



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

2/2024 Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

D/586/04.05.01/2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 20.2.2024.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 20.2.2024.

Suomen Kuntaliitto, 21.2.2024.

Valtiovarainministeriö, 21.2.2024.



Kirje

20.2.2024

VN/24473/2022

VN/24473/2022-OKM-5

Valtiontalouden tarkastusvirasto
kirjaamo@vtv.fi

Vastaus VTV:n lausuntopyyntöön tarkastuskertomusluonnoksesta koskien arviointimenettelyn toimivuutta

Valtiontalouden tarkastusvirasto pyysi 31.1.2024 (D/586/04.05.01/2022) lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta koskien arviointimenettelyn toimivuutta kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa sekä tarkastusmuistioluonnoksesta koskien kriisikuntamenettelyn tilastollista tarkastelua. Lausuntopyynnössä pyydettiin näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistamaan, että kertomusluonnoksessa ja muistioluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Erityisesti pyydettiin ottamaan kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää aihetta tärkeänä ja tarkastushavaintoja mielenkiintoisina ja hyödyllisinä. Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö raportoisi arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa sekä kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa sekä huomioi ja raportoiki kunnan palveluiden tilanteen systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointiryhmän työn aikana.

Tarkastushavaintojen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö pitää näitä suosituksia aiheellisinä ja erityisesti suositusta kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa, joka huomioitaisiin arviointimenettelyprosessin eri vaiheissa.

Raportin mukaan jo ennen SOTE-uudistusta suurin osa talouden tasapainottamistoimenpiteistä, eli yli 60 toimenpidettä, oli suuntautunut hallintoon ja koulutuksen sekä varhaiskasvatuksen alueelle, mikä on huolestuttavaa sivistystoimen palveluiden kannalta, varsinkin kun SOTE-uudistuksen jälkeen kunnan keskeisimmät lakisääteiset palvelut ovat nimenomaan sivistystoimen palveluja. On siten todennäköistä, että jatkossa talouden tasapainottamistoimenpiteet tulevat kohdistumaan yhä enenemässä määrin sivistystoimen palveluihin. Olisi siten perusteltua harkita, kuten raportti suosittaa, että kuntien arviointimenettelyn toteutuksen yhteyteen pohditaisiin myös opetus- ja sivistyspalveluiden vaarantumiseen liittyviä mittareita.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi



Opetus- ja kulttuuriministeriön havaintojen mukaan kertomusluonnoksessa ja muistioluonnoksessa ei ollut asia- tai tulkintavirheitä.

Erityisasiantuntija

Leena Matilainen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tiedoksi OKM KPE Kansliapäällikön esikunta
OKM TAL Talousyksikkö

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 10
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 135 9335
+358 9 135 9335

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.okm@gov.fi



Lausunto

20.2.2024

VN/24471/2022
VN/24471/2022-STM-9

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus- ja tarkastusmuistioluonnoksesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on toteuttanut tarkastusta kuntalain (410/2015) 118 §:ssä säädetyn arviointimenettelyn toimivuudesta kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko kuntien arviointimenettelyssä onnistuttu tunnistamaan kunnan talouden ongelmat ja puuttumaan niihin, takaamaan kunnan talouden tasapaino keskipitkällä aikavälillä sekä turvaamaan lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus kunnissa. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan lainsäädännössä kuntien taloudelle asetettujen kriteereiden toteutumista sekä vaikutusta kuntien talouteen ja palveluiden järjestämiseen käytännössä.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee tarkastuksen perusteella, että valtiovarainministeriö

1. raportoi arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalous-ohjelmassa ja
2. kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa sekä huomioi ja raportoi kunnan palveluiden tilanteen systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointiryhmän työn aikana.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 31.1.2024 pyytänyt (D/586/04.05.01/2022, VN/24471/2022-SAAP-6) sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomuksen ja tarkastusmuistion luonnoksista. Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää valtiontalouden tarkastusvirastoa mahdollisuudesta lausua tarkastuskertomus- ja tarkastusmuistioluonnoksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tarkastusviraston tarkastuksen perusteella antamia suositusluonnoksia perusteltuina. Raportointi arviointimenettelyn kriteereistä ja aloittamis- ja aloittamattajättämispäätöksistä olisi tärkeää myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyn osalta. Raportointi voi edistää itsehallinnollisten toimijoiden tasavertaisuutta sekä arviointimenettelyn mahdollisuuden ennakkollista ohjausvaikutusta. Palveluista saatavilla olevan tietopohjan kehittäminen on tärkeää. Tietopohjaa kehitetään jatkuvasti myös sektoriministeriöissä ja niiden hallinnonalalla.

