvaiheen merkitystä edustuksellisessa budjettipäätöksenteossa. Voidakseen vaikuttaa päätösten suuntaan ja sisältöön edustuksellisten päätöksenteki-

jöiden on vaikutettava valmisteluun. Viime kädessä päätösten hyväksyttävyyden nojautuu edustuksellisuuden kautta kansalaisten päättäjille antamaan mandaattiin toimia heidän puolestaan. Taloudellisen tili-velvollisuuden korostaminen on kuitenkin haastanut perinteiset poliittisen vastuunalaisuuden osoittamisen tavat.

Eduskunta päättää valtuuston tavoin kunkin vuoden budjetista erikseen vuosittain. Budjetointi on kytketty hallitusohjelman tavoitteisiin. Hallitusohjelmassa puolueet puolestaan nojautuvat koko vaalikauden pituisiin keskinäisiin sopimuksiin. Budjetin sisällön kannalta enemmistöparlamentarismi voi olla opposition tai yksittäisen kansanedustajan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta ongelmallista, mikäli budjetointi tapahtuu kunakin vuonna pelkästään ministeriössä ja hallitusohjelman puitteissa. Myös kunnissa ja kaupungeissa on alettu laatia vaalikauden pituisia yhteistyösopimuksia, jotka voivat sisältää myös vuosittaista budjettia koskevia sopimuksia.

Asioiden ennakoitavuus ja päätösten arvioitu järkevyys eivät toki ole huonoja asioita. Tarvitaan sekä valmistelevaa että toimeenpanevaa hallintoa, mutta myös nykyhetkestä ulommaksi suuntautuvaa poliittista aloitteellisuutta. Budjetointipolitiikkaa ja siihen liittyviä käytäntöjä voi olla kuitenkin vaikea uudistaa, koska poliittiset käytännöt ovat vain hitaasti muutettavissa. Tähän asti uudistuspyrkimykset ovatkin kohdistuneet hallintoon sekä budjetin laskenta- ja esittämistapoihin. Budjetointitekniikoiden muutokset vaikuttavat myös edustukselliseen päätöksentekoon ja eduskunnan ja valtuuston budjetti-
valtaan.

Asioiden nostamisessa julkiseen keskusteluun näyttävät suoran demokratian toimintakeinoja hyödyntävät tahot onnistuneen perinteisiä puolueita ja niiden edustajia paremmin. Puolueet ovat toki läsnä päätöksenteossa ja niiden edustajat osallisina prosessissa, mutta julkisuuskamppailussa ne ovat jäämässä toiseksi. Näin siitäkin huolimatta, että kaikkein tärkeimmät asiat juoksutetaan edelleen edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän läpi.

Edustuksellinen päätöksenteko näyttää monin paikoin muuttuneen välityksellisen demokratian harjoittamiseksi. Erityisesti kunnis-

sa aktiivisuuden vaatimukset ja yhä monimutkaistuva ja lisääntyvä verkottuminen näyttävät vahvistavan hallinnon suunnitteluvaltaa. Uusia avauksia eivät näy tekevän niinkään vaaleilla valitut, vaan ideat tulevat muualta – hallinnosta, verkostoista, aktiivisilta kansalaistomijoilta – jolloin edustajiston tehtäväksi jää lähinnä niiden pätevyyden arviointi ja hyväksyminen.

Budjettineuvotteluita käydään toki koko budjetointiprosessin ajan ja niitä voidaan jatkaa myös budjettikokouksen kuluessa. Oikeus osallistua budjettineuvotteluihin on poliittisesti tärkeää. Poliittisen toiminnan keskiöön asettuvat tällöin ne, joilla on hallussaan riittävästi tietoa, taitoa ja aikaa sekä kykyä käyttää niitä jonkin asian edistämiseksi. Valtuusto- ja eduskuntaryhmät ovat kulloistenkin valtasuhteen mukaan monella tapaa osallisina prosessissa. Vaaleilla valittuna kansalaisten edustajistona eduskunta tai valtuusto keskustelee budjetista kokonaisvaltaisesti vain virallisissa kokouksissaan.

Edustuksellisten päätöksentekijöiden ja asiantuntijahallinnon keskinäiset valtasuhteet muokkautuvat kunkin tilanteen asettamien ehtojen mukaisesti. Edustajat välittävät mielellään ihmisten toiveita päätöksentekoon riippumatta siitä, pääsevätkö he itse vaikuttamaan budjetin sisältöön muodollisesta päätösvallasta huolimatta.

Hallintoyksiköiden johtajat eivät ole vain asioita valmisteleviä ”puolueettomia” viranhaltijoita, vaan mitä enenevässä määrin ammatillisipoliitikkoja. Heidän keskeisenä tehtävänä on tunnistaa uudet avaukset ja päättää niiden kohtalosta, neuvotella ja tehdä esisopimuksia hyviksi arvioitujen kumppaneiden kanssa sekä kamppailla edustamansa organisaation etujen puolesta.

Poliitikon monia rooleja arvioitaessa onkin hyvä palauttaa mieliin Max Weberin tunnettu jaottelu politiikalle eläviin ja politiikasta eläviin. Jälkimmäisten vallan Weber arvioi lisääntyvän byrokratisoitumisen lisääntyessä. Ammatillisipoliitikot voivat olla määräaikaisesti toimeensa valittuja poliitikkoja tai hallinnossa politiikkaa harjoittavia ammatillaisia. Poliitiikalle elävien maallikkopoliitikkojen tehtävänä on puolestaan haastaa ja kyseenalaistaa ammatillaiset, joita ovat esimerkiksi kunnissa eri hallinnonalojen johtajat.

Vaaleilla valitut päättäjät esiintyvät kansalaisten edustajina budjettikokouksessa. Budjettikeskusteluissa kansalaista kuitenkin pidetään usein lähinnä palveluja odottavana ja kuluttavana asiakkaana poliittisen toimijan sijaan. Ihmisiä myös ohjailaan yhteisen hyvän nimissä vaihtelevin valistuksen ja koulutuksen keinoin.

Päättäjien toimintaa arvioidaan usein sen mukaan, kuinka hyvin edustajat ovat onnistuneet välittämään kansalaisten odotuksia päätöksentekoon. Hallinto on kuitenkin asiantuntemuksensa takia ensisijaisessa roolissa siinä, millaisen tiedon varassa budjettia valmistellaan ja millaisia esivalintoja budjettiin tehdään ennen eduskunnan tai valtuuston julkista käsittelyä.

Eduskunta ja valtuusto hallinnoimisen kohteena

Hallintovallan voimistuminen kansalaisvallan kustannuksella tarkoittaa, että eduskunnasta ja kansalaisista, valtuustosta ja kuntalaisista on tulossa yhä enemmän hallinnoimismenetelmien kohteita. Hallinnoinnin tarkoituksena ei ole käskyttää tai alistaa vaan aktivoida ja kannustaa. Vallitsevat budjetoitkäytännöt tukevat osaltaan muun muassa julkishallinnossa muotiin tullutta verkottumisen ihannetta. Suurella osallistujajoukolla ja asiantuntijakuulemisilla tavoitellaan laajalaisempia näkemyksiä päätöksenteon pohjaksi. Menetelmä on myös edustuksellisia päätöksentekijöitä osallistava. Kehitystä on pidetty yleensä myönteisenä.

Voi kuitenkin olla ongelmallista, jos asiantuntijoiden, hallinnon ja muiden ammattipoliitikkojen keskinäinen verkottuminen tarkoittaa edustuksellisten päätöksentekijöiden ohittamista. Ammattipoliitikot voivat myös syrjäyttää osa-aikapoliitikot esimerkiksi siinä, millaisella tiedolla päätökset perustellaan. Verkostot eivät toki voi korvata perinteisen edustuksellisen demokratian päätöksentekovaltaa, mutta suuntaus voi heikentää edustuksellisen päätöksenteon uskottavuutta. Vaarana on myös edustuksellisen politiikan teknistyminen ja edustuksellisten päätöksentekoareenoiden voiman väheneminen,

jos edustajistojen julkiset kokoukset muuttuvat entistä enemmän muualla tehtyjen päätösten jälkikäteisen hyväksynnän paikoiksi uutta liikkeelle laittavan toiminnan sijaan.

Esimerkiksi valtuutettujen osallistumisen budjetointiprosessiin on toivottu lisäävän heidän sitoutumistaan ”yhteisesti sovittuun” ja siten ”helpottavan talousarvion laatimista”. Kunnissa julkilausuttu tarve osallistaa, sitouttaa ja ottaa edustajia mukaan toimintaan kertoo johtamisen, taloussuunnittelun ja siten myös poliittisen toiminnan painopisteen siirtyneen valmisteluvaiheeseen. Havainto on vaaleilla valitun edustajiston vaikuttamis- ja päätöksentekomahdollisuuksien kannalta oireellinen laajemminkin tarkasteltuna: vaaleilla valitut ovat vallankäytön kohteita. Usein heitä hallitaan heidän oman osallistumisensa kautta.

