

Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

2/2024



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/586/04.05.01/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen finanssipolitiikan tarkastuksen Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Suomen Kuntaliitolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja Suomen Kuntaliitolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 22. maaliskuuta 2024

Matti Okko
valvontayksikön johtaja

Sini Salmi
ylitarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-548-1 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-548-1
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-548-1>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko kuntien arviointimenettelyssä onnistuttu tunnistamaan ja puuttumaan kunnan talouden ongelmiin, takaamaan kunnan talouden tasapaino keskipitkällä aikavälillä sekä turvaamaan lakisääteisten peruspalvelujen saataavuus kunnissa. Tarkastuksessa havaittiin, että kuntien arviointimenettelyn jälkeen talouden tunnusluvut kunnissa ovat parantuneet.

Kunnat ovat olleet suurelta osin tyytyväisiä arviointiryhmän toimintaan, ja haastatteluisa nousi esiin, että arviointimenettelyn on koettu edistävän kunnan talouden tasapainottamistoimia. Talouden tasapainottamissuunnitelmissa suurimpia taloudellisia vaikutuksia on arvioitu olevan omaisuuden myynneillä, verotulojen lisäyksillä, konsernitoimenpiteillä ja sote-palveluihin kohdistuvilla toimilla. Kuntaliitoksiin päätyneiden kuntien tilannetta ei tarkastuksessa kuitenkaan voitu arvioida, ja kuntaliitosten vaikutuksista on heikosti tietoa saatavilla.

Arviointimenettely on toimiva keino käydä läpi kunnan taloudellista tilannetta ja puuttua siihen, jos kunnalla ei ole uskottavia taloudellisia edellytyksiä selviytyä menoistaan tai kertyneistä alijäämistä. Suurin osa arviointimenettelyssä olleista kunnista ei kuitenkaan ole ollut edellä kuvatussa tilanteessa, sillä talouden tasapainottamissuunnitelman ansiosta kunta on voinut poistua menettelystä.

Arviointimenettelyn kriteerejä on kehitetty oikeaan suuntaan

Kuntien arviointimenettely on ollut voimassa vuodesta 2007 eteenpäin, ja tänä aikana arviointimenettelyn aloittamisen kriteerit ovat muuttuneet kolmesti. Arviointimenettelyn kriteereissä tapahtuneet muutokset ovat olleet oikeansuuntaisia. Konsernitason kriteereihin siirtyminen vuonna 2020 on vaikuttanut siihen, ettei kunnan talouden kannalta merkityksellillä keinoilla ole enää yhtä helposti kuin ennen mahdollista välttää kriteerien täyttymistä. Lisäksi on mahdollista, että kriteerien täyttymisen välttäminen kertaluonteisilla toimilla on vaikeutunut, sillä uudemmat kriteerit vaikuttavat täyttyvän kunnilla useamman vuoden peräkkäin kuin aiemmat kriteerit. Kriteerien raja-arvojen tasoa tulisi tarkastella säännöllisesti ja huomiota tulisi kiinnittää siihen, ettei kriteerien täyttymistä voi välttää kunnan taloutta pidemmällä aikavälillä heikentävillä tavoilla.

Arviointimenettelyssä olleiden kuntien taloutta seurataan pääasiassa, jos kriteerien raja-arvot täyttyvät menettelyn päättymisen jälkeen uudelleen. Talouden tasapainottamissuunnitelman toimien toteuttaminen voi kestää joitain vuosia, jona aikana kriteerit täyttyvät edelleen. Tällöin seurannassa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, onko toimia kuitenkin tehty ja mihin suuntaan kunnan talous yleisesti kehittyy. Valtiovarainministeriö voi aloittaa uuden arviointimenettelyn tai käynnistää kuntajakoselvityksen harkinnan jälkeen, jos kriteerit edelleen täyttyvät.

Kunnat seuraavat ja pyrkivät välttämään arviointimenettelyn kriteerien täyttymistä. Arviointimenettely ohjaa siten kuntia kriteerien tunnuslukujen ylittämiseen, millä on mahdollisesti ohjaava vaikutus myös kuntien talouden tasapainoon. Toimenpiteet menettelyn välttämiseksi eivät aina ole kuitenkaan kunnan talouden kannalta tarkoituksenmukaisia. Talouden tasapainoon ohjaava vaikutus on kohdistunut hyvin pieneen osaan kunnista, joissa myös taloudellinen liikkumavara on ollut vähäinen. Arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjauksessa tai finanssipolitiikan ohjausvälineenä on siten ollut vähäinen. Kuntien talouteen vaikuttavat monet tekijät, ja joissain tilanteissa yksittäiselläkin tekijällä on ollut suuri vaikutus kriteerien täyttymiseen. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta huolimatta myös valtio voi päätöksillään merkittävästi vaikuttaa taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien tilanteeseen.

Palveluiden näkökulma tulisi huomioida paremmin arviointimenettelyssä

Arviointimenettelyn tarkoitus on selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. 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. Arvioinnin tueksi ei tosin tällä hetkellä ole myöskään saatavilla riittävän kattavaa tietopohjaa.

Arviointimenettely on kohdistunut vain hyvin pieneen osaan kunnista. Kuitenkin puutteita ja haasteita lakisääteisten palveluiden järjestämisessä on eri selvitysten perusteella useissa kunnissa. Arviointimenettely ei ole vaikuttava keino turvata peruspalveluiden saatavuutta kunnissa yleisesti, koska se kohdistuu niin pieneen määrään kuntia. Lisäksi arviointimenettely voi käytännössä heikentää kunnan olemassa olevia palveluita sekä talouden tasapainotussuunnitelmaa noudatettaessa että kuntaliitoksen jälkeen.

Palveluiden näkökulma olisi syytä huomioida nykyistä paremmin arviointimenettelyssä. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluiden järjestämisen arvioinnilla on suurempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan talouden tunnuslukujen lisäksi hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Arviointimenettelyyn liittyvien päätösten läpinäkyvyyttä tulisi lisätä

Arviointimenettelyä on kehitetty osana muita kuntarakenteen ja -talouden uudistuksia, mutta menettelyn roolia uudistusten tavoitteiden toteuttamisessa ei ole pidetty merkittävänä. Arviointimenettely on kohdistunut vähäiseen määrään pieniä kuntia, minkä vuoksi sen vaikutukset kuntatalouteen ja kuntarakenteeseen eivät ole olleet merkittäviä. Arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjausvälineenä vaikuttaa kuitenkin kasvaneen, ja menettelyyn saattaa kohdistua aiempaa suurempia odotuksia kuntatalouden ja rakenteen ohjausvälineenä tulevaisuudessa, jos menettelyyn päätyy väkiluvultaan ja taloudeltaan aiempaa suurempia kuntia.

Arviointimenettelyn aloittamiseen liittyvää harkintaa eri kuntien tapauksessa ei ole selkeästi ja yhdenmukaisesti dokumentoitu. Kuntatalousohjelmassa syksyllä esitettäviä 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.

Kuntien talouden ja palveluiden tilanne on muuttunut merkittävästi hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa, ja se muuttuu edelleen TE-palvelu-uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2025. Arviointimenettelyssä näitä historiallisen suuria muutoksia ei ole erikseen huomioitu, eikä kunnilla ole ollut juuri mahdollisuutta tai aikaa sopeuttaa talouttaan ja palveluitaan vastamaan muuttunutta tilannetta. 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.

Tarkastusviraston suositukset

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.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko arviointimenettely toiminut keinona edistää kunnan talouden tasapainoa?	13
2.1 Arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien talous on tasapainottunut menettelyn jälkeen	13
2.2 Kunnilla on käytössään keinoja tasapainottaa taloutta	22
2.3 Arviointimenettelyn kriteerit tunnistavat kuntien taloudelliset ongelmat	26
2.4 Arviointimenettelyn jälkeen kunnan taloutta seurataan, jos kriteerit täyttyvät uudelleen	28
3 Onko arviointimenettelyssä huomioitu riittävällä tavalla lakisäateisten palveluiden turvaamisen näkökulma?	30
3.1 Arviointimenettelyssä ja kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmissa palveluiden näkökulma jää pintapuoliseksi	30
3.2 Peruspalveluiden tilan valtakunnallinen arviointi ja kuntien taloudellinen tilanne eivät kohtaa	32
3.3 Palveluille on asetettu kriteereitä hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä	35
4 Onko arviointimenettelyllä kuntien talouden ongelmia ennaltaehkäisevä vaikutus?	38
4.1 Kunnat seuraavat kriteerien täyttymistä ja pyrkivät välttämään arviointimenettelyyn päättymisen	38
4.2 Kriteerien täyttymisen voi välttää myös kertaluonteisilla ratkaisuilla ja kunnan talouden kannalta merkityksellillä tai haitallisilla keinoilla	41
5 Onko arviointimenettelyn lainsäädäntöä ja valmistelua koskevassa päätöksenteossa ollut käytössä monipuolinen ja laadukas tietopohja?	45
5.1 Arviointimenettelyä on kehitetty osana laajempia kuntarakenteen uudistuksia	45
5.2 Arviointimenettelyä koskevat päätökset on dokumentoitu vaihtelevasti ja tietoja voi olla vaikea löytää	48
Liite: Miten tarkastettiin	50
Viitteet	53



1 Mitä tarkastettiin



Tarkastuksen tavoitteena oli 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.

Arviointimenettely on osa kuntatalouden ohjausta. Hallitus asettaa kuntataloutta koskevan rahoitusasematavoitteen julkisen talouden suunnitelmassa. Lisäksi kuntataloutta ohjataan palveluita ja niiden rahoitusta koskevalla normiohjauksella sekä valtionosuuksia ja vero- ja maksutuloloja koskevalla normiohjauksella. Kuntalaissa (410/2015) on lisäksi säädetty kunnille alijäämien kattamisvelvoite sekä arviointimenettely erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleville kunnille (kuntien arviointimenettely). Julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelun yhteydessä julkaistaan kuntatalousohjelma, jossa arvioidaan rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen.