Tarkastuskertomusluonnoksen havainnot ovat kokonaisuudessaan arvokkaita mahdollisten tulevien kuntien arviointimenettelyjen ja myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyjen kehittämiseksi. Tarkastusmuistioluonnoksen tilastollista analyysia varten keräämä tilastoaineisto on jo itsessään arvokasta koontitietoa arviointimenettelyn soveltamisesta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Kansliapäällikön sijainen, osastopäällikkö Kari Hakari

Johtaja

Saara Leppinen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Sari Korento

Valtiontalouden tarkastusvirasto
kirjaamo@vtv.fi

Lausuntopyyntöne 31.1.2024, D/586/04.05.01/2022

Lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa, tarkastusmuistiolounnos Kriisikuntamenettelyn tilastollinen tarkastelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta: *Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palvelujen turvaamisessa* ja tarkastusmuistiolounnoksesta: *Kriisikuntamenettelyn tilastollinen tarkastelu*.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko kuntien arviointimenettelyssä (ts. erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettely tai kriisikuntamenettely) onnistuttu tunnistamaan kunnan talouden ongelmat ja puuttumaan niihin, takaamaan kunnan talouden tasapaino keskipitkällä aikavälillä sekä turvaamaan lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus kunnissa. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan lainsäädännössä kuntien taloudelle asetettujen kriteereiden toteutumista sekä vaikutusta kuntien talouteen ja palveluiden järjestämiseen käytännössä. Samalla arvioitiin myös sitä, pyrkivätkö kunnat välttämään menettelyyn joutumista ja mitä talouden tasapainottamisen keinoja kunnilla on käytössään.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö

1. raportoi arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa
2. kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa sekä huomioi ja raportoi kunnan palveluiden tilanteen systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointiryhmän työn aikana.



Kuntaliiton lausunto

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkastuskertomuksessa esitetyt havainnot, kannanotot ja suositukset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja ja kannattavia. Tarkastuskertomuksen erityisenä ansiona voidaan pitää sitä, että ensimmäisen kerran on näin kattavasti tarkasteltu arviointimenettelyä ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Kuntien kannalta raportin tärkein havainto on arviointimenettelyn vaikutavuus: menettelyn jälkeen kunnan talouden tunnusluvut ovat parantuneet. Myös haastattelujen mukaan menettelystä on ollut hyötyä tasapainottamistoimenpiteiden toteutumiselle.

Tarkastuskertomuksessa todetaan: ”Vuosina 2020 ja 2021 koronapandemian takia myönnettyt lisärahoitukset ja verotulojen hyvä kehitys ovat parantaneet kuntatalouden kokonaiskuvaa. Vuonna 2023 kuntatalouden tunnusluvut ovat kokonaisuutena tasapainossa, mutta talouden näkymät heikkenevät esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksesta johtuvien muutosten vuoksi.” Kuntaliitto muistuttaa, että tilikauden 2023 osalta on syytä huomioida ennen verovuotta 2023 maksuunpannut kunnallis- ja yhteisöverot, jotka nostavat verotulojen määrää poikkeuksellisen paljon.

Tarkastus on erittäin ajankohtainen juuri nyt, kun hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa ja ensimmäinen tilikausi 2023 on päättynyt. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä on paljon yhtäläisyyksiä kuntien arviointimenettelyyn. Nyt tehdyn tarkastuksen havaintoja voidaankin käyttää hyödyksi heti ensimmäisistä alueita koskevista arviointimenettelyistä alkaen.

Tarkastusviraston suositukset raportoinnin lisäämisestä ja palvelujen tarkemmasta huomioinnista ovat varsin perustavanlaatuisia ja muuttavat arviointimenettelyn nykyistä prosessia sekä ennen sen käynnistämistä että prosessin aikana. Nämä muutokset tulee ottaa huomioon myös arviointimenettelyn resurssoinnissa. Kuntatalousohjelma sopii tarkastuksessa esitetyllä tavalla hyvin arviointimenettelyn käynnistämisen arvioinnin ja raportoinnin dokumentiksi.

Tarkastuksen tilastollisessa analyysissä käytetty aineisto (2000-2020 / 2000-2017) on kattava, vaikka viime vuosina arviointimenettelyssä olleiden kuntien analyysi puuttuu. Aineisto koostuu tutkittavista 24 kunnasta ja 40 verrokkikunnasta. Liitokseen päätyneiden kuntien tilannetta ei ole arvioitu. Tilastoaineisto ja sen analyysi on raportoitu käytettyjä menetelmiä myöten erittäin kattavasti tarkastusmuistiossa. On tärkeää, että tarkastuksessa on pyritty pelkkien korrelaatioiden sijaan löytämään mahdollisuuksia myös kausaalipäätelmien tekemiseen.