Enemmistöparlamentarismien aikakaudella yksimielisyyden saavuttamisesta on paikoin tehty tavoiteltava hyve. Yksimielisyyttä tietenkin tarvitaan, jotta asiat etenevät ja päätöksiä saadaan aikaan. Hyvän talouden merkitys esimerkiksi kunnan toiminnalle ei ole vain välineellistä, vaan kunnat todella joutuvat sovittamaan toimintaansa talouden mukaan. Juuri talous yhdessä lainsäädännön kanssa määrää suuresti sitä, mitä kunnassa voidaan ylipäänsä tehdä. Hyvä talous voi olla edellytys, että kunta edes jää henkiin.

Politiikan ja hallinnon erottamispyrkimykset ovat heijastuneet myös kuntien ja valtion suhteeseen. Kunnassa valtuusto ainakin muodollisesti vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnanhallituksen tehtävä on käytännön hallintotoiminnan johtaminen, ja hallinnollisista tehtävistä huolehtivat palkatut viranhaltijat. Käytännössä valtasuhteet sekoittuvat ja usein valtuuston rooliksi jää päätösten hyväksyminen ja niiden vaikutusten jälkikäteinen arviointi. Valtion näkökulmasta kunnan toiminta on usein enemmän hallinnollista kuin poliittista toimintaa. Ongelmat kiteytyvät esimerkiksi keskusteltaessa eduskunnan kunnille antamien lakisääteisten tehtävien rahoitusvastuusta ja kunnan taloudellisesta toimintakyvystä.

Erityislainsäädännön kautta kunnille annetut tehtävät ilman kokonaisrahoituksen myöntämistä kaventavat kuntien mahdollisuuksia

itsenäiseen päätöksentekoon, vaikka kuntien ja kaupunkien budjetoinnin yksityiskohtaisesta säätelystä ja alistamisvaatimuksista luovuttiin 1990-luvun alussa. Valtion oikeus antaa kunnille lisää tehtäviä erityislainsäädännön kautta pitää kunnan alistaisena valtiolle ja rajoittaa valtuustojen budjettivaltaa. Kuntalain ja valtiosuuslainsäädännön uudistukset siirsivät kuntien asemaa muodollisesti askeleen kohti poliittista autonomiaa, mutta käytännössä kuntien ja niiden edustuksellisten päätöksentekuelinten toimintavapautta ehdollistetaan yhä voimakkaammin erityislainsäädännön keinoin. Samankaltaisesti Euroopan unionin direktiivit ohjaavat valtiotason budjetointipäätöksentekoa ja muokkaavat jopa budjetin sisältöä.

Hallinto- ja hallintakoneistot eivät kuitenkaan saisi lamaantua demokraattisten politikointioperaatioiden harjoittamisen seurauksena. Onnistunut poliittinen toiminta tarvitsee tuekseen toimivan hallinnon ja hyvän talouden ja tässä mielessä myös eräänlaisen välimatkan pitämisen toiminnasta päättävien ja sitä hallinnoivien välillä. Toisaalta julkisyhteisön toiminnan päämääränä ei voi olla – ainakaan pelkästään – taloudellisen voiton tavoittelu, vaikka tuloksen tavoittelusta on tullut arkipäivää myös valtion laitoksissa ja kunnissa. Viimeaikaiset globaalit talouskriisit ovat osoittaneet, että toimivasta taloudesta voi tulla myös valtion olemassaolon ehto tai ainakin sen toimintaa muokkaava perusehto. Toiminnan sovittaminen taloudellisiin oloihin ei välttämättä tarkoita politiikan alistamista taloudelle vaan päinvastoin. Kyseessä on mitä poliittisin valinta ja toimenpide. Hyvin hoidetun talouden avulla odotetaan saavutettavan poliittisen toiminnan laajemmaksi päämääräksi asetettu yhteinen hyvä.

Puhevallan voima

Budjettikokous on poliittisesti jännitteinen tilanne näennäisestä rutiininomaisuudestaan huolimatta. Budjettikokousta pidetään usein lähinnä lainvoimaisuuden saavuttamisen kannalta pakollisena välivaiheena. Budjetointiprosessin kuluessa kuitenkin kamppaillaan käytössä olevista resursseista ja niiden kohdentamisesta.

Parlamentarisen politiikan – joka ilmenee ensisijaisesti edustajiston puhevaltana – pitäisi muodostaa riittävän vahva vastavoima byrokraatia- ja asiantuntijavallalle. Siksi eduskunnalla ja valtuustolla pitäisi olla mahdollisuus arvioida hallinnollista valmistelua ja poliittisen vallankäytön onnistumista koko budjettiprosessin näkökulmasta. Edustuksellisen päätöksenteon ympäristössä edustajistot käyttävät tätä valtaansa julkisen budjettikäsittelyn kuluessa. Kyseessä on poliittisen puhevallan käyttö, jonka avulla edustajien pitäisi pystyä paitsi arvioimaan budjetointikäytäntöihin kätkeytynyttä hallinnollista suunnitteluvaltaa myös tarvittaessa murtamaan se.

Eduskuntaa tai valtuustoa voisikin kutsua myös puhekunnaksi. Ilmaisu toisi näkyviin puheen tärkeyden ja puhevallan merkityksen niin päätöksenteossa kuin muutoinkin poliittisessa toiminnassa. Poliitiikka ymmärretään usein sektorina tai puoluepolitiikkana, jolloin toiminta voi näyttää vain politikoinnilta.

Poliitiikka on muutakin kuin politikointia. Se voi olla yhteisten asioiden hoitoa, mutta ennen muuta se on jonkin aikaansaamiseksi

suuntautuvaa toimintaa, jota ilmaistaan kielen välityksellä. Yleensä poliitiikkatoiveet ovat keskenään enemmän tai vähemmän ristiriitaisia, ja vaatimusten eteenpäin vieminen tai toisiinsa sovittaminen vaatii taitavaa kielenkäyttöä. Siksi puhe on poliittisessä toiminnassa tärkeää.

Puhuminen ja tulevaisuuden tarpeiden esiin tuominen ovat merkittävä vallankäytön muoto sellaisenaan. Perustuuhan jo parlamentarismien käsite ranskankieliseen sanaan 'parler', puhua. Sanan useat johdannaiset korostavat puhumisen tärkeyttä roolia. Puhumalla halutaan vaikuttaa ja ilmentää valtaa, ja se on edustuksellisessa päätöksenteossa tärkein vaaleilla valittujen päättäjien keino vaikuttaa ja samalla kontrolloida päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavaa hallitusta ja hallintoa. Erityisen tärkeää puhe on julkisilla päätöksentekoaarenoilla. Siksi myös eduskunnan ja valtuuston julkisissa budjettikäsittelyissä puhutaan paljon. Puhe on tärkeää myös valiokunnissa ja lautakunnissa, ja yleensä kaikkialla siellä missä halutaan vaikuttaa ja saada jotain aikaan.

Budjettikokous on kuitenkin tilaisuus julkistaa päivänpoliittisesti kiistanalaisimmat kysymykset, jotka ratkaistaan poliittisin perustein sanavalintoihin ja retoriikkoihin nojautuen. Eduskunnan tai valtuuston poliittinen budjettivalta on laadultaan nimenomaan puhevaltaa. Puhevallan merkityksestä kertoo se, että puheen kestosta saatetaan tehdä sen arvon mittaamisen kriteeri.

Budjettikokouksen ainutkertaisuus ja rajattu aika tarjoavat toimijoille tilaisuuden kiteyttää menneisyyttä koskevat arvioinnit ja tulevaisuudenodotukset samanaikaisesti tilanteessa, jossa kaikki päätösvaltaiset toimijat ovat yhtä aikaa läsnä. Tilanne on poliittinen. Sitä voi arvioida kiinnittämällä enemmän huomiota siihen, millaisen teon puheenvuoro sisältää kuin siihen, mitä puheenvuorolla saadaan aikaan.

Budjetoinnin ymmärtäminen lähtökohtaisesti poliittiseksi tuo näkyviin tapahtumaketjujen itsensä kyseenalaisuuden. Oleellisempaa on tällöin, mitä lausuma sisältää ja mitä sillä tehdään kuin se, mitä suoraan sanotaan. Puheenvuorolla voi toisin sanoen olla tietty ilmiö,

mutta se ei välttämättä ole sama asia kuin puheen tarkoitettu viesti tai toivottu vaikutus.

Budjettikokouspuheenvuorot ovat poliittisen puheen tyyppiesimerkkejä: puhetta jonkin puolesta tai jotakin vastaan. Budjettipuheet ovat päämäärätietoista ja tavoitehakuista toimintaa, jonka tavoitteena on saada aikaan muutoksia. Siksi on merkitystä myös sillä, kuka puhuu, miten ja mistä asemasta käsin.

Myös puheenaihe on tärkeä. Puheenaiheen valintaa voi pitää poliittisena tekona, jonka tarkoituksena on kiinnittää kuulijoiden huomio puhujan haluamiin asiakokonaisuuksiin. Niinpä budjettikokouksissa puhutaan laaja-alaisesti taloudesta, palveluista ja niiden edistämiseen suunnitelluista toimintamalleista. Lisäksi otetaan laajasti kantaa päivänpoliittisiin aiheisiin ja yleismaailmalliseen tilanteeseen riippumatta siitä, sisältyykö budjettiesitykseen kyseisiä aiheita koskevia esityksiä.