Kunnan tulojen ja menojen tulisi olla tasapainossa tai siirtymässä kolmessa vuodessa tasapainoon. Tämä tulee todentaa talousarviossa ja taloussuunnitelmassa. Kuntalaissa (410/2015, 13 luku, 110 §) todetaan, että valtuuston on hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ja seuraavalle kolmelle vuodelle taloussuunnitelma. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviota tulee noudattaa kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa. Näitä velvoitteita tukee laissa asetettu vaatimus kattaa taseeseen kertynyt alijäämä enintään neljän vuoden kuluessa.

Arviointimenettelyn tarkoituksena on ollut tukea kuntien taloutta sekä turvata lainsäädännön edellyttämät palvelut myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille. Kunnan ja valtion tulisi yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Kuntien toimintakulut ovat nousseet koko 2000-luvun. Lisäksi kuntien lainakanta on kasvanut nopeasti ja rahavarat ovat pysyneet vakaina tai kasvaneet hyvin maltillisesti. Vuosina 2020 ja 2021 koronapandemian takia myönnetyt lisärahoitukset ja verotulojen hyvä kehitys ovat parantaneet kuntatalouden kokonaiskuvaa. Vuonna 2023 kuntatalouden tunnusluvut ovat kokonaisuutena tasapainossa, mutta talouden näkymät heikkenivät esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksesta johtuvien muutosten vuoksi.

Selvitysten perusteella voidaan sanoa, että kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on vuosien myötä jatkuvasti kasvanut hyvinvointialueuudistukseen saakka. Lisäksi on myös nostettu esiin kuntien pitkään jatkunut eriytymiskehitys sekä hajanainen kuntarakenne, jotka aiheuttavat haasteita julkisten palvelujen järjestämiselle ja rahoitukselle sekä peruspalvelujen järjestämiselle yhdenvertaisesti koko maassa.

Tarkastus kohdentuu vuosiin 2007–2023 eli ajanjaksoon, jolloin arviointimenettelyä koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa ja sitä on sovellettu käytäntöön. Arviointimenettelystä on säädetty seuraavissa laeissa:

2007–2009

Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007, 9§) ja asetus 172/2007

2009–2015

Laki kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (704/2009, 63§) ja asetus 205/2011

2015–

Kuntalaki (410/2015 110§, 118§ ja 119 §, muut. 175/2019).

Arviointimenettelyn aloittamisen kriteerit ja niissä käytettävät tunnusluvut ovat lainsäädännössä muuttuneet kolmeen otteeseen (ks. kuvio 7). Ensimmäiset kuntien taloudellista tilannetta kuvaavat kriteerit olivat käytännössä voimassa vuoteen 2020 saakka, minkä jälkeen kunnat ovat voineet päätyä menettelyyn myös kuntakonsernia kuvaavien kriteerien perusteella. Yleisimmin kunnat ovat päätyneet menettelyyn kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää koskevan kriteerin täytyttyä.

Arviointimenettely on toteutettu vuosien 2007–2023 aikana yhteensä 50 kertaa. Menettelyssä on tänä aikana ollut 41 eri kuntaa, joista 8 kuntaa on ollut menettelyssä 2 kertaa ja yksi kunta 3 kertaa. Arviointimenettelyiden jälkeen 21 kunnan kohdalla on ehdotettu kuntajakoselvitystä (ts. kuntarakennelaissa tarkoitettu erityinen selvitys kuntajaon muuttamiseksi), joista 12 on päätyneet kuntaliitokseen. Kaksi näistä on ollut ns. pakkoliitoksia. Yksi jo päätetty pakkoliitos peruuntui korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä (KHO:2016:187). Kriteerit ovat täyttyneet 54 kunnalla, mutta kriteerien täytyminen ei aina johda arviointimenettelyyn, sillä se käynnistetään kokonaisharkinnan jälkeen.

Valtiovarainministeriö päättää arviointimenettelyn käynnistämisestä ja vastaa sen toteuttamisesta. Arviointimenettelyn kriteerien täytyttyä valtiovarainministeriöstä ollaan epävirallisesti yhteydessä kuntaan. Kunta voi jo tässä vaiheessa esittää selvityksen siitä, että riittäviin toimenpiteisiin on ryhdytty talouden tasapainottamiseksi, jolloin arviointimenettelyä ei välttämättä edes käynnistetä. Kunnassa on yleensä oltu tietoisia kriteerien täyttymisestä ja toteutettu talouden tasapainottamistoimia tai tehty suunnitelmia niiden toteuttamiseksi jo aiemmin.

Kuntien kanssa käytyjen keskustelujen ja valtiovarainministeriön oman taloudellisen seurannan perusteella päätetään arviointimenettelyssä aloittavat kunnat. Kunnille lähetetään arviointimenettelyn aloittamisesta virallinen kirje, jossa pyydetään kuntaa nimeämään jäsen arviointiryhmään ja esittämään kantansa ehdotukseen puheenjohtajasta. Kirjeessä myös kerrotaan valtiovarainministeriön edustaja ja sihteeri arviointiryhmässä.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Arviointiryhmä aloittaa työnsä tyypillisesti syyskuussa, ja työn tulisi valmistua marraskuussa. Arviointiryhmää vetää ulkopuolinen puheenjohtaja, ja siinä on kaksi virallista jäsentä: yksi kunnasta ja yksi valtiovarainministeriöstä. Lisäksi ryhmän työhön osallistuu kunnasta ja ministeriöstä muita henkilöitä. Arviointiryhmä pitää yleensä 4–6 kokousta, joista yksi on kunnassa. Kunnassa voidaan järjestää esimerkiksi valtuustoseminaari tai muunlainen tiedotustilaisuus valtiovarainministeriön toteuttamana.

Arviointiryhmän työssä pyritään ensisijaisesti selvittämään, onko kunnalla edellytykset jatkaa itsenäisenä. Tapaamisissa käydään läpi kunnan talouden tilannetta ja kunta tekee esityksen talouden tasapainottamistoimista. Arviointiryhmässä arvioidaan sitä, ovatko kunnan esittämät toimet uskottavia ja riittäviä. Kunnan tulee aloittaa talouden tasapainottamissuunnitelman (ts. toimenpideohjelman) toteuttaminen, vaikka arviointiryhmä suosittelisi kuntajakoselvityksen aloittamista.

Arviointiryhmä tekee kunnanvaltuustolle ehdotuksen talouden tasapainottamistoimista tai kuntajakoselvityksestä. Mikäli arviointiryhmän jäsenet eivät ole yksimielisiä, ehdotukseen liitetään eriävä mielipide. Ehdotuksessa todetaan, että kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskevat päätökset valtiovarainministeriön tietoon tiettyyn ajankohtaan mennessä. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö jää joko seuraamaan talouden tasapainottamistoimien toteutumista tai käynnistää kuntajakoselvityksen.

Arviointimenettely on ollut käytössä myös kuntayhtymissä vuodesta 2017 eteenpäin. Useat kuntayhtymät ovat täyttäneet arviointimenettelyn kriteerin sen voimaantulon jälkeen, ja osa on täyttänyt kriteerin useita kertoja. Yhtään kuntayhtymää koskevaa arviointimenettelyä ei ole tästä huolimatta aloitettu. Kuntayhtymiin on oltu yhteydessä kriteerien täyttymisen jälkeen ja yhteydenoton perusteella kuntayhtymien esittämät suunnitelmat alijäämän kattamiseksi lähivuosina on nähty riittäviksi, jolloin menettelyä ei ole käynnistetty. Siten kuntayhtymien arviointimenettelyä ei ole tarkemmin käyty läpi osana tarkastusta.

Tarkastuksessa on ollut neljä tarkastuskysymystä:

1. Ovatko arviointimenettelyn toimenpiteet toteuttaneet kunnan talouden tasapainottumisen siten kuin arviointia säättävä lainsäädäntö ja sen kriteerit ovat edellyttäneet?
2. Miten systemaattisesti arviointimenettelyssä otetaan huomioon kunnan lakisääteisten palvelujen toteuttamisen edellytykset ja palveluiden saatavuus kunnassa? Seurataanko lakisääteisten palveluiden edellytyksiä ja saatavuutta arviointimenettelyn jälkeen? Millä tavoin niitä seurataan?
3. Pyrkivätkö kunnat tekemään toimenpiteitä, joilla ne voisivat välttää arviointimenettelyn? Mitä tällaiset toimenpiteet ovat?
4. Onko arviointimenettelyn valmistelua koskevassa päätöksenteossa ollut käytössä monipuolinen, kattava ja laadukas tietopohja?

Tarkastuskysymyksiin vastaamisessa olennaisimpia kriteerejä on ollut se, täyttääkö arviointimenettely sille laissa asetetun tavoitteen turvata asukkaalleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut. Arviointimenettelyn tulisi myös edistää kuntien talouden ohjaukselle asetettuja tavoitteita, kuten paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen saavuttamista. Tarkastuksessa arvioitiin myös sitä, onko päätöksenteon tietoperusta ollut kattava ja ajantasainen sekä onko arviointimenettelyssä noudatettu rahoitusperiaatetta.

2 Onko arviointimenettely toiminut keinona edistää kunnan talouden tasapainoa?

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn jälkeen kuntien talouden tunnusluvut ovat parantuneet. Kunnat ovat olleet suurelta osin tyytyväisiä arviointiryhmän toimintaan, ja haastatteluissa nousi esiin, että arviointimenettelyn on koettu edistävän kunnan talouden tasapainottamistoimien toteuttamista. Talouden tasapainottamissuunnitelmissa suurimmat taloudelliset vaikutukset oli arvioitu omaisuuden myynneille, verotulojen lisäyksille, konsernitoimenpiteille ja sote-palveluihin kohdistuville toimille. Kuntaliitoksiin päätyneiden kuntien tilannetta ei tarkastuksessa voitu arvioida, ja tietoa kuntaliitosten vaikutuksista on saatavilla heikosti.