Lakisääteisten palvelujen turvaaminen arviointimenettelyssä

Tarkastuskertomuksessa tuodaan perustellusti esille, että palvelujen turvaamisen näkökulmaa ei oteta systemaattisesti huomioon arviointimenettelyprosessin eri vaiheissa, vaikka arviointimenettelyn tarkoitus on selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Tarkastusraportin mukaan arviointimenettelyyn valittavien kuntien lakisääteisten palvelujen tilannetta ei kuitenkaan arvioida ennen arviointimenettelyn aloittamista, eikä arviointimenettelyn jälkeen. Arvioinnin tueksi ei tosin tällä hetkellä ole myöskään saatavilla riittävän kattavaa tietopohjaa. Tarkastuskertomuksen mukaan olisi siten perusteltua harkita, että kuntien arviointimenettelyn toteutuksen yhteyteen pohdittaisiin myös opetus- ja sivistyspalveluiden vaarantumiseen liittyviä mittareita.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että arviointimenettelyssä arvioitaisiin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa myös peruspalvelujen turvaamista kuntalaisille tilanteessa, jossa kunta on myös täyttänyt erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan talouden tunnusluvut.

Kuntaliitto ei sen sijaan pidä perusteltuna sellaista sääntelyä, jossa esimerkiksi peruspalvelujen vaarantumista koskevien tunnuslukujen täytyessä olisi mahdollista käynnistää arviointimenettely, joka voisi johtaa kuntajakomenettelyyn.

Opetus- ja sivistyspalveluiden vaarantumiseen liittyvien mittareiden määrittely ja hyödyntäminen arviointimenettelyssä ja opetus- ja kulttuuriministeriön mukaanotto menettelyprosessiin sinänsä on kannatettavaa. Lakisääteisten palvelujen toteutumiseen voi vaikuttaa seikat, joihin kunta ei itse voi vaikuttaa. Tällainen tilanne on tällä hetkellä kelpoisuusvaatimukset suhteessa osaavan henkilöstön määrään. Mikäli valtio ei lisää koulutusmääriä, eläköitymisten myötä ja palvelutarpeen kasvaessa entistä useammalla toimialalla osaavan työvoiman määrä ei tule riittämään nykyisten mitoitusten ja osaamisvaatimusten täyttämiseen. Peruspalveluissa havaittaviin puutteisiin tulee puuttua muulla tavalla.

Tarkastuskertomuksessa on myös viittaus hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn. "Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluiden järjestämisen arvioinnilla on jo suurempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan talouden tunnuslukujen lisäksi hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.". Nämä väitteet ovat kuitenkin toistaiseksi vain olettamuksia, sillä yhtäkään alueiden menettelyä ei ole käynnistetty tai käyty, eikä siten vielä

ole tietoa siitä, onnistutaanko palvelujen arvioinnissa lopulta yhtään kuntia paremmin.

Harkinnanvaraiset avustukset arviointimenettelykunnille

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että valtiolla on mahdollisuus tukea kuntia erilaisilla harkinnanvaraisilla avustuksilla ja velvollisuus huolehtia siitä, että kunnilla on edellytykset vastata menoistaan rahoitusperiaatteen mukaisesti. Kertomuksen mukaan olisi tärkeää tuoda ilmi läpinäkyvämmiin, miten ja millaisissa tilanteissa erilaisia harkinnanvaraisia avustusmuotoja on ollut tarjolla arviointimenettelykunnille.

Kuntaliitto korostaa, että vaikka poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi kuntia voisi olla perusteltua erikseen tukea, harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen rahoitus tulee järjestelmän sisältä eli korotuksiin varattava euromäärä vähentää kaikille kunnille myönnettävää valtionosuusrahoitusta. Tämä tarkoittaa käytännössä, että kaikki kunnat rahoittavat harkinnanvaraisesti myönnettävän valtionosuuden.