Budjettikokouksissa puhutaan usein nimetyille kansalaisryhmille. Taktiikkaa käyttävät varsinkin omissa nimissään puhuvat edustajat, jotka kulloisenkin puheenaiheen mukaan puhuvat milloin lasten ja lapsiperheiden, milloin työttömien, syrjäytyneiden, veronmaksajien, kunnan tai valtion työntekijöiden tai jonkin asian aktiiviharrastajien puolesta. Myös oman kannattaja- tai äänestäjäkunnan huomion kiinnittäminen on tärkeää:

”...me kokoomuslaiset edellytämme..., me kommunistit emme voi hyväksyä..., meillä keskustassa ollaan pitkäjänteisiä..., meidän sosiaalidemokraattien arvomaailmaan kuuluu..., me vihreät olemme aktiivisia..., me kristillisdemokraatit olemme vuosia ajaneet..., meillä Vasemmistoliitossa vaaditaan, että..., minulla ei ole mitään tekemistä minkään puolueen kanssa, minä edustan vain itseäni ja äänestäjiäni..., me puolustamme vain oman kunnan etua.”

Budjettikokouksissa vakuutellaan ja suostutellaan vaihtelevan sanaston varassa. Vakuuteltaessa nojaututaan yleensä asia-argumentteihin, kun taas suostuttelevassa puheessa vedotaan enemmän tunteisiin ja yhdistellään asioita puhujan omien tavoitteiden kannalta edullisella tavalla. Tavanomaisia keinoja vakuuttaa kuulijat tai suostutel-

la heidät puhujan kannalle ovat vertailut ja vastakkainasettelut, rinnastukset ja samastumiset, erottautumisen ja omimisen tekniikoiden käyttäminen ja soveltaminen sekä suorat vastustamiset.

Suostuttelun ja vakuuttamisen ero liittyy puhujan senhetkisiin tavoitteisiin sekä siihen, kenelle viesti halutaan tilanteessa välittää. Jos tavoitteena on toisen päätöksentekijän mielen kääntäminen vielä kokoustilanteen kuluessa, puhe voi olla enemmän vakuuttamaan pyrkivää. Jos taas puhuja ikään kuin jo ennalta ”tietää” budjettikokouksen lopputuloksen, hän voi vedota ihmisten tunteisiin ja yrittää tätä kautta saada hyväksyntää omalle näkökannalleen – budjettikokouksen ennakoidusta lopputuloksesta huolimatta.

Budjettikokouksessa yllättävät käännteet ja juonenkulut ovat poikkeuksia, mutta julkisuuden läsnäolo tekee tilanteesta intensiivisen. Onnistunut perusteleminen ja todistelu edellyttävät taitavaa kielenkäyttöä ja kykyä kohdata puheen yleisö. Kaikkien poliittisten seremonioiden tavoin myös budjettikokous tarvitsee yleisönsä, onhan sen yhtenä tarkoituksena tehdä näkyväksi tilanteen tärkeys ja osoittaa päätöksentekijöiden keskinäiset valtasuhteet. Tilanne on poliittisesti jännitteinen, koska edustajien on samanaikaisesti saatava aikaan kansalaisten hyväksyttävissä oleva budjettipäätös.

Budjettikeskusteluissa pyritään hankkimaan kannatus tai hyväksyntä esitetyille väitteille. Puhetilanteessa puhuja voi vaihtaa rooliaan monta kertaa. Puhujien on kuitenkin edistettävä samanaikaisesti sekä valtion tai kunnan että kansalaisen tai kuntalaisen etua. Samalla puhujat pyrkivät varmistamaan oman asemansa niin omassa ryhmässään kuin vaaleilla valittuna edustajana.

Budjettikokouspuheenvuorot eivät ole mitä tahansa puhetta, vaan päätösvaltaisten ja puheoikeutettujen edustajien julkisesti esittämiä virallisia kannanottoja ja arvioita kunnan toiminnasta ja taloustilanteesta. Budjettikokouspuheenvuorot voi tulkita poliittisiksi viesteiksi, joiden puhuja olettaa välittyvän eteenpäin median välityksellä.

Edustuksellisen demokratian uskottavuuden kannalta on nimittäin tärkeää, että vaaleilla valitut tulevat esiin ja arvioivat julkisesti sekä menneitä että tulevia päätöksiä. Samalla he itse asettuvat arvioita-

vaksi, mikä vastaa demokraattisen toimintaperiaatteen mukaista ajatusta päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja mahdollisuudesta vaihtaa edustajat seuraavissa vaaleissa.

Varsinainen budjetista päättäminen ja sen hyväksyminen on lähinnä tekninen operaatio, joka perustuu äänestysten tuloksiin. Budjetin lopullista hyväksymistä edeltävä julkinen arviointi- ja perustelukeskustelu, kannanotot budjetin puolesta tai sitä vastaan, on eduskunnan ja valtuuston budjettivallan budjettiprosessin tärkein hetki.

Tärkeää on myös havaita, mitä poliittisella toiminnalla tavoitellaan: onko pyrkimyksenä säilyttäminen vai uuden luominen? Ei ole suinkaan merkityksetöntä, millaisin kielikuvoin ja sanavalinnoin päättäjät tuottavat ja ylläpitävät kuvaa valtiosta tai kunnasta toimijana tai kuinka he asemoivat päätöksentekijöiden ja kansalaisten rooleja toimijoina. Puheenvuoroihin sisältyvät vaikuttamispyrkimykset kertovat, mistä virallisen päätöksentekoareenan julkisissa politiikkakamppailuissa on kysymys.

Keskustelua tulevaisuuksista

Budjettipuheenvuorojen voi ajatella sisältävän kaiken sen, mitä päättäjillä kulloisessakin tilanteessa on sanottavanaan niin suunnitelluista palveluista ja niiden käyttäjistä kuin yleisemminkin valtion ja kunnan toiminnasta ja taloudesta. Budjettiin on tiivistetty yhteisen hyvän sisältö ja sen saavuttamiseen tähtäävät keinot. Koska yhteisen hyvän sisällöstä ei olla yksimielisiä eikä suunnitellun tulevaisuuden toteutuminen ole varmaa, tarvitaan poliittista keskustelua. Juuri tästä talousarviokokouksissa väitellään ja keskustellaan.

Budjettikokouksille on leimallista ajallisesti ehdollistettu keskustelu tulevaisuuden erilaisista vaihtoehdoista. Keskustelu sisältää puhetta sekä uhkista että mahdollisuuksista. Tulevaisuus halutaan ottaa haltuun, tapahtumia ja asiaintiloja ennakoimaan, toimintaa hallitaan ja kontrolloidaan. Tulevaisuudesta halutaan tehdä tietynlainen, mut-

ta koska sitä koskeva tietämys on epävarmaa, tulevaisuuksista on mahdollista vain keskustella.

Kiistatilanteissa päätöksiä ei tehdä suoranaisesti oikeaksi tai vääräksi uskotun tiedon varassa, vaan kyse on enemmänkin hyväksyttävyydestä ja siitä, kenellä on viime kädessä valta määrittellä tiedon kelvollisuus päätöksenteon perustaksi. Tässä puolestaan ratkaisee se, kuinka ryhmät onnistuvat liittoutumaan keskenään ja kuinka hyvin kiistanalaiseen asiaan tarjottu ratkaisuehdotus sopii budjettisovun muuhun kokonaisuuteen.

Mistä sitten kiistellään? Budjettikokouksen julkisuudessa osapuolten erimielisyydet voivat kohdistua suoraan poliittisiin päämääriin, toiminnallisiin tavoitteisiin ja muutosten perusteluihin. Mikäli päätöksenteon perusteena oleva tieto yritetään osoittaa ristiriitaiseksi tai kyseenalaistaa, kiistassa on kyse suoraan päätöksenteon ehtoihin kohdistuvasta kamppailusta eli siitä, kenen tuottaman ja millaisen tiedon varassa toimitaan. Suoraan tietoon kohdistuvasta erimielisyydestä voidaan tehdä päätös tavanomaisten kokousmenettelyjen mukaisesti. Jos kiista sen sijaan kohdistuu tavoitteeseen ja erilaiset poliittiset intohimot asettuvat vastakkain, tarvitaan lisäksi sekä keskustelua että todennäköisyyden arviointia ennen virallista päätöksentekoa. Jos kiista koskee sekä tietoa että tavoitetta, asiaan on tuskin löydettävissä yksiselitteistä ratkaisua – vaikka siitä päätettäisiinkin budjettikokouksessa.

Kiistoja ratkottaessa ei useinkaan arvioida sitä, mitä seurauksia hyväksytyllä muutosesityksellä on kokonaisuuden kannalta. Päätöksiä ei välttämättä tehdä riskittömyyden perusteella, vaan budjettikäsittelyn kuluessa luotujen tulevaisuudenkuvien varassa. Tulevaisuudenkuvat eivät ole ristiriidattomia, ja siksi niiden oikeellisuudesta kiistellään. Kiistely budjettikokouksessa voi olla tietoinen politikointikeino, jolloin toiminnan tavoitteena ei ole vain pyrkimys muuttaa suunniteltua asiantilaa vaan ennemminkin halu saada asialleen julkisuutta.