Arviointimenettelyssä käytössä olleissa kriteereissä tapahtuneet muutokset, etenkin konsernitason kriteereihin siirtyminen, ovat olleet oikeansuuntaisia kunnan talouden kokonaisvaltaisemman kuvaamisen kannalta. Arviointimenettelyssä olleiden kuntien taloutta seurataan pääasiassa siinä tilanteessa, että kriteerien raja-arvot täyttyvät menettelyn päättymisen jälkeen uudelleen. Talouden tasapainottamissuunnitelman toimien toteuttamisessa voi kestää joitain vuosia, ja tänä aikana kriteerit saattavat edelleen täytyä. Tällöin seurannassa korostuu se, onko toimia kuitenkin tehty ja mihin suuntaan kunnan talous yleisesti kehittyy. Valtiovarainministeriö voi aloittaa uuden arviointimenettelyn tai käynnistää kuntajakoselvityksen harkinnan jälkeen, jos kriteerit edelleen täyttyvät.

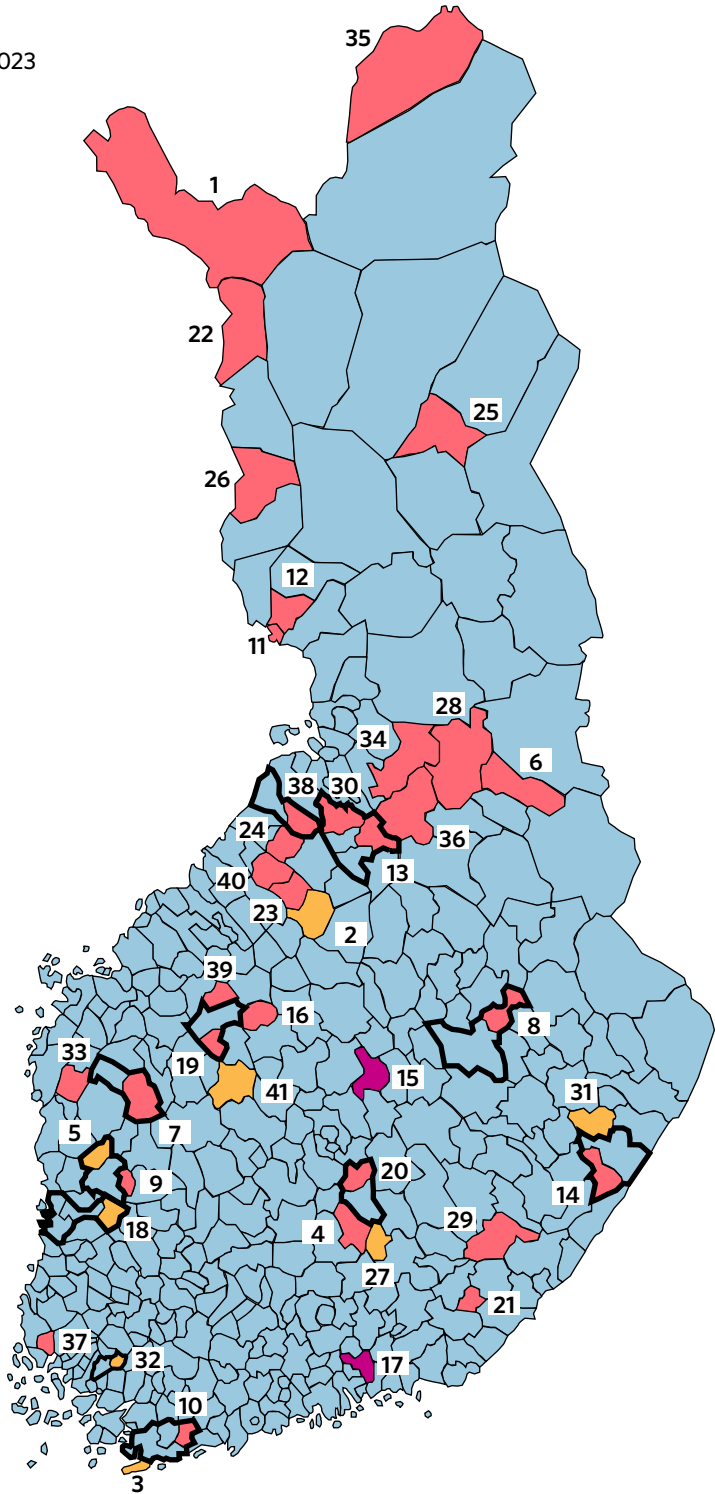
2.1 Arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien talous on tasapainottunut menettelyn jälkeen

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn lainsäädäntöperusta on ollut voimassa vuodesta 2007 lähtien, ja siitä säädetään nykyisin kuntalain 118 pykälässä. Menettelyn toteutuksen keskeisimpänä toimijana on valtiovarainministeriö, ja sen lähtökohtana on kunnan peruspalveluiden turvaaminen vahvistuneiden taloudellisten edellytysten myötä. Tähän asti menettely on kohdistunut 41 eri kuntaan, joista noin 70 % on ollut asukasmäärältään alle 5 000 asukkaan kuntia. Yleisenä haasteena menettelykunnissa onkin heikentynyt väestöllinen huoltosuhte sekä heikentynyt tulopohja yhdistettynä kasvaneeseen palvelutarpeeseen. Lisäksi useassa tapauksessa valtionosuudet muodostavat suuren osan näiden kuntien kokonaistuloista.

Arviointimenettelyyn 2007-2023
päätyneet kunnat:

1. Enontekiö
2. Haapajärvi
3. Hanko
4. Hartola
5. Honkajoki
6. Hyrynsalmi
7. Jalasjärvi
8. Juankoski
9. Jämijärvi
10. Karjaa
11. Kemi
12. Keminmaa
13. Kestilä
14. Kesälahti
15. Konnevesi
16. Kyyjärvi
17. Lapinjärvi
18. Lavia
19. Lehtimäki
20. Leivonmäki
21. Lemi
22. Muonio
23. Nivala
24. Oulainen
25. Pelkosenniemi
26. Pello
27. Pertunmaa
28. Puolanka
29. Puumala
30. Rantsila
31. Rääkkylä
32. Tarvasjoki
33. Teuva
34. Utajärvi
35. Utsjoki
36. Vaala
37. Vehmaa
38. Vihanti
39. Vimpeli
40. Ylivieska
41. Ähtäri

- Kriteerit täyttyneet vuosien 2007-2019 aikana
- Kriteerit täyttyneet vuosina 2020-2023
- Kunta ollut useammin kuin kerran arviointimenettelyssä
- Arviointimenettelyssä olleet yhdistyneet kunnat



Kuvio 1: Arviointimenettelyyn osallistuneet kunnat, täyttyneet kriteerit sekä kuntaliitokset vuosina 2007-2023. Lähde: Valtiovaraministeriö, arviointimenettelyn loppuraportit ja Suomen Kuntaliitto.

Arviointimenettelyssä käytetyt kriteerit ovat vuosina 2007–2023 täyttyneet yhteensä 54 eri kunnassa. Erityisesti vuosina 2007–2008 osa kunnista oli sopinut jo kuntaliitoksista, jolloin menettely jätettiin käynnistämättä. Menettely on aloitettu yhteensä 41 eri kunnan kohdalla, joista 21 tapauksessa on päädytty toteuttamaan kuntarakennelaissa tarkoitettu erityinen selvitys kuntajaon muuttamiseksi. Näistä 12 on päätyntä kuntajaon muutokseen. Lisäksi yhteensä 8 kuntaa on ollut menettelyssä kahdesti ja yksi kunta on osallistunut menettelyyn kolmesti. Pakkoliitoksiin on päädytty arviointimenettelyssä kolme kertaa, joista yksi peruuntui korkeimman oikeuden päätöksen myötä. Arviointiryhmän loppuraporttien perusteella kuitenkin kaikkien kuntien kohdalla tehdään jonkin asteinen suunnitelma toteutettavista säästötoimenpiteistä, vaikka menettelyssä ehdotettaisiinkin kuntajaon muutosta.



Arviointimenettelyssä on ollut 41 kuntaa.

Taulukko 1: Kunnat, joissa arviointimenettelyn kriteerit ovat täyttyneet ilman, että arviointimenettelyä aloitettiin. Lähde: Valtiovarainministeriö, Koski (2015)¹ ja Salminen (2017)².

Kunta	Arviointimenettelyn kriteerit täyttyivät vuosina	Kuntaliitos
Askainen	2007, 2008, 2009	Masku, Lemu (2009)
Kauhajoki	2023	-
Kitee	2012	Kesälahti (2013)
Korpilahti	2007, 2008	Jyväskylä (2009)
Lohtaja	2007	Kokkola (2009)
Perniö	2008, 2009	Salo (2009)
Pohja	2007, 2008, 2009	Raasepori (2009)
Raasepori	2021	-
Suolahti	2007	Äänekoski (2007)
Västanfjärd	2008	Kemiönsaari (2009)
Yli-Ii	2013	Oulu (2013)
Ylikiiminki	2008, 2009	Oulu (2009)
Ylämaa	2009, 2010	Lappeenranta (2010)

Taulukko 2: Arviointimenettelyssä olleet kunnat, kuntaliitosselvitykset sekä toteutetut kuntaliitokset. Lähde: Valtiovarainministeriö, Koski (2015) ja Salminen (2017).