Valtionosuuslogiikka ja kuntakonsernin muutos

Tämä valtionosuuksiin liittyvä kirjaus on vanhentunut, eikä kuvaa sote-uudistuksen jälkeistä tilannetta: "Valtionosuuksien määrä suhteessa kuntien kokonaistuloihin vaihtelee kuntien välillä, mutta niiden suhteellinen merkitys pienille kunnille on suuri ja ne ovat usein pienen kunnan merkittävin yksittäinen tulonlähde". Sote-uudistuksen jälkeen valtionosuuden suuruuden ja kunnan koon, taloudellisen tilanteen, veropohjan tai väestön ikärakenteen välillä ei ole vastaavaa yhteyttä kuin ennen sote-uudistuksen mittavista taseuselementeistä johtuen. Koska raportissa on muutenkin käsitelty sote-uudistuksen jälkeistä maailmaa ja hyvinvointialueita, tulisi tämä muuttunut tilanne myös ottaa huomioon.

Kuntakonsernin voimasuhteet muuttuivat merkittävästi sote-uudistuksessa, jossa emokunnan koko puolittui ja tytärien suhteellinen painoarvo lisääntyi. Tulisiko tämä muuttunut tilanne jotenkin huomioida arviointimenettelyssä? Tähän raportti ei ota kantaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
Kuntatalousasioiden johtaja,
Elinvoima ja talous -yksikkö

Sari Korento
kehittämispäällikkö



21.2.2024

Kunta- ja alueosasto

Tarkastuskertomusluonnos Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnokseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt 31.1.2024 valtiovarainministeriölle luonnoksen tarkastuskertomukseksi sekä siihen liittyvän tarkastusmuistioluonnoksen ja pyytää antamaan niistä lausunnon. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla valtiovarainministeriön näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa että, kertomusluonnoksessa ja muistioluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää, että lausunnossa otetaan erityisesti kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Tarkastuksen kohteena on arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko kuntien arviointimenettelyssä onnistuttu tunnistamaan ja puuttamaan kunnan talouden ongelmiin, takaamaan kunnan talouden tasapaino keskipitkällä aikavälillä sekä turvaamaan lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus kunnissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastuksen perusteella kaksi suositusta, jotka ovat, että valtiovarainministeriö

1. raportoi arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa ja
2. kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa sekä huomioi ja raportoi kunnan palveluiden tilanteen systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointiryhmän työn aikana.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Valtiovarainministeriön lausunto keskittyy pääosin tarkastuskertomuksessa esitettyihin suosituksiin sekä muutamiin muihin kohtiin, joista on tarpeen esittää tarkentavia näkemyksiä ja avata taustoja valtiovarainministeriön näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö toteaa aluksi, että on kannatettavaa ja hyödyllistä, että myös ulkopuolinen taho, tässä tapauksessa valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastelee kuntien arviointimenettelyn toimivuutta. Valtiovarainministeriö seuraa virkatyönään kaikkien ja erityisesti arviointimenettelyssä olleiden kuntien talouden kehitystä, mutta tarkastelu ei perustu tässä tarkastuskertomuksessa esitettyihin tilastollisiin menetelmiin, vaan yleisemmin talouden tunnuslukujen kehityksen seurantaan. Valtiovarainministeriö korostaa myös sitä, että arviointimenettely on tarkoitettu vain hyvin rajattuun, kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntajoukkoon kohdistuvaksi menettelyksi eikä laajemmaksi kuntatalouden ohjausvälineeksi.

Tarkastuskertomuksessa käytettyjen tutkimusmenetelmien osalta valtiovarainministeriö toteaa saman kuin tarkastusvirasto, että tähän tarkastuskohteeseen kontrafaktuaaliasetelmaan perustuva vaikutusarviointi soveltuu heikosti tai siihen sisältyy ongelmia. Tämä siksi, että interventio- ja verrokkiryhmien kehityksen tulisi olla samankaltaista ennen interventiota. Sen sijaan käytetty toinen metodi, synteettinen differenssin differenssi, vaikuttaa soveltuvan paremmin arviointimenettelyn taloudellisten vaikutusten arviointiin. Näiden tulosten perusteella näyttäisi siltä, että kriisikuntamenettelyllä on saatu parannettua interventiokuntien vuosikatetta, joka on keskeisimpiä kunnan talouden tasapainon mittareita.

Tarkastuskertomuksen ensimmäinen suositus koskee arviointimenettelyyn liittyvien päätösten läpinäkyvyyttä. Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi raportoida arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa. Tarkastuskertomuksen mukaan arviointimenettelyn aloittamiseen liittyvää harkintaa eri kuntien tapauksessa ei ole selkeästi ja yhdenmukaisesti dokumentoitu. Kuntatalousohjelmassa syksyllä esitettyjä tietoja arviointimenettelystä tulisi yhdenmukaistaa esimerkiksi lisäämällä niihin tieto siitä, mitkä kriteerit ovat täyttyneet kyseisenä vuonna missäkin kunnassa, sekä esittämällä yksityiskohtaiset perustelut sekä arviointimenettelyn aloittamiselle että aloittamatta jättämiselle. Läpinäkyvä ja julkinen viestintä arviointimenettelyä koskevien päätösten perusteluista lisäisi luottamusta menettelyyn ja sen yhdenmukaiseen käyttöön eri kunnissa.