Hallitus–oppositio–asetelman johdosta toiminnan poliittisuus on eduskunnan budjettikäsittelyssä jollain tavoin ilmeisempää kuin kun-

tien talousarviokokouksissa. Valtuustojen talousarviokokouksissa konsensuksen korostaminen on paikoin jopa niin voimallista, että kuulijassa herää epäily toimijoiden tietoisesta pyrkimyksestä peittää näkyvistä todelliset valtakamppailut sekä tavoitteenasetteluun tai tiedon pätevyteen kohdistuvat kiistat. Toisaalta joissakin valtuustoissa yksittäisiä kohtia koskevat erimielisyydet ovat niin näkyviä ja kuuluvia, että voidaan perustellusti kysyä, onko kiistassa kyse tarkoituksella rakennetusta konfliktista.

Kiistat, olivatpa ne todellisia tai rakennettuja poliittisia performansseja, tuovat näkyviin poliittisesti toimimisen taidon ja puheen merkityksen. Vaikka budjetin sisältövalintoja perustellaan useimmiten asiantuntijatiedolla ja erilaisilla taloudellisilla tunnusluvuilla, lopulliset ratkaisut tehdään ennemminkin todennäköisyyspolitiikan keinoin. Silloin arvioidaan näköpiirissä olevien uhkien ja mahdollisuuksien toteutumisen todennäköisyyttä. Vaihtoehtojen ja niiden seurausvaikutusten todennäköisyyden arvioinnissa ei ole kyse niinkään väitteen todenperäisyyden osoittamisesta kuin käyttökelpoisimman ja pätevimmän tiedon etsimisestä. Vaihtoehtoisten tulevaisuudensuunnitelmien vertailussa päätöschdotusten perusteluiden pätevyyden ja varmuuden julkinen osoittaminen on tärkeä keino vaikuttaa poliittisesti.

Julkisilla puheenvuoroilla tavoitellaan suunniteltujen muutosten vahvistamista tai niiden kumoamista. Poliittisen puhetaidon merkitys korostuu kiistatilanteissa. Lisäksi taito lukea vaihtuvia tilanteita ja kokousteknisten järjestelyjen puolueellinen hyväksikäyttö auttavat usein oman asian edistämässä. Julkisessa päätöksentekotilanteessa, jossa päätösten sisältö on suurelta osin jo ennalta tiedossa, puhujan yritykset saada kuulijoiden keskuudessa aikaan toivottuja vaikutuksia eivät välttämättä johda välittömään tulokseen. Usein puhujan tavoitteena ei olekaan välitön muutosten aikaansaaminen, vaan päätöstilanteen jälkeiseen aikaan ulottuva vaikutusten odotus. Julkiset kannanotot puolesta tai vastaan ovat tärkeitä myös puhujan ja hänen taustaryhmänsä esilletulon kannalta.

Politiikkakamppailut ja budjettisopu

Poliittisten ryhmien keskinäiset budjettisopimukset kertovat, että budjetoinnissa ei ole kyse vain luvuista vaan ennen muuta toiminnasta, jota numeroiden osoittamilla rahasummilla on tarkoitus saada aikaan. Budjetin sisältämiä asioita käytetään politikoinnin välineenä. Budjettiesityksen takana olevat hallitus- ja budjettisopukoalitiot pyrkivät varmistamaan, että budjettiesitys hyväksyttäisiin esitetyssä muodossa tai ainakin mahdollisimman pienin muutoksin. Kyse ei ole vain budjettikokouksen tapahtumien hallintaan pyrkivästä toiminnasta vaan laajemmin poliittisen toiminnan ja tapahtumien ohjaamisesta. Myös tältä kannalta budjetin sisältämät valinnat ja niiden julkiset perustelut ovat tärkeitä.

Budjettisopimus on aina kompromissi, ja sen ennakoimaton kyseenalaistaminen tuo näkyviin budjettisovun mahdollisen kireyden. Päätösareenoilla käydyissä politikointikamppailuissa ei ole kyse pelkästään budjetin sisällöstä tai taloudellisista seikoista vaan ryhmien erilaisista intresseistä ja poliittisista päämääristä. Tulevaisuuden odotetaan toteutuvan suunnitellulla tavalla. Myös budjetista lopullisesti päättävien odotetaan toimivan ennalta suunnitellulla tavalla julkisessa ja virallisessa budjettikokouksessa. Budjetoitintiprosessin avainhenkilöt voivat pyrkiä kontrolloimaan kokoustapahtumia ennakolta suunnitellun lopputuloksen aikaansaamiseksi. Rivien odotetaan pitävän. Budjetoitintiprosessin aikaisten neuvonpitojen tulosten odotetaan pitävän myös budjettikokouksessa. Poliittisesti toimimisen näkökulmasta kyse voi olla myös pelin politiikasta ja halusta jättää oma jälki budjettipäätöksentekoon.

Budjetin sisältöön ja päätöksentekotilanteen tapahtumiin vaikuttavat ryhmien sisäiset ja keskinäiset valtakoalitiot samoin kuin se, millaiseksi ryhmien keskinäiset suhteet muotoutuvat budjetoitintiprosessin kuluessa. Kriittisesti suhtautuvat eivät aina muotoile esiin nostamiaan vaihtoehtoisia näkemyksiä viralliseksi muutosesitykseksi.

Valtuustoissa budjettisopu rytmittää budjettikokouksen kulkua ja on keskeisin sen dynamiikkaa rytmittävä juoni. Valtuusto ryhmittyy

budjettisovun mukaisesti budjettia puolustaviin tai vastustaviin – tai sitä pelkästään kritisoiiviin. Kunnissa ei ole käytössä parlamentaarista hallitus–oppositio–asetelmaa. Sen vuoksi se, ketkä kuuluvat valtuuston enemmistöön tai marginaaliin, muovautuu kulloisenkin budjetointiprosessin edetessä. Koalitiot on voitu muodostaa myös kunnallisvaalien jälkeen laaditun yhteissopimuksen mukaisesti.

Eduskunnassa yleisin jakoviiva menee hallituspuolueiden ja opposition välillä. Esitelmä- ja ryhmäpuheenvuorot ovat usein pitkiä yksinpuheluita, mikä korostaa budjettikokouksen seremoniaalisia piirteitä. Edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta käytäntöä voi pitää huolestuttavana, jos valtaosa budjettisopuun sitoutuneista osallistuu vaihtoehtonäkemyksen käsittelyyn ainoastaan asian edessä äänestykseen.

Valtuustoissa kiistan ratkaiseminen äänestämällä ei ole aina toivotuin vaihtoehto, koska äänestämisen lopputulos voi aina olla ainakin jonkin verran yllätyksellinen. Varsinkin lopputuloksen kannalta epävarmoiksi tulkituissa tilanteissa kiistat pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan neuvottelemalla joko ennen budjettikokousta tai sen kuudessa ja vasta toissijaisesti äänestyksen keinoin.

Kokousrituaaleihin sisäänrakennetun järjestyksen noudattamisen ajatellaan varmistavan kokouksen osanottajien tärkeänä pitämän muodollisen demokratian toteutumisen. Menettelyn tulkitaan olevan demokraattista, kun kaikkien halukkaiden näkökantoja on kuultu ennalta sovitulla tavalla ja kun lopullinen päätös on saatu aikaan muodollisesti oikeassa järjestyksessä joko etukäteen tai kokouksen kuudessa sopimalla tai äänestämällä. Pelkkä asioiden järjestelmällinen valmistelu ja kuljettaminen edustuksellisten reittien läpi ei takaa demokratian toimivuutta eikä päätösten onnistunutta sisältöä.

Demokratiaan kuuluva avoimuuden periaate ja ajatus edustajien vaihdettavuudesta edellyttävät, että julkisuudessa on tilaa erilaisille näkemyksille ja ongelmanmäärittelyille. Samalla odotetaan, että päätöksenteko säilyy mahdollisimman avoimena uusille ja myös kansalaisten esittämille ideoille. Siksi kokousrituaalit toisaalta tukevat edustuksellista päätöksentekojärjestelmää.

Haaste kohdistuu suoraan edustuksellisen demokratian toimivuuteen ja sitä kautta valtuuston omiin kokouskäytäntöihin. Jos demokratia tarkoittaa pelkästään julkisuudelta piilossa tehtyjen ennakkopäätösten virallista siunaamista budjettikokouksessa tai jos kansalaisten tahdon toteuttaminen tarkoittaa samaa kuin populismin ihanointi, olisi tarkasteltava, tarkoittaako demokratia pelkkää vaaliosalistumista tai ennakkoon sovitun käsikirjoituksen mukaan toteutettavia kokousnäytelmiä.

Puhevallan vangit?