Kunta	Arviointimenettelyn toteutusvuosi	Arviointimenettelyn kriteerit täyttyivät lisäksi vuosina	Kuntaliitosselvitys	Kuntaliitos
Enontekiö	2007	2008, 2009	-	-
Haapajärvi	2009, 2021	2022, 2023	-	-
Hanko	2010, 2013	2011	-	-
Hartola	2008	-	2008	-
Honkajoki	2014, 2019	2020	2019	Kankaanpää (2021)
Hyrnsalmi	2017	2018	-	-
Jalasjärvi	2013	2014, 2015, 2016	2013	Kurikka (2016)
Juankoski	2012	2015, 2016	2013	Kuopio (2017)
Jämijärvi	2017	2018, 2019, 2020	-	-
Karjaa	2007	-	-	Tammisaari, Pohja (2009)
Kemi	2008	-	2008	-
Keminmaa	2007	-	-	-
Kestilä	2007	-	2009	Kestilä, Piippola, Pulkkila ja Rantsila (2009)
Kesälahti	2010	2011	2009	Kitee (2013)
Konnevesi	2021	2022	-	-
Kyyjärvi	2019	2020, 2021, 2022, 2023	2019	-
Lapinjärvi	2020		-	-
Lavia	2009, 2013	2010, 2011, 2012, 2014	2009, 2013	Pori (2015)
Lehtimäki	2007	2008, 2009	2007	Alajärvi (2009)
Leivonmäki	2007	2008	2007	Joutsa (2008)
Lemi	2023	-	Kesken	-
Muonio	2007	2008, 2009	-	-
Nivala	2009	-	-	-
Oulainen	2008	-	-	-
Pelkosenniemi	2007	-	2007	-
Pello	2008	-	-	-
Pertunmaa	2021, 2023	2022	2023	Kesken
Puolanka	2007	-	-	-
Puumala	2007	-	-	-
Rantsila	2007	2008, 2009	2006	Kestilä, Piippola, Pulkkila ja Rantsila (2009)
Rääkkylä	2007, 2015, 2021	2008, 2022	2007, 2015	-
Tarvasjoki	2011, 2013	2012	2011, 2013	Lieto (2015)
Teuva	2017	2018, 2019, 2020	-	-
Utajärvi	2007	2008, 2009, 2010	-	-
Utsjoki	2007	2008, 2009, 2010, 2011, 2012	-	-
Vaala	2008	2009	-	-
Vehmaa	2019	2020	-	-
Vihanti	2011	2012, 2013	2011	Raahe (2013)
Vimpeli	2014	2015	2014	-
Ylivieska	2007	-	-	-
Ähtäri	2008, 2017	2018	-	-

Kuntien vuosikate parantui menettelyn seurauksena

Kuntien arviointimenettelyn taloudellisiin vaikutuksiin liittyvää tutkimustietoa on vähän saatavilla ja tilastollisten menetelmien käyttö on vaikeaa haastavan tutkimusasetelman vuoksi. Tarkastusta varten tehdyssä analyysissä koottiin tilastoaineisto vuosina 2000–2020 arviointimenettelyyn päätyneiden kuntien sekä käytetyn vertailujoukon taloudellisista tunnusluvuista. Analyysi toteutettiin kontrafaktuaaliasetelmalla ja vertailujoukko perustui kuntiin, jotka tunnuslukujen perusteella olivat lähellä täyttää menettelyn perusteena olevien arviointikriteerien raja-arvot.

Koska vertailtavien otosten kehitys ennen arviointimenettelyä eroaa toisistaan, analyysissä hyödynnettiin myös synteettistä menetelmää, jossa vertailujoukon kuntia painotettiin painokertoimien avulla niin, että otosten kehitys ennen arviointimenettelyhetkeä saatiin yhdensuuntaiseksi.

Kontrafaktuaaliasetelmalla vertailtiin keskeisten tunnuslukujen, kuten vuosikatteen, kertyneen alijäämän, veroprosentin, lainakannan sekä omavaraisuusasteen, kehitystä arviointimenettelykuntien ja verokkikuntien välillä. Tavoitteena oli selvittää, parantuiko kriisikuntamenettelyssä olleiden kuntien taloustilanne menettelyn seurauksena.

Analyysin perusteella voidaan todeta, että kunnat ovat valikoituneet kriisikuntamenettelyyn asianmukaisin perustein, ja nimeämisprosessi on toiminut sekä kuntalaissa määrättyjen kriteerien että niihin perustuvien taloudellisten tunnuslukujen mukaisesti. Koska yhdensuuntaisten trendien oletus ei täyttynyt, ei tunnuslukuihin kohdistuvia vaikutuksia voitu todeta.

Synteettisen painotuksen avulla tehdyn vertailun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien asukaskohtainen vuosikate parani lähes 300 euroa. Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että kriisikuntamenettelyyn osallistuvien kuntien vuosikatetta on saatu parannettua tilastollisesti merkittävästi, ja vuosikatteen nousun vaikutus varmistettiin myös tilastollisin menetelmin (pseudointerventio). Muiden muuttujien osalta arviointimenettelyllä ei havaittu olevan tilastollisesti merkittäviä vaikutuksia (taulukko 3). Käytetystä menetelmästä, aineistosta ja tuloksista on saatavilla yksityiskohtaisempi tarkastusmuistio VTV:n verkkosivuilta.

Taulukko 3: Tulokset synteettisestä differenssin differenssi -regressiosta. Keskiarvot laskettu placebo-varianssiestimaattorilla, jossa * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$. Lähde: Tilastokeskus, valtiovarainministeriö ja omat laskelmat.

Muuttuja	Vaikutusestimaatti	Painokerroin	Kuvaus
Vuosikate e/as.	295,9***	60,0	0,000
Kunnan taseen ylijäämä e/as.	257,3	217,4	0,237
Veroprosentti	-0,11	0,14	0,449



Arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien asukaskohtainen vuosikate on parantunut.

Vaikka kriteeristöissä on tapahtunut muutoksia, on vuosikatteen käsite ollut aina mukana arviointimenettelyn olemassaolon aikana. Vuosikate osoittaa kuntien tulorahoituksen, joka jää jäljelle juoksevien menojen jälkeen, ja sen avulla voidaan arvioida kunnan tulorahoituksen riittävyyttä lyhyellä aikavälillä. Mikäli vuosikate on siitä vähennettävien suunnitelmapoistojen suuruinen, kunnan tulorahoitusta voidaan pitää riittävänä. Negatiivinen vuosikate tarkoittaa, että toimintakulujen rahoittamiseksi kunta joutuu käyttämään rahavarojaan, myymään omaisuuttaan tai ottamaan lisää lainaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että monen kunnan talous on kehittynyt laskettavien tunnuslukujen valossa positiivisempaan suuntaan menettelyn jälkeen. Sitä ei kuitenkaan voitu tarkastuksessa yksiselitteisesti osoittaa, että tunnuslukujen parantuminen olisi johtunut nimenomaisesti arviointimenettelyyn osallistumisesta, sillä samansuuntaista kehitystä oli havaittavissa myös vertailujoukon kunnissa. Tilastollisissa analyysissä saatiin kuitenkin viitteitä siitä, että arviointimenettelyllä on ollut positiivinen merkitys joidenkin tunnuslukujen parantumisessa: vuosikate oli parantunut arviointimenettelyyn osallistuneissa kunnissa enemmän kuin vertailujoukossa, vaikka jäämän ja veroprosentin kohdalla samanlaista eroa arviointimenettelyyn osallistumisessa ei havaittu. On toisaalta huomioitava, että kunnista osan kohdalla on päädytty kuntaliitokseen, mikä heikentää pelkkien tunnuslukujen tarkastelusta tehtäviä johtopäätöksiä.

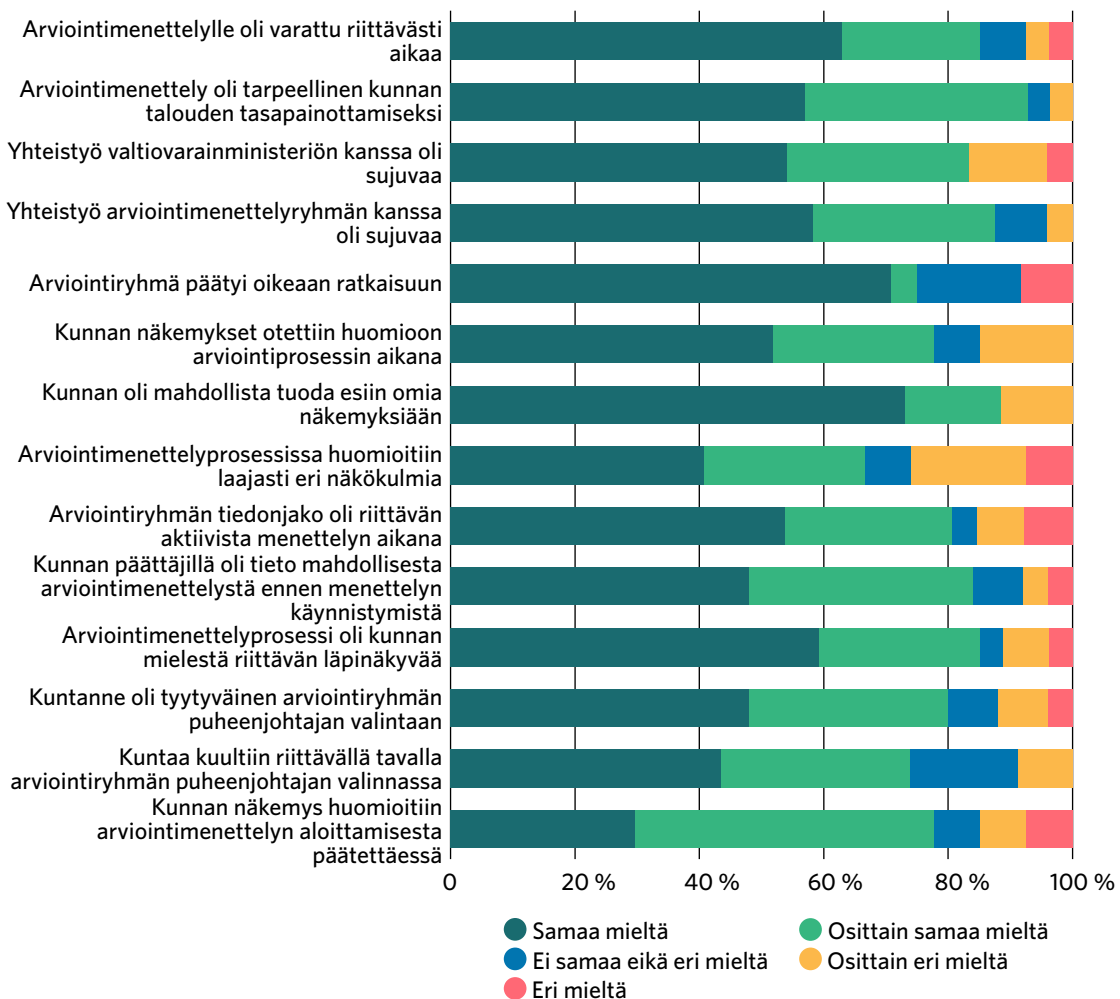
Arviointimenettelyyn on oltu kunnissa pääosin tyytyväisiä

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden sekä kunnille lähetetyn kyselyn perusteella (kuvio 2) kunnat ovat olleet tyytyväisiä arviointiryhmän toimintaan ja se on koettu toimivaksi yhteistyön muodoksi. Selkeä enemmistö kunnista koki arviointimenettelyn parantaneen kunnan taloudellista asemaa, ja se nähtiin tarpeellisena instrumenttina talouden tasapainottamiseksi. Myös arviointiryhmän jäsenten on koettu tuovan lisäarvoa kunnan sopeutustoimien suunnittelussa esimerkiksi makrotaloudellisten ennusteiden, painelaskelmien ja taloudellisen suunnitteluosaamisen myötä.