Valtiovarainministeriö pitää suositusta yleisesti ottaen kannatettavana. Tarkastusvirasto on nostonut esille Kuntatalousohjelman ja siihen sisällytettävän

tiedon arviointimenettelyn kriteereiden täyttymisestä ja menettelyn käynnistämisestä tai käynnistämättä jättämisestä. Valtiovarainministeriö toteaa, että syksyisin julkistettavassa Kuntatalousohjelmassa on viime vuosina pyritty sisällyttämään yllä mainittuja tietoja arviointimenettelyä koskien. Esimerkiksi syksyn 2023 Kuntatalousohjelmassa on esitetty tiedot arviointimenettelystä sivuilla 17, 19 ja 23. Kuitenkaan esimerkiksi tarkkoja euroja kriteereiden toteutumisesta ei ole esitetty Kuntatalousohjelman yhteydessä. Sen sijaan valtionvarainministeriön verkkosivuilla on oma osionsa arviointimenettelylle, jossa esitetään myös muun muassa tarkat tiedot kriteereiden toteutumisesta. Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin, että sekä Kuntatalousohjelmassa että ministeriön verkkosivuilla olevat tiedot arviointimenettelystä voisivat olla vieläkin selkeämmässä muodossa ja tulee kiinnittämään tähän jatkossa enemmän huomiota.

Valtiovarainministeriö pitää mahdollisena myös sitä, että arviointimenettelyn kriteereiden täyttymistä lähellä olevia kuntia voitaisiin tiedottaa valtiovarainministeriön toimesta erikseen esimerkiksi kirjeellä (sähköposti), jossa kerrottaisiin tilanne ja pyydetäisiin ao. kuntia kiinnittämään asiaan erityistä huomiota arviointimenettelyn välttämiseksi sekä kerrottaisiin myös arviointimenettelyprosessista yleisesti.

Tarkastuskertomuksen toinen suositus koskee palveluiden näkökulman nykyistä parempaa huomioimista arviointimenettelyssä. Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa sekä huomioida ja raportoida kunnan palveluiden tilanteen systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointiryhmän työn aikana. Tarkastuskertomuksen mukaan menettely on kuitenkin keskittynyt taloudenhoitoon, eikä palvelujen turvaamisen näkökulmaa oteta systemaattisesti huomioon arviointimenettelyprosessin eri vaiheissa. Arviointimenettelyyn valittavien kuntien lakisääteisten palvelujen tilannetta ei arvioida ennen arviointimenettelyn aloittamista eikä arviointimenettelyn jälkeen.

Palveluiden näkökulmaan koskevan suosituksen osalta valtiovarainministeriö toteaa, että arviointimenettelyssä palveluiden edellytysten turvaaminen perustuu keskeisesti taloudellisiin edellytyksiin. Tämä perustuu siihen lähtökohtaan, että arviointimenettely kohdistuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin ja siksi sen kriteerit ovat yksinomaan taloutta kuvaavia. Edellä mainitun taustalla on merkittävältä osin kysymys substanssilainsäädännöstä ja niihin sisällytetyistä vaatimuksista. Jos arviointimenettelyyn sisällytettäisiin peruspalveluille edellytettäviä kriteerejä, tulisi lähtökohtana olla kutakin tehtävää koskeva substanssilainsäädäntö ja niissä asetetut vaatimukset. Myös arviointiryhmän kokoonpanon ja arviointimenettelyn sisällön tulisi tällöin olla erilainen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että arviointimenettelyssä palveluiden tarkastelu on keskittynyt pääosin kustannustietoihin eli esimerkiksi tunnuslukuihin euroa per

asukas tai euroa per ao. palvelua koskeva ikäryhmäläinen (esim. oman perusopetuksen kustannukset per oppilas), jolloin on saatu käsitys siitä, missä palveluissa ja missä määrin kustannukset ovat verrokkeja korkeammat tai matalammat. Lisäksi on tarkasteltu palvelun tuotantoyksiköiden eli esimerkiksi koulujen ja päiväkotien määrää sekä niiden oppilasmääriä ja ainakin pintapuolisesti myös ryhmäkokoja. Kaikkien palveluiden ja varsinkaan muiden kuin lakisääteisten palveluiden osalta tilanteita ei ole käsitelty täysin tyhjentävästi. Palvelutoimintaa kuvaavia tietoja ei ole myöskään säännönmukaisesti sisällytetty arviointiryhmien loppuraportteihin, vaan niissä on keskitytty pääosin taloutta ja kustannuksia kuvaaviin tietoihin.