Eduskunnan budjettikäsittelyllä ja valtuuston talousarviokokouksella on edustuksellisen demokratian kannalta tärkeä tehtävä. Ne tarjoavat foorumin julkiselle politiikka- ja tulevaisuuskeskustelulle. Poliittisten tavoitteiden julkituonti on olennainen osa sekä edustajien keskinäistä että myös edustajien ja heidän valitsijoidensa välistä vuoropuhelua. Tästä näkökulmasta budjettikokous ei ole vailla tarkoitusta oleva näytelmä.

Usein erimielisyyksissä on perimmältään kyse poliittisten päämäärien ja taloudellisten tavoitteiden keskinäisistä ristiriidoista, jotka ovat ratkaistavissa vain poliittisesti. Julkisen kritiikin esittäminen ilman vaihtoehtoisia ratkaisuja on usein poliittisesti valittu keino erottautua julkisessa budjettikokouksessa. Toisaalta yksipuolisesti harmonista yhteistoimintaa ja kiistanalaisuuksia häivyttävä puhe voi muuttua pelkäksi hallinnoinniksi poliittisen toiminnan sijaan.

Julkisella budjettikäsittelyllä on kuitenkin merkityksensä itseisarvoisena tapahtumana riippumatta siitä, saavatko puheenvuoroissa esitetyt näkökannat vastakaikua vai eivät. Budjettikäsittelyn kuluessa julkistetaan puoluepoliittiset ja intressiryhmäperusteiset tavoitteet ja muut ohjelmalliset päämäärät.

Edustuksellisen päätöksenteon uskottavuuden kannalta on erittäin tärkeää, että asioista esitetään erilaisia ja jopa vastakkaisia näkemyksiä ennen lopullista päätöksentekoa. Tässä mielessä kiistat ovat tär-

keitä, koska ne muistuttavat poliittisen puhetoiminnan merkityksestä. Jos tavoitteena olisi ainoastaan yksimielisyyden saavuttaminen tai asioista päättäminen ennakoitulla tavalla, mihin politiikkaa enää tarvittaisiin?

Budjettikokouksissa politiikkaan sisältyvää yllätyksellisyyttä halutaan kuitenkin hallita. Siksi sekä esitetään että torjutaan erilaisia vaatimuksia, jotka kohdistuvat budjettiehdotuksen politiikka- ja tulevaisuusohjelmien sisältöihin. Uusia ja vanhoja sisältöehdotuksia käytetään poliittisina pelivälineinä poliittisissa kamppailuissa.

Erilaiset politiikka- ja tulevaisuusohjelmat budjettiehdotus mukaan lukien ovat julkisella puheareenalla poliittisten kiistojen kohteina. Budjettikäsittelyn kuluessa syntyvät kiistat ovat kuitenkin enemmän poliittisia näytelmiä kuin todellisia kamppailuja. Onhan budjetin keskeisistä linjoista sovittu jo etukäteen. Julkisen budjettikäsittelyn kuluessa hallituksen budjettiesitys muuttuu vain vähän budjetin kokonaisuuteen suhteutettuna. Budjettiesitys hyväksytään muutoksitta kuitenkin vain harvoin.

Budjettisopukäytäntö, valtuustoryhmien keskinäiset koalitiot ja muodolliset kokousrituaalit voivatkin tehdä budjettikokouksesta tilanteen, joka muistuttaa enemmän poliittista seremoniaa kuin reaaliaikaista kamppailua. Budjettisopuun sitoutuneet ja enemmistön edustajat käyttävät puheenvuoroja harvakseltaan. Enemmistöryhmien puolesta julkisesti kantaa ottavat yleensä ennalta valitut eli ryhmän puheenjohtajat. Vastaavasti oppositiossa olevat tai muutoin budjettia tai jotakin sen osaa vastustavat hyödyntävät innokkaasti tarjolla olevan tilaisuuden ottaa julkisesti kantaa tärkeinä pitämiinsä asioihin. Julkisuuteen välittyvä kuva budjetin sisällöstä on myös tässä mielessä poliittinen, siis epäsuhtainen ja puolueellinen.

Uudistustarvetta?

Julkisen budjettikäsittely tarjoaa vaaleissa valituille edustajille tilaisuuden ottaa kantaa sillä hetkellä oleellisimpiin kysymyksiin. Budjettikokouksissa kamppaillaan tulevaisuuksista eli tavoitteista, niiden oikeellisuudesta ja perusteltavuudesta. Samalla käydään taistelua päätösten taustalla olevien poliittisten päämäärien hyväksyttävyydestä.

Tämän kirjan taustalla olevat tutkimukset eduskunnan ja valtuuston budjettivallasta kertovat kuitenkin ennalta lukkoon lyödyistä ratkaisuksista, jotka eivät ole muutettavissa julkisessa budjettikäsitteilyssä.

Edustajat ovat toki tutustuneet budjettinsa perusteisiin raamien asettamisvaiheessa. Budjetin lopulliset sisällöt ovat kuitenkin muotoutuneet lähinnä hallinnon ja hallituksen sisäisissä prosesseissa sekä lautakuntien ja valiokuntien ja mahdollisesti myös ryhmien käsitteilyssä. Valtuutetut saavat budjettikokonaisuuden arvioitavakseen vasta hieman ennen lopullista päätöskokousta. Yhteiseen arviointiin valtuusto voi ryhtyä vasta tämän jälkeen. Eduskunta voi tutustua budjettikokonaisuuteen huomattavasti aikaisemmin.

Demokratian kannalta budjetin julkisuus on erittäin tärkeää. Yhtä tärkeää on se, että budjetista lopullisesti päättävät valtuutetut saavat budjettiehdotuksen arvioitavakseen hyvissä ajoin. Käytännössä tär-

keimmät budjettipäätökset tehdään valmisteluvaiheessa, jolloin vaaleilla valitut joutuvat jälkikäteisen hyväksyjän rooliin. Ilmiö ei suinkaan ole kotimainen vaan laajasti myös maailmalla tunnettu.

Eri maissa onkin esiintynyt erilaisia pyrkimyksiä vahvistaa milloin eduskunnan budjettivaltaa budjettiesityksen antajatahoon nähden, milloin valtionhallintoon nähden.

Ranskassa edustajakamarin finanssivaliokunta saattoi päinvastoin tehdä hallituksen pohjaesitykseen myös mullistavia muutosesityksiä, ja siellä vuonna 2001 liikkeelle lähteneen uudistuksen taustalla olivat havaitut väärinkäytökset ja virheellisten budjettisummien esittäminen parlamentille. Hallituksen vallan nähtiin menneen liian pitkälle ja budjettivaltaa ryhdyttiin hajauttamaan erilaisiin ohjelmiin. Lisäksi perustettiin erillinen parlamentin alainen budjettikomitea. Tavoitteena oli tehdä budjetointi läpinäkyväksi sekä vähentää hallinnon ja valtiovarainministeriön valtaa. Määrärahan lisäys tai vähennys vaatii hallitukselta parlamentin asianomaisen valiokunnan konsultointia. Menettelyn on odotettu vahvistavan kansanedustajien roolia budjetoinnissa.

Myös Ruotsissa uudistettiin budjetointia 1990-luvun puolivälissä. Uudistuksen taustalla oli parlamentin vähäiseksi arvioitu taloudellinen valta ja toisaalta parlamentin taloudellinen kurittomuus. Ruotsissa päädyttiin Ranskan tavoin lisäämään budjetoinnista vastuullisen valiokunnan valtaa. Sen tehtäväksi määriteltiin muun muassa kulujen kokonaissumman haarukointi ja sektorikohtaisten raamien asettaminen. Ruotsin uudistuksen keskeinen piirre painottui käytänteiden uudistamiseen. Se näkyy esimerkiksi siinä, että budjettikäsittelyssä päätetään ensin kokonaissummasta ja sen jälkeen yksityiskohdista. Tämä johti muutoksiin muun muassa äänestysjärjestyksessä.

Ulkomaisten esimerkkien innoittama voi kysyä, pitäisikö Suomesakin käynnistää budjetointiprosessia koskeva reformi, esimerkiksi puoluerajat ja vaalikauden ylittävä komiteatyö, jonka tavoitteena olisi kansanedustajan ja koko eduskunnan vaikutusvallan lisääminen budjettiprosessissa. Jos, niin komiteatyön lähtökohta voisi liittyä valiokuntien roolin kasvattamiseen Ranskan mallia mukailien tai Ruot-

sin esimerkin mukaisesti eduskunnan valtiovarainvaliokunnan itenäisyyden ja budjetointiroolin korostamiseen.

Uudistamistarvetta pohdittaessa erityisen tärkeää olisi aloittaa nykytilan arvioinnista eli siitä, onko Suomen eduskunnan rooli budjetointiprosessissa riittävä vai pitäisikö sen olla nykyistä vahvempi. Kysymys kulminoituu lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan väliin suhteeseen eli pohdintaan siitä, pitäisikö eduskunnalle tai jopa yksittäiselle kansanedustajalle jättää nykyistä enemmän liikkumavaraa ja vaikutusmahdollisuuksia budjetoinnin yhteydessä. Jos näin, käytännössä tämänkaltaisen uudistus saattaisi merkitä hallituksen käyttämän budjettivallan heikentymistä.