Kyselyssä pyydettiin arvioimaan arviointimenettelyä koskevia väittämiä asteikolla samaa mieltä – eri mieltä. Kysymyksiin vastasivat ainoastaan arviointimenettelyssä mukana olleiden kuntien vastaajat, joita oli vastaajista 23–28 per kysymys. Vaikka vastaukset olivat pääosin positiivisia, jonkin verran esitettiin etenkin menettelyn aloittamista ja nopeaa aikataulua koskevia negatiivisia arvioita. On myös huomioitava, että aineistosta puuttuvat kuntaliitoksen jo toteuttaneet kunnat, mikä voi osaltaan vaikuttaa tuloksiin.



Arviointimenettelyssä on pystytty parantamaan kuntien taloudellista asemaa.



Kuvio 2: Arviointimenettelyä koskevia väittämiä. Lähde: VTV:n kysely kunnille keväällä 2023.

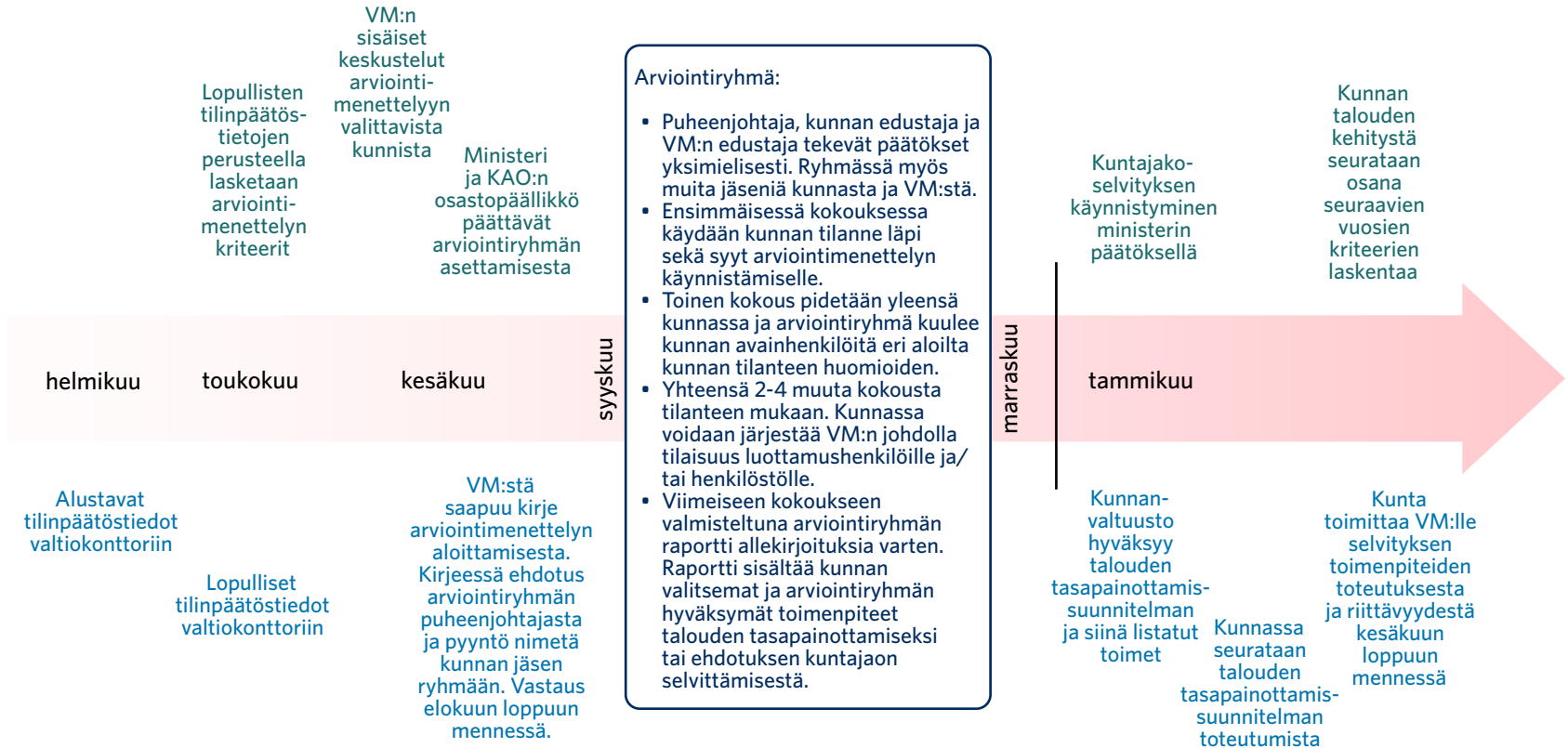
Kunnissa on voinut olla haasteellista tehdä päätöksiä talouden tasapainottoimista. Tällaisessa tilanteessa arviointimenettely on voinut edistää päätöksentekoa vaikeista säästötoimenpiteistä talouden tasapainottamiseksi. Tällaisia vaikeita päätöksiä ovat olleet esimerkiksi palveluverkon karsiminen. Arviointimenettely on lisännyt kunnassa tietoisuutta talouden epätasapainosta sekä lisännyt painetta päätösten tekemiseen.



Arviointimenettely on voinut edistää päätöksentekoa vaikeista säästötoimenpiteistä talouden tasapainottamiseksi.

Kunnan arviointimenettelyn eteneminen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ



KUNTA

Kuvio 3: Kuntien arviointimenettelyn eteneminen vuoden aikana.

Arviointimenettelyryhmän puheenjohtajan rooli on pääosin nähty tasapainottavana ja neutraalina. Puheenjohtajilla on myös tyypillisesti kokemusta kuntien hallinnosta, kuntataloudesta sekä päätöksenteosta, jolloin heidän roolinsa on voinut olla myös konsultoiva ja lisäksi sovittava. Puheenjohtajan roolista poikkeavat kannanotot on kuitenkin voitu kokea epäluottamusta lisäävinä. Talouden tasapainottamissuunnitelmaa laadittaessa kunnan edustajilla on ollut päätösvalta valittujen toimenpiteiden ja niiden painopisteiden suhteen. Tarkastushavaintojen perusteella valtiovarainministeriön ja kunnan edustajat saavuttavat useimmiten yhteisymmärryksen talouden tasapainottamistoimista.

Kuviossa 3 esitetään arviointimenettelyn eteneminen vuoden aikana. Arviointimenettelyn prosessi on toistunut hyvin samankaltaisena kaikkina niinä vuosina, joina arviointimenettely on ollut käytössä.

Kuntaliitosten vaikutukset ovat epäselviä

Arviointiryhmä voi suositella kunnalle talouden tasapainottamissuunnitelman lisäksi kuntajakoselvityksen aloittamista. Valtiovarainministeriö voi myös aloittaa arviointimenettelyssä jo aiemmin olleessa kunnassa kuntajakoselvityksen ilman arviointimenettelyä, mikäli menettelyn kriteerit täyttyvät arviointimenettelyn jälkeenkin. Vuodesta 2013 eteenpäin valtioneuvosto on voinut päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja kuntajakolain 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Uhka kuntajaon muutoksista tuo uskottavuutta itse arviointimenettelylle sekä siinä sovittujen tasapainotoimenpiteiden toteuttamiselle. Käytännössä kuitenkin kuntien arviointimenettelyn lähtökohtana on ollut talouden tasapainottaminen kunnan omin keinoin.

Kuntaliitoksella saavutettavat hyödyt arviointimenettelyssä olleen kunnan taloudelle tai palveluille ovat epäselvät. Arviointimenettelyyn ei kuitenkaan vuosina 2007–2023 päätynt sellaisia kuntia, joihin olisi liitetty aiemmin arviointimenettelyssä ollut kunta. Kuntaliitosten vaikutusten jälkikäteinen arviointi on vaikeaa, sillä liitoksiin liittyy sekä taloudellisia, poliittisia että palveluiden saatavuuteen liittyviä vaikutuksia. Konkreettista vertailupohjaa ei yhdistymisen jälkeen myöskään ole, ja vaikutuksia voi olla vaikeaa tunnistaa tai muutoksen hyödyt saattavat näkyä tarkasteltavan aikaperiodin ulkopuolella.



Kuntaliitoksen uhka tuo uskottavuutta arviointimenettelylle.

Tutkimusten mukaan kuntaliitokset eivät ole kuitenkaan täyttäneet niille asetettuja säästötavoitteita eikä kuntajaon muutoksilla ole saavutettu tavoiteltuja hyötyjä, kuten tuottavuuden kasvua ja kokonaismenojen hillintää. Toisaalta kuntaliitokset eivät johtaneet myöskään menojen merkittävään kasvuun. Liitoksilla on kuitenkin todettu olevan vaikutuksia palveluiden keskittymiseen, poliittiseen edustukseen ja äänestämiseen. (VATT, 2017)³

Kunnan asukkaiden hyvinvointi voi kasvaa kuntaliitosten jälkeen kustannustehokkuuden ja tuottavuuden avulla, jos samansuuruisilla menoilla on pystytty tuottamaan laadukkaampia palveluja (Koski, 2021)⁴. Meno- ja tuottavuusvaikutuksia ei voida kuitenkaan todentaa, sillä kuntapalvelujen laadusta ei ole saatavilla systemaattista ja kattavaa tietoa. Kuntaliitosten jälkeisiä vaikutuksia ei myöskään seurata systemaattisesti, vaan liitoskuntien tilanteen seurannan lähtökohtana ovat arviointimenettelyssä käytetyt taloudelliset tunnusluvut. Näin ollen tietoa mahdollisista väestöpohjan mittakaavaeduista tai siitä, kuinka suuren taloudellisen rasitteen kriisikunta aiheuttaa vastaanottavalle kunnalle, ei ole saatu. Kun otetaan huomioon kuntapolitiikan painopisteen siirtymisen hyvinvointialueuudistukseen, kuntaliitoksissa tulisi huomioida myös jälkikäteisarvioinnin merkitys.