Palvelutoimintaa koskeva näkökulma on tullut esiin myös arviointimenettelyssä olevan kunnan talouden tasapainottamisohjelman/-toimien yhteydessä. Arviointimenettelyssä lähtökohtana on ollut, että kunta itsehallintoonsa perustuen esittää talouden tasapainottamista koskevia toimenpiteitä, kun taas arviointiryhmä on keskittynyt arvioimaan pääasiassa em. toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuutta ja vaikuttavuutta eli ts. miten ne vaikuttavat kunnan talouden tasapainoon. Arviointiryhmä on kuitenkin yleensä pyrkinyt arvioimaan myös sitä, että miten tasapainottamistoimet vaikuttavat palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Valtiovarainministeriö korostaa kuitenkin tässä yhteydessä kunnallisen itsehallinnon periaatetta ja sitä, että kunnilla on sen puitteissa varsin laaja tehtäväkenttä ja päätäntävalta siitä millä tavoin ja missä laajuudessa kukin palvelu lopulta toteutetaan. Palvelutoimintaa kuvaavia indikaattoreita ei myöskään ole kattavasti ja aina avoimesti saatavilla kuten tarkastuskertomuksessakin todetaan.

Tarkastusvirasto mainitsee palveluiden huomioon ottamisessa vertailukohtana hyvinvointialueiden arviointimenettelyn, jossa palveluiden järjestämisen arvioinnilla on suurempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä. Hyvinvointialueesta annetun lain mukaan hyvinvointialueen arviointimenettely voi käynnistyä sekä talouteen että palveluihin perustuvilla kriteereillä. Myös arviointiryhmässä on hyvinvointialueiden palveluja ohjaavien ministeriöiden edustus. Kuten raportissakin on todettu kokemuksia hyvinvointialueiden arviointimenettelyistä ei ole kuitenkaan vielä tarkastuksen toteuttamishetkellä.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyn osalta valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että siinä tulee ottaa huomioon se, että hyvinvointialueiden rahoitus koostuu pääosin valtion rahoituksesta, kun taas kunnilla on verotusoikeus ja siten hyvinvointialueita laajemmat mahdollisuudet ja liikkumavara talouden tasapainottamiseen. Lisäksi kunnat voivat itsehallintonsa ja laajan yleisen toimialan perusteella sekä taloudellisen liikkumavaran puitteissa ottaa hoidettavakseen laajasti muitakin kuin pelkästään lakisääteisiä tehtäviä. Näin ollen hyvinvointialueiden talouden tasapainottamiskeinot koskevat pääasiassa lakisääteisten palveluiden kustannusten hillintää ja karsimista. Mikäli hyvinvointialueiden arviointimenettely perustuisi yksinomaan taloutta kuvaaviin kriteereihin, alueilla olisi selvä kannuste suunnata vähemmän taloudellisia

resursseja palvelutoimintaan (välttääkseen arviointimenettelyn), mikä taas heijastuisi palveluiden laatuun ja saatavuuteen heikentävästi.

Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin kannatettavana tarkastuskertomuksessakin ehdotettua mahdollisuutta hyödyntää tulevissa arviointimenettelyissä sektoriministeriöiden asiantuntemusta palvelunäkökulman tarkastelussa. Käytännössä tämä tarkoittaisi opetus- ja kulttuuriministeriötä, koska sote-tehtävien siirryttyä hyvinvointialueiden vastuulle, kuntien lakisääteiset tehtävät koostuvat pääosin sivistyspalveluista, joista merkittävimmät ovat varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus.

Tarkastuskertomuksessa on nostettu esiin se, että valtiolla on mahdollisuus tukea kuntia erilaisilla harkinnanvaraisilla avustuksilla ja velvollisuus huolehtia siitä, että kunnilla on edellytykset vastata menoistaan rahoitusperiaatteen mukaisesti. Olisi tärkeää tuoda ilmi läpinäkyvämmiin, miten ja millaisissa tilanteissa erilaisia harkinnanvaraisia avustusmuotoja on ollut tarjolla arviointimenettelykunnille. Valtiovarainministeriö toteaa edellä mainittuun liittyen, että valtion ohjauskeinot suhteessa kuntiin perustuvat lähtökohtaisesti aina lakiin. Kuntien valtionosuuksista, ml. harkinnanvarainen valtionosuuden korotus, säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Kuntalaissa säädetään esimerkiksi kunnan arviointimenettelystä ja kuntarakennelaisista taas kuntajaon muutoksiin liittyvistä yhdistymisavustuksista.