Ehkä pitäisikin aloittaa kysymällä, mitä budjettivallalla oikeastaan tarkoitetaan, mitä se käytännössä on, ja näistä näkökulmista käsin kysyä, tarvitaanko eduskunnan budjettivallan kasvattamiseen minäkäänlaista hallinnollista uudistusta. Sillä jos budjettivallassa on enemmän kyse taidosta käyttää jo olemassa olevia välineitä ja kyvystä toimia poliittisesti, siis saada aikaan uutta toimintaa, haaste kohdistuu menetelmien uudistamisen sijaan ennemminkin eduskunnan ja edustajien omaan haluun vaikuttaa ja tehdä päätöksiä.

Budjetointimenettelyjen liiallinen monimutkaistaminen voi myös vähentää yleistä kiinnostusta vakiintunutta edustuksellista demokratiaa kohtaan. Myös budjettiesityksen kokonaisvaltainen arviointi voi hankaloitua, jos edustaja osallistuu budjetointiprosessiin vain varmistukseen osallisuutensa sen kaikissa vaiheissa. Osallistuminen ei välttämättä takaa kansalaisten ja eri intressiryhmien toiveiden välittymistä päätöksentekoon. Parlamentaarisen hallitsemisen kannalta hallituksen asema käytännön toimien johtajana ja eduskunnalle toimistaan vastaavana koalition ei myöskään saisi vaarantua. Poliittisten väentöjen kätkeytyminen enenevässä määrin hallinnon valmistelukiemuroihin voi entisestään heikentää vaaleilla valittujen instituutioiden legitimitettä.

Uudistamistarvetta on, mutta pitäisikö ensin aloittaa sen pohtimisesta, kuinka nykyiset budjetointiprosessit saataisiin oikeasti avoimemmiksi niin, että myös lopulliseen päätöksentekoon osallistuvat tietäisi-

vät kollektiivisesti ja riittävän hyvissä ajoin, mistä asioista tänä syksynä budjetin lopullisen hyväksymisen yhteydessä julkisesti kamppaillaan.

Tärkeä kysymys siis on, tarvitaanko edustuksellista johtamista ja politiikkaa, jos kaikki päätökset halutaan lopulta tehdä ensisijaisesti puolueettoman ja ammattimaisen asiantuntijatiedon varassa poliittisesti arvolatautuneen keskustelun sijaan.

Huoli edustuksellisen demokratian kannatettavuuden ja toimivuuden säilymisestä on synnyttänyt lukuisia mutta usein julkishallintovetoisia viritelmiä kääntää kansalaisten kiinnostumattomuus innostuneisuudeksi. Valtioneuvosto on esimerkiksi käynnistänyt osallisuushankkeita ja politiikkaohjelmia. Kansalaisten oikeuksia palveluihin korostetaan ja kuntien omaa päätäntävaltaa palveluiden järjestämisessä korostetaan. Silti esimerkiksi 2000-luvun puolivälissä käynnistetyssä kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeessa (PARAS) demokratian ja kansalaisosallisuuden näkökulmat ovat jääneet vähäiselle huomiolle samoin kuin uudistettaessa valtionhallintoa hajauttamis- ja tuottavuusohjelman nimissä.

Hallinnolliset uudistukset voivat olla vaikutuksiltaan kauaskantoisia. Julkishallinnon jatkuvat reformit ovat muotoilleet keskeisten päätöksentekuelimien ja hallinnon keskinäisiä suhteita jopa siinä määrin, että voidaan perustellusti kysyä, onko eduskunnalla tai valtuustolla mahdollisuutta toimia poliittisesti. Voivatko ne toimia vapaasti ja itsenäisesti omia paikallisia ratkaisujaan tehden?

Budjetointiprosessin kehyksessä ja eritoten eduskunnan ja valtuuston budjettivallan näkökulmasta katsottuna vastaus kysymykseen on kyllä ja ei. Muodollisesti sekä eduskunnalla että valtuustolla on valta päättää ja hyväksyä budjetti mieleisellään tavalla. Käytännössä edustajiston vaikutusmahdollisuudet virallisen ja julkisen budjettikäsitteilyn kuluessa ovat vähäiset. Kansanedustajat ja valtuutetut voivat kuitenkin halutessaan osallistua budjetin valmisteluprosessiin. Valmisteluvaiheessa budjetin sisältämiin valintoihin voi vaikuttaa voimakkaammin kuin sen julkisessa hyväksymisvaiheessa.

Käytännössä osallistuminen budjetointiprosessin valmisteluvaiheeseen voi olla yhtä hankalaa kuin vaikuttamisyritykset julkisella

puhefoorumilla. Budjetoointiprosessin eri vaiheet etenevät ennalta sovitussa järjestyksessä. Tällaisessa tilanteessa riippuu paljon valta-koalitioista, millaiset yksittäisen edustajan tai vallitsevan budjettisopimuksen ulkopuolella olevien ryhmien vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ovat.

Valtuuston toimintaa kuntaparlamenttina ja puhekuntana yrittään ottaa haltuun ja hallita monin keinoin. Muodoltaan säädeltyjen kokousrituaalien tarkoituksena on paitsi varmistaa päätösten lainvoimaisuus myös niiden aikaansaaminen usein kiistanalaisiksi muodostuvissa tilanteissa. Rituaalit voivat kuitenkin estää poliittista toimintaa; niitä voidaan käyttää myös hyväksi kiistatilanteissa.

Politiikan – jolla tarkoitetaan tässä poliittista toimintaa puhetoimintana – haltuunotto tapahtuu kuitenkin toista kautta. Vaikka valtuutetut voivat kokouksessaan olla esitysten puolesta tai niitä vastaan, taloudelliset realiteetit lainsäädännön ohella kuitenkin määrittelevät pitkälti valtuuston toiminnan rajat myös sen budjettikokouksessa. Käytännössä aiemmat päätökset ja kulloinkin käytettävissä olevat varat sanelevat pitkälti sen, kuinka laaja budjetin sisältämä vuosittainen liikkumavara on. Lisäksi konsensuksen nostaminen itseisarvoiseksi hyveeksi tekee sen vastapooliksi asetetusta ja lähtökohtaisesti erilaisia politiikkatavoitteita ajavasta puhe toiminnasta ristiriitaista, mikä usein arvioidaan negatiiviseksi ja siksi vastustettavaksi ilmiöksi. Poliittisten vallankäyttöyritysten kohteeksi tulevat tällöin myös vaaleilla valitut päättäjät.

Kuitenkin juuri edustuksellisen demokratian julkisella puheareenalla käytävä keskustelu budjettiesityksen puolesta ja sitä vastaan tekee edustuksellisesta politiikasta politiikkaa, joka voi olla demokratiaa turvaavana vastavoimana ja kontrolloijana hallinnolliselle suunnittelu- ja asiantuntijavallalle.

Vaikka valmistelussa tarvitaan erityisasiantuntemusta, kaikkia ongelmia ei voida ratkaista samanaikaisesti. On siis tehtävä valintoja, priorisoitava ja aikataulutettava. Juuri tässä toiminnassa puhekunnan rooli nousee esiin. Valtuustossa olisi arvioitava esitysten paremmuutta tai huonommuutta suhteessa muihin vaihtoehtoihin, siis tehtävä

valintoja ja perusteltava ne julkisesti. Juuri tämä puoli jää kuntaparlamentin talousarviokokouksissa vajavaiseksi. Tämä puute uhkaa demokratian legitimitettä, mikäli valtuusto ainoastaan jälkikäteen siunaa julkisuudelta piilossa olevissa verkostoissa tehtyjä valintoja ja sopimuksia.

Ilmiön ongelmallisuus ei koske vain kuntien valtuustoja ja kunnallisdemokratiaa. Akatemiaprofessori Kari Palonen on oivallisesti huomauttanut, että kaikenlaista osallistumista peräänkuuluttavasta puheesta voi tulla edustuksellisen demokratian vastaista ja jopa uhka demokratialle. Näin käy, jos yksipuolisesti edistetään suoran demokratian menetelmiä päätöksenteon legitimitetin ja kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi. Vastavuoroisesti pitäisi edistää edustuksellisen demokratian toimijoiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa hallinnon prosesseihin ja tätä kautta vahvistaa edustuksellisen demokratian legitimitettä myös kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen kannalta.

Hallinnolliset menettelytavat muotoilevat edustuksellista päätöksentekoa jopa siinä määrin, että koko järjestelmä nykymuodossaan olisi syytä ottaa tarkasteltavaksi. Budjetointiprosessien ja budjetointimenetelmien kriittinen tarkastelu ja uudistamistarpeiden haaroitinta nimenomaan edustuksellisen demokratian toimivuuden ja uskottavuuden parantamiseksi voisi olla hyvä tilaisuus aloittaa.

Kuinka budjetointia ja sen valmistelua voisi sitten parantaa, jotta edustuksellinen päätöksenteko olisi aiempaa vaikuttavampaa nimenomaan päätöksentekijöiden itsensä näkökulmasta katsottuna? Entä kuka tätä pohdintaa voisi parhaiten harjoittaa?