2.2 Kunnilla on käytössään keinoja tasapainottaa taloutta

Kunnille lähetetyn kyselyn mukaan suurin osa vastaajista kokee, että kunnalla on edellytykset vaikuttaa kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Vastaajista 40 % oli samaa mieltä ja 48 % osittain samaa mieltä seuraavan väittämän kanssa: ”Kunnan päätöksenteossa voidaan vaikuttaa [arviointimenettelyn] raja-arvojen täyttymiseen”. Eri mieltä tai osittain eri mieltä väittämän kanssa oli vastaajista 7 %. Vastausprosentit eivät eronneet sen suhteen, oliko vastaajana ollut arviointimenettelyyn osallistuneen kunnan edustaja vai ei.

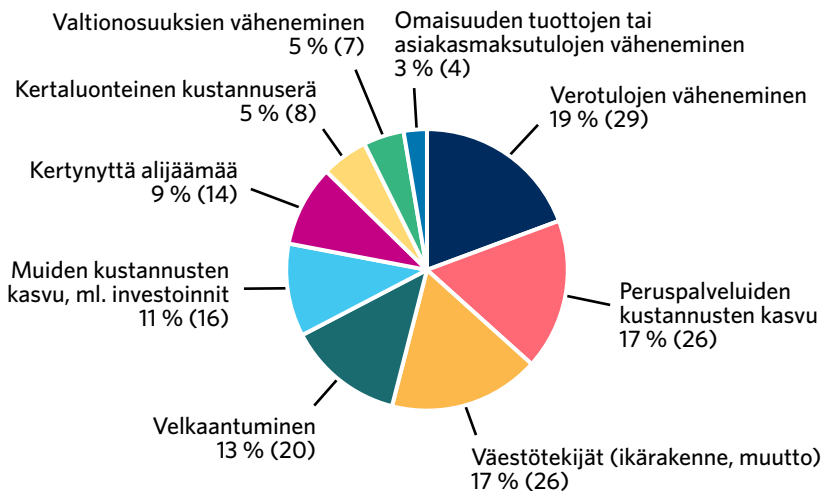
Toisaalta kysyttäessä sitä, riittävätkö kunnan tulot (verotulot, asiakasmaksut, valtionosuudet, muut tulot) lakisääteisten palveluiden järjestämiseen, vastaukset jakautuivat enemmän. Samaa mieltä tai osittain samaa mieltä oli vastaajista 58 % kun taas eri mieltä tai osittain eri mieltä oli vastaajista 35 %. Arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien vastaajat arvioivat tulojen riittävyyden heikomaksi. Vastaajista 43 % oli samaa mieltä tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas 46 % oli eri mieltä tai osittain eri mieltä väittämän kanssa.

Tarkastuksessa tehtiin analyysi kaikkien arviointimenettelyssä olleiden kuntien arviointiraporteista. Arviointiraporteissa käydään läpi kunnan taloudellista tilannetta, arviointimenettelyn kriteerien täyttymisen syitä sekä tarvittaessa toimia, joilla kunnan taloutta tasapainotetaan. Raporteista tehtiin laadullinen analyysi, jossa koostettiin ja kategorisoitiin raportteihin kirjattuja syitä arviointimenettelyn käynnistämiseksi ja talouden tasapainottamissuunnitelmissa esitettyjä toimia. Analyysiin on otettu mukaan kaikki vuosina 2007–2021 arviointimenettelyyn osallistuneet kunnat.

Arviointimenettelyn kriteerien täyttymiseen johtaneet tekijät jaettiin yhdeksään kategoriaan, joilla kuvattiin tulojen vähenemiseen, velkaantumiseen tai menojen kasvuun liittyviä tekijöitä. Yhden kunnan kohdalla on voitu mainita useampi tekijä. Eniten mainintoja saivat verotulojen väheneminen, peruspalveluiden kustannusten kasvu ja väestötekijät. Yleisesti mainittiin myös velkaantuminen, muiden kustannusten kasvu sekä investoinnit ja alijäämän kertyminen. Useampi, mutta kuitenkin alle 10 mainintaa, oli kertaluontoisilla kustannuserillä, valtionosuuksien vähenemisellä ja omaisuustuotosten tai asiakasmaksutulojen vähenemisellä.



Arviointimenettelyssä olleiden kuntien edustajat arvioivat tulojen riittävyyden hieman heikommaksi kuin muiden kuntien edustajat.



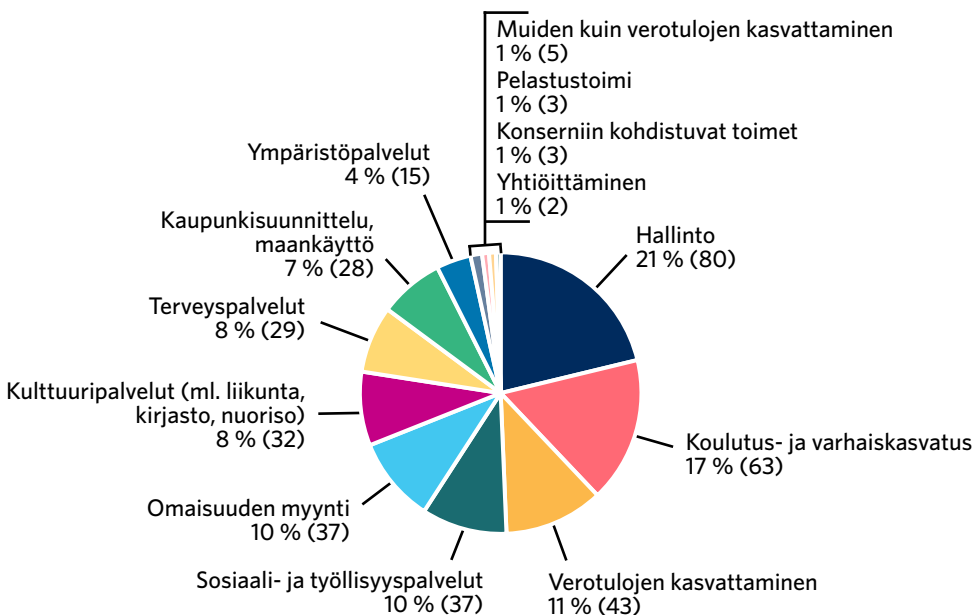
Kuvio 4: Arviointimenettelyraporteissa esitetyt perustelut arviointimenettelyn kriteerien täyttymiselle.

Arviointimenettelyn perusteella suositeltiin kunnan talouden tasapainottamissuunnitelman toimeenpanoa ja mahdollisesti lisäksi myös kuntajakoselvitystä. Tarkastuksessa koostettiin raportin liitteenä julkaistun talouden tasapainottamissuunnitelmien perusteella tiedot siitä, miten tasapainottamissuunnitelman toimien määrä ja arvio säästöistä on jakautunut kunnan toiminnan eri sektoreille. Kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmat ovat olleet alustavia, eikä kaikille toimille ollut määritelty säästöarviota, tai ne ovat voineet jäädä toteutumatta. Koonti antaa kuitenkin yleisen käsityksen siitä, millaisia toimia kunnat tekevät talouden tasapainottamiseksi ja millaisia arvioita niiden taloudellisille vaikutuksille on tehty. VTV:n toteuttamassa kyselyssä kunnille keväällä 2023 suurin osa kunnista vastasi, että talouden tasapainottamissuunnitelma on toteutunut tai toteutumassa kokonaisuudessaan.

Suurin osa talouden tasapainottamistoimenpiteistä, eli yli 60 toimenpidettä, on suuntautunut hallintoon ja koulutuksen sekä varhaiskasvatuksen alueelle. Aineistosta yhteensä noin 30–40 toimenpidettä kohdistui omaisuuden myyntiin, verotulojen kasvattamiseen, sosiaali- ja työllisyyspalveluihin, terveystoimien, kulttuuri-, liikunta-, kirjasto- ja nuorisopalveluihin sekä kaupunkisuunnitteluun ja maankäyttöön. Yksittäisiä toimenpiteitä, mutta useimmiten alle 10, kohdistui vesihuolto-, jätehuolto- ja ympäristöpalveluihin, pelastustoimeen, konserniin, yhtiöittämiseen tai tulojen kasvattamiseen.



Arviointimenettelyn keskeisin toimenpide on ehdotus kunnan talouden tasapainottamissuunnitelmasta.

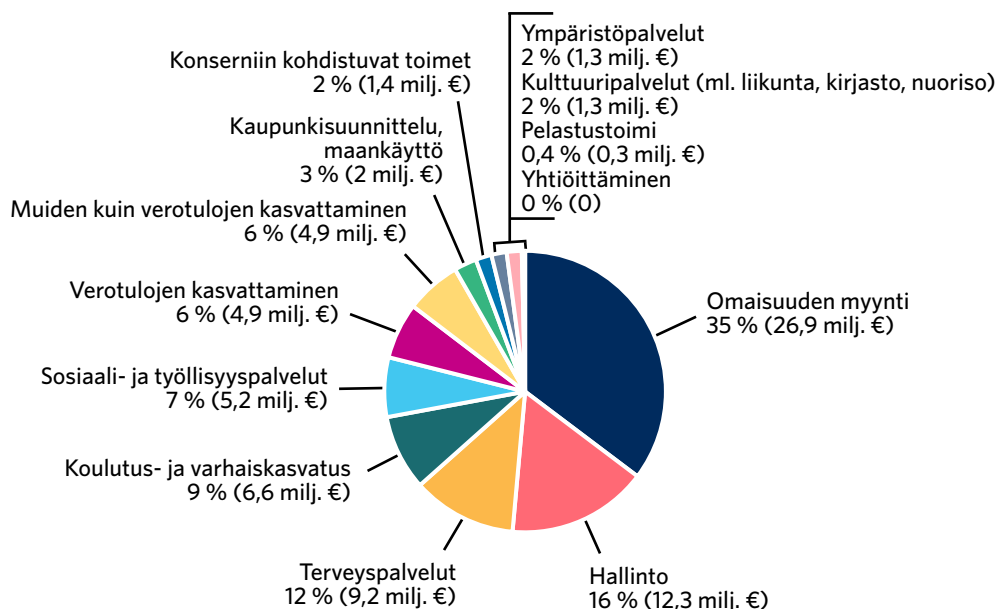


Kuvio 5: Arviointimenettelyn loppuraporteista kootut kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmien toimenpiteiden lukumäärät sektoreittain, prosenttia.