Kaikilla kunnilla on mahdollisuus hakea harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta, ja arviointimenettelyssä olleiden kuntien hakemukset käsitellään samoin perustein kuin muidenkin kuntien hakemukset. Kuntajaon muutostapauksissa eli kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle voidaan valtion talousarvion rajoissa maksaa harkinnanvaraista yhdistymisavustusta. Lisäksi kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle voidaan valtion talousarvion rajoissa maksaa siirtyviin taloudellisiin vastuisiin perustuen harkinnanvaraista yhdistymisavustusta, jos yhdistyminen koskee mm. arviointimenettelyn edellytykset täyttävää kuntaa.

Edellä mainittujen lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi ns. äkillisen rakennemuutoksen tukikokonaisuutta, johon kuuluu taloudellisen tuen lisäksi myös muuta tukea. Äkillisellä rakennemuutoksella (ÄRM) tarkoitetaan tilannetta, jossa alueellisesti tai valtakunnallisesti merkittävä työnantaja tai toimiala irtisanoo suuren määrän työntekijöitä kerralla konkurssin tai laajan sopeuttamistoimenpiteen johdosta. Erilaisilla kohdennetuilla ja tilanteen mukaan mitoitetuilla työllisyys-, elinkeino- ja aluekehitystoimenpiteillä sekä muilla vastaavilla toimilla pyritään estämään aluetalouden taantuminen.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen seurannan osalta valtiovarainministeriö toteaa, että seuranta toteutetaan sekä koko maan tasolla että eri tyyppisissä kunnissa pääasiallisesti Kuntatalousohjelmassa ja lisäksi valtiovarainministeriö seuraa

virkatyönään kuntien ja hyvinvointialueiden talouden sekä toteutunutta että tulevaa kehitystä.

Tarkastuskertomuksessa on noussut esiin kuntien kirjanpitoon ja tilinpäätöstietoihin liittyviä haasteita, joiden johdosta kunta voisi esimerkiksi välttää arviointimenettelyltä, mikäli puutteelliseen informaatioon ei ole tilintarkastuksen yhteydessä puututtu. Tarkastuksessa havaittuja keinoja ovat esimerkiksi väärin poistosuunnitelmien hyväksyminen, peruspääoman alentaminen alijäämän kattamiseksi, suunnitelman mukaisten poistojen alimitoittaminen tai arvonalentumiskirjauksien tekemättä jättäminen tilanteessa, jossa omaisuudella ei ole enää palvelutoiminnan kannalta laskennallista kirjanpitoarvoa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kuten tarkastuskertomuksessakin on todettu, yksittäisiin tilinpäätöksiin kohdistuvaa laaja-alaista valvontaa ei voida pitää valtiovarainministeriön tehtäväkenttään kuuluvana. Kunnan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Kirjanpitolaissa on määritelty yleiset kirjanpitoa säännökset, jotka koskevat myös kuntia ja kuntayhtymiä sekä sen lisäksi kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain kirjanpitoa, tilinpäätöstä, konsernitilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevien säännösten sekä tilinpäätöstietoja koskevien valtioneuvoston asetusten soveltamisesta. Kunnan tilintarkastajan tehtävänä on muun muassa tarkastaa, antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Lisäksi on arvioitavissa, että tilinpäätöksen ja kirjanpidon mahdolliset puutteet ja epäkohdat tulevat lopulta pidemmällä aikavälillä esiin. Esimerkiksi poistojen mahdollinen alimitoitus näkyy siinä, että investointitaso voi ylittää pysyvästi poistotason, jolloin kunnan lainamäärä kasvaa, koska vuosikate ei vastaa toteutuneiden investointien pitkän aikavälin tasoa.

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että yksittäisen tekijän, erityisesti kertaluonteisen, merkitys kriteerien täyttymisessä, tilinpäätöstietojen luotettavuuteen liittyvät haasteet ja vaatimus kriteerien täyttymiseen usean tilikauden aikana aiheuttavat riskin sille, että tunnusluvut eivät anna oikeaa ja riittävää kuvaa kunnan taloudellisesta tilanteesta. Alijäämän kattamiskauden osalta todetaan lisäksi, että se on verrattain pitkä, ja yhden vuoden positiivisella tilinpäätöksellä voidaan aloittaa neljän vuoden määräaikainen kattamisvelvoite uudelleen.