Liikkeelle voisi lähteä pohtimalla, mikä on edustuksellisen demokratian tehtävä yhteiskunnassa, jossa päätökset tehdään nopeasti ja mielellään mahdollisimman varman asiantuntijatiedon varassa reaaliaikaisesti. Paikalliskysymyksissä pohdintatehtävää voisi tarjota valtuustolle. Perustavammanlaatuisissa ja lainsäädäntömuutoksia edellyttävissä kysymyksissä asiaa voi pohtia vain parlamentti. Mahdollisuuksia on monia, ja lopulliset ratkaisut ovat edustajien itsensä päätettävissä.

Yhtenä keinona voisi olla julkisten budjettikäsittelyjen lisääminen. Eduskunnassa budjettia käsitellään julkisesti useissa vaiheissa, mutta valmistelu on pitkällä julkisen käsittelyn alkaessa. Kuntatasolla valtuuston talousarviokokous saattaa olla koko prosessin ainoa julkinen virallinen tilaisuus. Halutessaan vaaleilla valitut voisivat käydä keskustelua politiikkatavoitteista jo budjettiraamien asettamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Kunnissa yleistyneet valtuustojen budjettiseminaarit voisivat olla julkisia.

Kunnissa voitaisiin myös miettiä, vastaako hallintolähtöinen sektoribudjetointi taloudellisuus- ja tehokkuusvaatimuksia. Pitäisikö lautakunnista ja niiden mukana hallintokunta-ajattelusta kokonaan luopua? Kuinka mahtaisivat toimia esimerkiksi alue- tai yhteisöpohjaiset toimielimet, jos ne lautakuntien sijaan vastaisivat kukin omasta alueestaan, sen budjetista ja toiminnasta niissä rajoissa kuin valtuusto budjettikokouksessaan määrää?

Henkilöt alueellisiin toimielimiin voitaisiin valita suoralla kansanvaalilla samaan aikaan varsinaisen valtuuston kanssa. Ihmiset ovat kiinnostuneita paikallisista asioista, ja suuremmista linjoista päättäminen jätetään mielellään muiden kuten esimerkiksi vaaleilla valittujen edustajien tehtäväksi. Menettely voisi sopia erityisesti kunталиitoskuntiin, joissa suuruuden ekonomia haastaa vakiintuneet poliittiset tavat. Uudenlainen ajattelutapa voisi pohjustaa myös kokonaan uudenlaisen kuntarakenteen luomista.

Entä mitä tapahtuisi, jos budjettiesitys asetettaisiin kaavamuutosten tavoin hyvissä ajoin nähtäville, kommenttien ja muistutusten tekemistä varten? Tai jos valtuusto noin kuukausi ennen lopullista budjettikäsittelyään keskustelisi julkisesti hallituksen esityksestä seuraavan vuoden talousarvioksi?

Uhkakuvia on useita. Poliitiikan palatessa politiikkaan päätöksentekoprosessi saattaisi entisestään hidastua ja moninkertaistua. Suuntaus ei olisi toivottava taloudellisesti eikä poliittisesti. Myös hallinnon valmistelutyö ja siten byrokrania saattaisivat lisääntyä. Vaaleilla valituilta edellytettäisiin entistä enemmän aikaa luottamustoimen hoitamiseen. Heidän pitäisi olla myös monen eri alan asiantuntijoita.

Entä nykykäytännöt? Onko näköpiirissä toisenlaista tulevaisuutta kuin uhkakuvissa lueteltiin? Vaikka enää ei tehtäisi yhtä ainoaa uudistusta tai muutosta, päätöksenteko silti monimutkaistuu, organisaatiot hajaantuvat, poliittiset vastuunalaisuudet hämärtyvät ja edustuksellinen päätöksenteko ohitetaan mennessä. Ehkä kuitenkin pitäisi tehdä jotain.

Vaihtoehtoja on lukuisia, mutta jostain pitäisi aloittaa. Kenties poliittinen periaatekeskustelu budjetista pitäisi käynnistää jo kehysten asettamisen aikaan. Kyseessä on mita poliittisin ja sittemmin koko budjetointiprosessia ja ennen muuta budjetin sisältöä muotoileva päätöksentekohetki. Jatkuva julkinen keskustelu budjetoinnin tärkeistä politiikkatavoitteista konkretisoivana toimintana saattaisi parhaimmillaan lisätä budjettiprosessin läpinäkyvyyttä ja sitä kautta vahvistaa sekä budjetin poliittista että sen valmistelussa tarvittavan asiantuntijatiedon ja hallintovallan hyväksyttävyyttä.

Kaikkiaan edustajien ja hallinnon samanaikainen lähentyminen ja eriytyminen näyttää luovan uusia haasteita edustuksellisten päätöksentekoprosessien uudistamiselle budjetointi mukaan lukien. Budjetin sisältöjen muotoutumisen kannalta vaikuttamismahdollisuuksien arvioidaan olevan valmisteluvaiheessa parhaimmat. Siksi kansanedustajien ja valtuutettujen osallistumista aiempaa tiiviimmin jo budjetin suunnitteluun ja valmisteluun voidaan pitää hyvänä asiana.

Edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän toimintamenetelmiä uudistettaessa pitäisi ennen muuta kiinnittää huomiota kansanvaalilla valittujen todellisiin mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa toiminnan suuntien ja sisältöjen määrittelyyn.

Lopuksi

Valtuutettuja ja kansanedustajia arvioidaan julkisuudessa usein sen mukaan, kuinka tehokkaasti he saavat päätöksiä aikaan. Vaatimus *saada aikaan jotain* kertoo jotain olennaista ajastamme. Taloudellisesta ja hallinnollisesta tehokkuudesta ja siihen liittyen nopeudesta on tullut keskeinen arviointikriteeri. Demokraattiset käytännöt kuitenkin edellyttävät hitautta kuten poliittinen toiminta hyvää puhetaitoa. Ne molemmat vaativat myös aikaa. Asioiden monimutkaisuus ja edustajien aikapula voivat aiheuttaa sen, ettei virallisten kokoontumisten kuluessa etsitä ratkaisuja esiin nostettuihin kysymyksiin vaan niitä puidaan julkisuuden takana vaihtelevissa virallisissa ja epävirallisissa kokoonpanoissa.

Julkisesta arviointikeskustelusta tulee herkästi pelkästään poliittinen näytelmä, jollaisena se toki puolustaa edustuksellista demokratiaa. Julkinen puhe ja todistelu puolesta tai vastaan eivät kuitenkaan takaa, että jotain uutta saataisiin liikkeelle. Edustuksellisen päätöksenteon koettu uskottavuus voi jopa rapautua, jos julkisilla päätöksentekoaarenoilla käytetään paljon hallinnollista kieltä ja pidetään pitkiä puheita ja jos päätökset tehdään ryhmäliittoutumien ennakkosopimusten mukaan riippumatta siitä, mitä asiasta on julkisen budjettikokouksen kuluessa sanottu.

Mitä sitten pitäisi tehdä? Onko edustuksellista demokratiaa mahdollista parantaa? Kysymys on monitahoinen ja samaan aikaan jopa

itsestään selvä, mutta tavanomaisuudessaan ja eräänlaisessa idealistisuudessaan tärkeä juuri siksi.

Edustuksellisen demokratian menettelytavat edellyttävät moninkertaista valmistelua ja päätöksentekoa ja näin muodoin myös aikaa. Samaan aikaan maailma on muuttunut yhä nopeampaa reagointia vaativaksi reaaliajassa elämiseksi. Tilanteiden hallinta edellyttää nopeutta ja joustavuutta kaikilta budjetointiprosessin osallisilta. Myös budjetointimenetelmiä on yritetty muokata vaatimuksia vastaaviksi. Eräänä keinona on käytetty kokonaisbudjetoinnin ideaa.

Edustuksellisen politiikkajärjestelmän julkisilla päätöksentekoreenoilla puhutaan paljon, mutta *onko puheella vaikutusta*. Budjetoinnin ytimessä olevat tahot (hallitusvallat, hallinnon ja puolueiden avaintoimijat) voivat vaikuttaa suunnitelmien yksityiskohtiin jo budjetoinnin valmisteluvaiheessa, kun taas eduskunta ja valtuusto edustuksellisinä toimieliminä saavat arvioitavakseen ennalta valmisteltuja kokonaisuuksia.

Nykyinen budjetointimenettely ei myöskään ole edustajien näkökulmasta kovin joustava. Budjetointiprosessin alussa annetut raamit määrittelevät budjetoinnin rajat, ja joustamisen mahdollisuudet löytyvät ennemminkin määrärahojen sisältä, siis hallinnonalojen tulosalueilta ja yksiköistä. Kokonaisbudjetointi näyttää muuttaneen vain vähän hallintolähtöistä ja sektoreihin kiinnittynyttä budjetointiajattelua. Budjetoinnin peruslinjoja ja samalla myös yksityiskohtia koskevan päätöksenteon valuminen hallintoon ylläpitää olemassa olevia toimintoja ja valtarakenteita. Se vaikeuttaa osaltaan julkisen politiikkakeskustelun käymistä ja päätösten tekemistä siitä, mikä olisi tarpeellista ja mikä ei.