Kun samojen toimenpiteiden taloudellista merkitystä arvioitiin, jossain määrin eri sektorit korostuvat. Suurin taloudellinen merkitys on arvioitu omaisuuden myyntiin liittyville toimille. Hallintoon tehtiin eniten toimenpiteitä, joista kertyi suhteellisesti toiseksi eniten säästöjä. Suhteessa keinojen lukumäärään suurimmat euromääräiset säästövaikutukset arvioitiin kohdistuvan verotulojen kasvattamiselle, omaisuuden myynnille, konserniin liittyville toimille ja terveyspalveluihin kohdistuneisiin toimiin.



Omaisuuden myynnille on säästötoimien valinnassa arvioitu suurin taloudellinen merkitys.



Kuvio 6: Arviointimenettelyn loppuraporteista kootut kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmien toimenpiteiden euromäärä sektoreittain, miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella havaittiin, että kuntien edustajilla on pääasiassa positiivinen käsitys kunnan vaikutusmahdollisuuksista talouden tasapainottamiseen. Toisaalta yksittäisissä vastauksissa ja haastatteluaineistossa tuli esiin, että kunnan mahdollisuus vaikuttaa etenkin tuloissa tapahtuviin muutoksiin voi olla vähäinen ja etenkin palveluita koskevia säästökohteita etsittäessä vaihtoehdot voivat olla rajalliset. Talouden tasapainottamissuunnitelmissa suurin taloudellinen merkitys on ollut kertaluontoisilla toimilla, kuten omaisuuden myynnillä, sekä hallintoon ja palveluihin kohdistuneilla leikkaustoimilla.

2.3 Arviointimenettelyn kriteerit tunnistavat kuntien taloudelliset ongelmat

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä olevaa kriteeristöä on kehitetty ajan saatossa useasti, ja peruskunnan tarkastelun lisäksi arviointimenettelyä on laajennettu koskemaan myös kuntakonserneja ja kuntayhtymiä. Käynnistämissen edellytyksiä on pyritty muuttamaan, jotta ne kuvaisivat tarkemmin kuntien tulorahoituksen riittävyyttä sekä kunnan talouteen vaikuttavia rahavirtoja. Arviointimenettelyn kriteereihin kohdistuneita muutoksia on havainnollistettu kuviossa (Kuvio 7).



Arviointimenettelyn kriteerit ovat muuttuneet ja laajentuneet koskemaan peruskunnan lisäksi myös kuntakonserneja ja kuntayhtymiä.

2007-2016

Kunta

Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä: vähintään 1 000 €/asukas viimeisimmässä ja vähintään 500 €/asukas edeltäneessä tilinpäätöksessä.

Kaikki seuraavat 6 tunnusluvun raja-arvoa ylittivät kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä:

1. Vuosikate oli negatiivinen ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta
2. Tuloveroprosentti oli vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin painotettu keskiarvo
3. Lainakanta per asukas ylitti maan keskiarvon enintään 50 %
4. Taseessa oli kertynyttä alijäämää
5. Omavaraisuusaste oli alle 50 %
6. Suhteellinen velkaantuneisuus vähintään 50 %

2017-2021

Kunta

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 4 vuodessa.

Kuntakonserni

Kuntakonsernin taseen alijäämä on vähintään 1 000 €/asukas viimeisimmässä ja vähintään 500 €/asukas sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä.

Kaikki seuraavat 4 tunnusluvun raja-arvoa ylittivät kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä:

1. Kuntakonsernin vuosikate on ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta negatiivinen.
2. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.
3. Asukasta kohti laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla.
4. Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

Kuntayhtymä

Menettely voidaan käynnistää, jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 4 vuodessa.

2022-

Kunta

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 4 vuodessa.

Kuntakonserni

Kuntakonsernin taseen alijäämä on vähintään 1 000 €/asukas viimeisimmässä ja vähintään 500 €/asukas sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä.

Kaikki seuraavat 4 tunnusluvun raja-arvoa ylittivät kahdessa viimeisimmässä tilinpäätöksessä:

1. Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 %.
2. Kunnan veroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.
3. Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätösten lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla.
4. Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Kuntayhtymä

Menettely voidaan käynnistää, jos kuntayhtymä ei ole kattanut kuntayhtymän taseeseen kertynyttä alijäämää 4 vuodessa.

Kuvio 7: Arviointimenettelyn kriteeristöissä sekä niiden raja-arvoissa tapahtuneet muutokset 2007-2023. Lähde: Valtiovarainministeriö.

Kriteeristön tavoitteena on tunnistaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat, mutta ennen kuin kunnan edellytykset tuottaa lakisääteisiä peruspalveluita ovat vaarantuneet. Vaikka arviointimenettelyn tavoitteena on turvata lakisääteisten peruspalveluiden edellytykset ja saatavuus, ei arviointimenettelyä säättävässä normistossa ole asetettu niitä ilmaisevia kriteereitä, vaan menettelyn aloittaminen pohjautuu taloudellisiin tunnuslukuihin sekä parantuneen kuntatalouden edellytyksiin turvata peruspalvelut.

Arviointimenettely voi alkaa vain, mikäli laissa määriteltyjen kriteerien raja-arvot täyttyvät. Kaikissa tapauksissa käytetään tapauskohtaista kokonaisharkintaa, mitä voidaan pitää perusteltuna, sillä absoluuttisten raja-arvojen tapauksessa on tarkoituksenmukaista arvioida kattavammin kunnan kokonaisvaltaista tilannetta, jotta saadaan tarkempi kuva menettelyyn johtaneista syistä.

Tarkastushavaintojen perusteella arviointimenettelyn aloituksessa on noudatettu lainsäädännön vaatimuksia, eli kuntien menettelyn käynnistyminen on tapahtunut lainsäädännössä määriteltyjen kriteerien sekä näiden raja-arvojen täyttymisen perusteella. Joissain tapauksissa arviointimenettelyä ei ole kuitenkaan aloitettu kunnan tai kuntayhtymän kohdalla, vaikka raja-arvot ovat täyttyneet. Näissä kunnissa aiemman arviointimenettelyn tasapainosuunnitelman toteutus on ollut keskeneräinen, kunta on esittänyt johdonmukaisen suunnitelman alijäämän kattamiseksi tai kertyneen alijäämän määrä on ollut hyvin vähäinen, jolloin menettely on päätetty jättää aloittamatta.

Vuosina 2007–2023 kriteerit ovat täyttyneet yhteensä 54 eri kunnan kohdalla, joista arviointimenettely on aloitettu 41 eri kunnan kanssa. Menettelyn aloittamisesta on saatavilla aloittamisen perustelut, mutta tilanteessa, jossa menettely on päätetty jättää aloittamatta, ei ole saatavilla erityisiä perusteluita tai päätöksenteon dokumentaatiota. Päätökset sekä menettelyn aloittamisesta että aloittamatta jättämisestä tulisi esittää läpinäkyvämmiin ja niissä tulisi avata yksityiskohtaiset perustelut päätöksen tekemisestä. Menettelyn aloittamisen dokumentaation puute saattaa myös asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan menettelyn aloituksen suhteen.

Kunnille lähetetyn kyselyn perusteella kunnat ovat pääosin tyytyväisiä olemassa oleviin kriteereihin. Erityisesti kriteereihin tehdyt muutokset koettiin tarpeellisiksi ja perustelluiksi, niiden koettiin kuvaavan kunnan taloutta kattavasti ja ne ovat kuntien mielestä tarkoituksenmukaisia talouden ongelmien havaitsemiseksi. Ainoat kohtalaiset erimielisyydet kohdistuivat raja-arvojen nykyisten kriteerien asetettuun tasoon, josta 16 % vastaajista oli joko osittain eri mieltä tai eri mieltä ja 59 % oli osittain samaa mieltä tai samaa mieltä. Lisäksi 18 % vastaajista oli osittain eri mieltä tai eri mieltä sen suhteen, että nykyiset kriteerit kuvaavat kuntataloutta kattavasti. Näiden osalta 63 % oli kuitenkin samaa tai osittain samaa mieltä.



Arviointimenettely käynnistetään kriteerien täyttymisen ja kokonaisharkinnan perusteella.



Menettelyn aloituksen dokumentaation tulisi olla läpinäkyvämpää.

Kunnan tai kuntakonsernin alijäämäkriteerin täyttymisen ohella kunta voi myös päätyä arviointimenettelyyn, mikäli rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavien kriteerien raja-arvot täyttyvät (kuvio 7). Näihin kriteereihin kohdistuneilla muutoksilla ei ole ollut merkittäviä vaikutuksia kriisikunnaksi määrytymisen näkökulmasta, sillä kertynyt alijäämä on useimmiten kriteeri, jonka täyttymisestä kunta päätyy arviointimenettelyyn. Lisäksi sellaisten kuntien lukumäärä, jotka täyttävät arviointimenettelyssä olevat kriteerit, on lukumääräisesti vähentynyt. Huomionarvoista on kuitenkin, että konsernikriteerien käyttöönoton jälkeen kriteerit ovat täytyneet kunnilla useammin vielä arviointimenettelyn päätyttyä.