Edellä mainitun osalta valtiovarainministeriö toteaa ensinnäkin sen, että yhden vuoden positiivinen tilinpäätös (ylijäämäinen) poistaa kattamisvelvoitteen vain, mikäli tilikauden ylijäämä kattaa kattamiskauden aloitusvuoden ja sen jälkeen mahdollisesti kertyneet alijäämät kokonaisuudessaan. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että esimerkiksi kertaluonteisten

tasapainottamistoimien johdosta kunta voi välttää arviointimenettelyn lyhyellä aikavälillä, mutta voi päätyä pidemmällä aikavälillä, mikäli esimerkiksi vuosikate on pitkään heikko. Valtiovarainministeriö korostaa vielä, että kunnalla itsellään on ensisijainen vastuu talouden kestävästä hoidosta ja siitä, että esimerkiksi tilinpäätös on laadittu oikein ja antaa oikean kuvan taloudesta. Talouden haasteet ja suurehko heilahtelut liittyvät usein pienen asukasmäärän kuntiin ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan elinvoimaisen kunnan tulisi pystyä tarjota asukkailleen ja yrityksille enemmän kuin vain lainsäädännön edellyttämät minimivaatimukset täyttävät palvelut ja toimintaedellytykset. Edellä mainittu liittyy kuitenkin laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja pohdintaan kuntien tehtävistä ja rahoituksesta sekä niiden kehittämisestä. Arviointimenettelyn ei siis ole tarkoituskaan huomioida kaikkea kunnan talouteen ja toimintaan liittyviä tekijöitä ja riskejä, vaan sen on tarkoitus reagoida ensisijaisesti talouden erityiseen heikkouteen, minkä myötä palveluiden järjestämisen edellytykset ovat yleisesti vaarantumassa.

Kuntien talouden ja palveluiden tilanne on muuttunut merkittävästi hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa, ja se muuttuu uudelleen TE-palvelu-uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2025. Tarkastuskertomuksen mukaan arviointimenettelyssä näitä historiallisen suuria muutoksia ei ole erikseen huomioitu, eikä kunnilla ole ollut juuri mahdollisuutta tai aikaa sopeuttaa talouttaan ja palveluitaan vastamaan muuttunutta tilannetta. Edellä mainittuun liittyen valtiovarainministeriö huomauttaa, että sote-uudistukseen liittyviä kuntien rahoituslaskelmia on päivitetty useaan kertaan useamman vuoden ajan ennen uudistuksen voimaantuloa. Uudistuksen rahoituslaskelma osoittaa siis sen kuinka paljon kunnan talouden tasapainotila muuttuu uudistuksen seurauksena uudistusta edeltävässä poikkileikkaustilanteessa eli vuonna 2022. Myös TE-palvelu-uudistuksen vaikutusarviolaskelmia on julkaistu ennen uudistuksen voimaantuloa, keväästä 2022 lähtien. Lisäksi molempien uudistusten suorat vaikutukset kuntien talouteen on rajattu tasausjärjestelyillä varsin maltillisiksi.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa vielä, että arviointimenettelyn kehittäminen on ollut jo pitkään valtiovarainministeriön tavoitteena ja se on edelleen nostettu esille mm. valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa. Tästä huolimatta ministeriö ei pidä realistisena, että kovin lyhyellä aikavälillä löydettäisiin kattavia, kunnan eri tehtäviä ja erilaisten kuntien tilannetta hyvin kuvaavia, yksiselitteisiä palvelujen sisältöä kuvaavia kriteerejä, mutta tähän suuntaan on edelleen perusteltua pyrkiä. Valtiovarainministeriö katsoo myös, että olisi perusteltua harkita, tulisiko kuntien oman päätöksenteon taustoja ja perusteluja velvoittaa säädöspohjaisesti avaamaan enemmän ja siten tuoda laajempaan keskusteluun kysymyksiä siitä, ovatko kunnan päätökset peruspalvelujen toteuttamiseen liittyen omiaan turvaamaan palvelujen saatavuutta vai seuraako niistä joissakin tilanteissa (esim. investointipäätösten yhteydessä) tosiasiallisesti negatiivisia vaikutuksia kunnan

asukkaiden peruspalveluille ja/tai lisäävätkö ne esimerkiksi kuntalaisten vero- ja/tai maksurasitusta pidemmällä aikavälillä.

Minna-Marja Jokinen
Hallitusneuvos, osastopäällikön sijainen

Ville Salonen
Finanssineuvos