Budjettikokouksissa asioista tehdään kyllä päätöksiä kokousrituaalien osoittamalla tavalla joko yksimielisesti tai äänestäen lähinnä tilannekohtaisten todennäköisyysarviointien varassa. Varsinaisen ongelmanratkaisun sijaan budjettivallassa on kuitenkin kysymys ennemminkin jo tehtyjen päätösten muodollisesta hyväksymisestä kuin varsinaisesta poliittisesta toiminnasta sen uuden luomisen ja liikkeen saamisen merkityksessä. Tältä kannalta budjettipäätöksentekoa voi

luonnehtia demokraattiseksi mutta jälkikäteiseksi hyväksymispolitiikaksi: asioista tehdään päätöksiä, vaikka itse ongelmat voivat jäädä vaille ratkaisua.

Eduskunnalla ja valtuustolla on toki budjettivaltaa niiden reagoijan roolista huolimatta. Kysymys vain on, haluavatko ne käyttää valtaansa. Toinen näkökulma liittyy poliittisen budjettivallan oikeutukseen. Esimerkiksi valtuustoissa kuntalaistiedon välittäminen päätöksentekoon ja kuntalaisten edustaminen näyttää yhä olevan valtuutettujen päätehtävä. Edustuksellisen päätöksenteon uskottavuuden kannalta jälkikäteisen arvioijan rooli voi olla riittämätön.

Demokraattisten päätösvaltahierarkioiden rinnalle ovat nousseet uudenlaiset hallinnallisen johtamisen vaatimukset, joista tiedon merkityksen vahvistumisen tunnustaminen on yksi keskeisimpiä taloudellisuus-, tuloksellisuus- ja tehokkuustavoitteiden ohella. Tilanne on yhä enemmän sellainen, että päätökset tehdään yhä nopeammin entistä ammattimaisemman tiedon varassa ja usein erilaisissa ja yleensä julkisuudelta piilossa olevissa verkostoissa. Uusiin toimintatapoihin sisältyy paitsi pelin avaaminen myös sen hallinta. Edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta on kysyttävä, onko valtuustolle varattu rooli kuntalaisten edustajana ja ennalta sovittuja päätöksiä lähinnä jälkikäteen hyväksyvänä toimijana riittävä. Samankaltainen kysymys voidaan esittää myös eduskunnan roolista budjetointiprosessin yhteydessä.

Edustuksellisen demokratian päätöksentekomenetelmät edellyttävät edelleen tiettyjen muutosäännösten täyttymistä. Päätöksenteon on tapahduttava tietyssä järjestyksessä, ja päätöksentekijöiden valtuuksien rajat on etukäteen määritelty samoin kuin ne muodolliset keinot, joiden avulla on mahdollista arvioida päätöksen lainmukaisuutta.

Muodolliset päätöksentekohierarkiat asettavat haasteen vaikuttamiselle ja päätöksenteolle. Menettelyt vastaavat edustuksellisen demokratian vaatimukseen siinä mielessä, että luottamuselimissä käsiteltävät asiat ovat pääsääntöisesti julkisia. Ongelmallista on kuitenkin se, että tärkeimmistä valinnoista neuvotellaan, sovitaan ja jopa päätetään ennen kuin asiat tuodaan julkiseen budjettikäsittelyyn. Edus-

kunnan ja valtuuston rooli budjettipäätöksenteossa on kuitenkin jälkikäteen reagoiva niiden muodollisesti itsenäisestä päätöksentekotasemasta huolimatta.

Edustuksellisen demokratian kannalta politiikan teknokratisoiminen ja virkavaltaisuus on huolestuttavaa. Samalla tavoin taloudellisen tilivelvollisuuden korostumista poliittisen vastuunalaisuuden sijaan voi pitää huolestuttavana kehityssuuntauksena. Harmillisen usein demokraattinen näkökulma on jäänyt myös hallinnollisissa uudistushankkeissa vähäiselle huomiolle tai ollut jopa päälle liimatua. Monissa maissa valtuustojen rooli asukkaiden edustajistona on jopa kyseenalaistettu, koska kuntalaiset ovat osoittaneet toistuvasti vähentyvää kiinnostusta muodollista edustuksellista demokratiaa kohtaan – ainakin äänestysaktiivisuudella mitattuna. Samanaikaisesti vapaamuotoisen, vakiintuneiden hierarkioiden ulkopuolisen kansalaisaktiivisuuden on osoitettu voimistuneen.

Edustukselliset päätöksentekoprosessit toimivat kittinä kansalaisten ja asiantuntijahallinnon välillä. Valtuuston ja eduskunnan rooli ei ole tärkeä vain niiden edustuksellista demokratiaa samanaikaisesti symboloivan ja konkretisoivan aseman takia. Budjetin viimekätisenä hyväksyjänä valtuuston ja eduskunnan tehtävä on olennainen, koska hyväksynnän saatuaan budjetti realisoituu todelliseksi teoksi ja toiminnaksi ihmisten arjessa.

Kansalaisten ja heidän edustajiensa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen on hyvä asia. Ne eivät, kuten eivät jatkuvat hallinnonuudistuksetkaan, tarjoa kuitenkaan kestävä ratkaisua edustuksellisen demokratian legitimitettiongelmaan, mikäli huomioon ei oteta edustuksellisen päätöksenteon erityistä toimintalogiikkaa. Sillä juuri kaikessa moninkertaisuudessaan ja hitaudessaan edustuksellisen demokratian käytännöt voivat tarjota tilaisuuksia todellisille politiikkakeskusteluille. Kysymys vain on, haluavatko edustajat käyttää valtaansa ja tuoda keskusteluun periaatteellisempia kysymyksiä päivänpoliittisten rinnalle.

Ehkä jatkuvan hallinnoimisen ja uusien menetelmien kehittämisen sijaan tarvittaisiinkin lisää politiikkaa politiikkaan – onhan on-

nistuneelle poliittiselle toiminnalle ominaista kyky operoida nopeasti muuttuvissa tilanteissa sekä taito tehdä toisin ja luoda uutta.

Tulevaisuudessa kykyä toimia poliittisesti taitavasti tarvitaan entistä enemmän. Toimiva hallinto, sujuva edustuksellinen päätöksenteko ja hyvä poliittisesti toimimisen taito tulevat olemaan entistä merkittävämpiä edellytyksiä suomalaisen hyvinvoinnin edistämiseksi globaalissa kilpailutilanteessa. Siksi pelkät hallinnonuudistukset tai suoran demokratian menetelmien kehittäminen eivät riitä. Myös edustuksellisia päätöksentekokäytäntöjä pitää uudistaa siten, että ne vastaavat paremmin sekä kansalaisten että heidän edustajiensa odotuksia hyvästä hallinnosta, elämästä ja politiikasta.

Kirjallisuusviittaukset

- Luomala, Anne 2010. *Politiikan mahdollisuudesta valtuuston talousarviokokouksessa*. Akateeminen väitöskirja, Jyväskylän yliopisto: valtio-oppi. Sosiaalikehitys Oy, Hämeenlinna.
- Palonen, Kari 2009. ”*Demokratiapolitiikka*” – *demokratian epäpolitisointia – reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan*. *Politiikka* 51:2, s. 146–150.
- Puumala, Tuomo 2010. *Budjettipuhe valtaa eduskunnan*. Jyväskylän yliopisto, valtio-oppi: pro gradu -tutkielma. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylä.
- Vauhkonen, Jouni 2002. *A Rhetoric of Reduction. Bertrand de Jouvenel's Pure Theory of Politics as Persuasion*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 209. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Weber, Max 1994 [1919]. *The Profession and Vocation of Politics* [Politik als Beruf]. Teoksessa Weber, Max: *Political Writings*, toim. Peter Lassman & Ronald Speirs. Cambridge Texts in the History of Political Thought. University Press, s. 309–369.
- Wildavsky, Aaron B. 1974 [1964]. *The Politics of the Budgetary Process*. 2. laitos, 4 p. Little Brown Company, Boston & Toronto.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämmäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg
HALLITSEEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSEHALLINTO
(2010)

- 77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY
(2010)
- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKISUUS?
(2010)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

seutukunta asukas valtuutettu
ehyt maaseutu oppiva terve
Eurooppa tasa-arvoinen älykäs

Kuka Suomessa todella käyttää julkista rahavaltaa eli päättää kuntien ja eduskunnan budjeteista? Mikä on virkamiesten ja valmistelijoiden rooli? Ovatko valtuutetut ja kansanedustajat kumileimasimia? Millä tavoin eri tahot käyttävät valtaa? Miten budjettivaltaa pitäisi uudistaa?

Näitä kysymyksiä valottavat ja vastauksia niihin etsivät politiikan tutkija, yhteiskuntatieteiden tohtori Anne Luomala ja kansanedustaja, yhteiskuntatieteiden maisteri Tuomo Puumala tässä Polemia-sarjan kirjassa.



muukalainen kaupunki hallinto
ehjä kansalainen ihminen
yliopisto tarmokas kilpailukykyinen
kehitysalue koulu demokratia
Suomi kunta vanhus
kylä identiteetti talous koti
koulutus kuntalainen maakunta
osallistuva
luova asiakas oppilas valtio
Pohjois-Suomi johtaja Etelä-Suomi