Kriteereihin tehtyjä muutoksia voidaan pitää hyvinä, sillä ne kuvaavat kattavammin kuntataloutta, pitkäaikaisia vastuita ja tunnistavat ongelmia rahoituksen riittävyden näkökulmasta. Raja-arvojen tasoa kriisikunnan kriteerinä tulisi kuitenkin tarkastella säännöllisesti, sillä osa raja-arvoista on säädetty tasolle, joka perustuu arvioon siitä, montako kuntaa kriteerin olisi käytännöllistä enintään täyttää.

2.4 Arviointimenettelyn jälkeen kunnan taloutta seurataan, jos kriteerit täyttyvät uudelleen

Kuntien taloudellista tilannetta seurataan arviointimenettelyn jälkeen valtiovarainministeriössä vuosittain julkaistavien kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätösten pohjalta. Arviointimenettelyssä olleiden kuntien taloutta seurataan pääasiassa siinä tilanteessa, että kriteerien raja-arvot täyttyvät menettelyn päättymisen jälkeen uudelleen. Talouden tasapainottamissuunnitelman toimien toteuttamisessa voi kestää joitain vuosia, jona aikana kriteerit edelleen täyttyvät. Tällöin seurannassa korostuu se, onko toimia tehty ja mihin suuntaan kunnan talous yleisesti kehittyy. Valtiovarainministeriö voi kuitenkin aloittaa uuden arviointimenettelyn tai käynnistää kuntajakoselvityksen harkinnan jälkeen aina, jos kriteerit edelleen täyttyvät. Valtiovarainministeriöstä ollaan yhteydessä kuntaan kriteerien täyttymisen syistä ennen päätöksen tekemistä uudesta arviointimenettelystä tai kuntajakoselvityksestä.

Erityistä seurantaa kaikille arviointimenettelyssä olleille kunnille ei ole pidetty tarpeellisena. On perusteltua olettaa, että talouden tasapainottoimet toteutetaan kunnan valtuuston arviointimenettelyn yhteydessä päättämällä tavalla. Kuntalain 118 § mukaan talousarvio ja taloussuunnitelma on laadittava siten, että ne toteutavat valtuuston päätökset, ja lisäksi toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteuttamisesta ja riittävydestä tilikaudella. Arviointimenettelyssä olleiden kuntien on lisäksi vuodesta 2023 eteenpäin tullut toimittaa valtiovarainministeriölle



Arviointimenettelyn jälkeen voidaan aloittaa uusi arviointimenettely tai kuntajakoselvitys, mikäli kriteerit edelleen täyttyvät.

selvitys talouden tasapainottamistoimien toteutumisesta ja riittävyydestä tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Valtiovarainministeriön seuranta kohdistuu kuitenkin ensisijaisesti kriteereihin, joten tasapainottamistoimien toteutuminen ei ole yhtä oleellista kuin se, että talouden tunnusluvut paranevat.

Kuntatalousohjelmassa, joka julkaistaan kaksi kertaa vuodessa, arvioidaan kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä kokonaisuutena ja kuntaryhmittäin. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Kuntatalousohjelmassa käydään läpi kaikkien kuntien tilinpäätösten tunnuslukuja yhteenlaskettuna ja arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista eli kuntien mahdollisuuksia selviytyä lakisääteisistä menoistaan käytettävissä olevien tulojen perusteella. Rahoitusperiaatteen arviointi esitetään kuntakokoryhmittäin, ja siinä käytetään kunnan talouden arviointiin toiminnan ja investointien rahavirtaa, vuosikatetta ja laskennallista kunnallisveroprocentin korotuspainetta.

Tarkastushaastatteluissa tuotiin esiin, että kunnissa seurataan talouden tasapainottamistoimien toteutumista. Kuntien omassa seurannassa on joissain tapauksissa ilmennyt, että talouden tasapainottamissuunnitelman toimet tai säästöarviot eivät ole toteutuneet sellaisenaan. Kunnan talouden tunnusluvut ovat siitä huolimatta voineet kehittyä positiiviseen suuntaan muiden tekijöiden ansiosta. Toisaalta on voinut käydä niinkin, että talouden tasapainottamissuunnitelman toteuttaminen ei olekaan riittänyt parantamaan talouden tunnuslukuja, sillä taloudessa on tapahtunut ennakoimattomia muutoksia.

Valtiovarainministeriö ei seuraa arviointimenettelyssä mukana olleiden kuntien lakisääteisten palvelujen järjestämisen tilannetta arviointimenettelyn jälkeen. Taustalla on ajatus siitä, että tasapainoinen kuntatalous mahdollistaa palveluiden järjestämisen ilman erityistä seurantaa. Kunnilla on vahva itsemääräämisoikeus, jonka nojalla ne voivat toteuttaa oman harkintansa mukaanärkevimmäksi katsomansa toimenpiteet kunnan talouden tasapainottamiseksi vaarantamatta lakisääteisiä palveluita. Arviointimenettelystä ei nähdä koituvan lakisääteisten palveluiden merkittävää heikentymistä, vaikka talouden tasapainottamissuunnitelmissa usein ehdotetaan säästötoimia palveluihin. Myöskään arviointimenettelyssä olleiden kuntien haastatteluissa ei nähty uhkana sitä, ettei kunta selviytyisi lakisääteisistä palveluista säästötoimien jälkeen.



Talouden tasapainottamistoimien toteuttaminen ei aina takaa talouden tunnuslukujen parantumista.

3 Onko arviointimenettelyssä huomioitu riittäväällä tavalla lakisääteisten palveluiden turvaamisen näkökulma?

Arviointimenettelyn tarkoitus on selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkaalleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Palvelujen turvaamisen näkökulmaa ei kuitenkaan oteta systemaattisesti huomioon arviointimenettelyprosessin eri vaiheissa. Arviointimenettelyyn valittavien kuntien lakisääteisten palvelujen tilannetta ei arvioida ennen arviointimenettelyn aloittamista, eikä arviointimenettelyn jälkeen. Arvioinnin tueksi ei tosin tällä hetkellä ole myöskään saatavilla riittävän kattavaa tietopohjaa.

Arviointimenettely kohdistuu vain hyvin pieneen osaan kunnista. Kuitenkin puutteita ja haasteita lakisääteisten palveluiden järjestämisessä on eri selvitysten perusteella useissa kunnissa.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluiden järjestämisen arvioinnilla on kuntien arviointimenettelyä suurempi rooli. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan talouden tunnuslukujen lisäksi hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

3.1 Arviointimenettelyssä ja kuntien talouden tasapainottamissuunnitelmissa palveluiden näkökulma jää pintapuoliseksi

Kuntalain 118 §:n mukaan arviointimenettelyssä kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkaalleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Kuntalaissa määritellyt arviointimenettelyn kriteerit perustuvat ainoastaan taloudellisiin tunnuslukuihin. Kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamiselle ei ole laissa asetettu kriteerejä.

Tarkastuksessa havaittiin, että arviointimenettely keskittyy pääsääntöisesti kunnan talouden tasapainottamiseen tähtääviin toimiin.

Ennen arviointimenettelyn aloitusta ei arvioida arviointimenettelyyn valittavien kuntien lakisääteisten palvelujen saatavuutta, kattavuutta tai järjestämistä. Kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamisen näkökulman tarkastelu ei näytä olevan systemaattinen toimintatapa myöskään arviointiprosessin aikana. Palvelujen saatavuuden, kattavuuden ja järjestämisen arvioinnista osana arviointimenettelyä ei ole olemassa yhdenmukaista toimintatapaa tai ohjeistusta. Palvelujen turvaamisen näkökulmaa ei myöskään dokumentoida läpinäkyvästi. Tästä huolimatta arviointimenettelyssä päätettävät säästötoimet kohdistuvat pääasiassa kunnan järjestämiin palveluihin.



Palvelujen arviointiin osana arviointimenettelyä ei ole yhdenmukaisia toimintatapoja.

Pelkät taloudelliset tunnusluvut eivät kerro kattavasti kunnan lakisääteisten palvelujen saatavuudesta, kattavuudesta ja laadusta

Kunnat saattavat esimerkiksi tarjota palveluita laajemmin kuin laissa on edellytetty. Tällöin tietyn palvelun järjestäminen voi olla kustannuksiltaan maan keskiarvoa korkeampaa. Keskiarvoa korkeampiin kustannuksiin voivat toisaalta vaikuttaa myös kunnan demografiset ja maantieteelliset seikat, joiden seurauksena on luonnollista, että kustannukset ovat keskiarvoa korkeampia.

Keskivertoa matalammat kustannukset taas voivat johtua tehokkaasti ja asianmukaisesti järjestetyistä palveluista tai sitten kunta saattaa tarjota niukemmin palveluja kuin laki edellyttäisi. On myös mahdollista, että palvelut näyttävät lainmukaisesti järjestetyiltä, mutta todellisuudessa ne eivät täytä lain edellyttämiä vaatimuksia. Esimerkiksi päivähoitoa saatetaan järjestää kaikille kunnan lapsille, mutta henkilöstömitoitus tai henkilökunnan pätevyys ei täytä laissa määriteltyjä kriteerejä.

Palveluista supistaminen tai karsiminen saattaa heikentää kuntalaisten mahdollisuuksia saada lakisääteisiä palveluja. Se saattaa hetkellisesti tuoda kunnalle säästöjä, mutta voi pidemmällä aikavälillä aiheuttaa kustannuksia, jotka ilmenevät lisääntyneenä palvelutarpeena toisissa palveluissa.

Arviointimenettelyssä tehdään toimia talouden tasapainottamiseksi, mutta valtiovarainministeriö ei kuitenkaan arvioi arviointimenettelyn yhteydessä toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia kunnan järjestämien lakisääteisten palvelujen saatavuuteen, laatuun tai yhdenvertaiseen toteutumiseen. Valtiovarainministeriöllä ei näin ollen ole tietoa arviointimenettelyn vaikutuksista kuntien edellytyksiin järjestää lakisääteiset peruspalvelut, vaikka palvelujen turvaaminen on laissa määritelty tavoite arviointimenettelylle.

Tarkastuksessa saatujen havaintojen perusteella olisikin syytä harkita kunnan tarjoamien palvelujen saatavuuden ja kattavuuden arvioinnin ottamista systemaattisemmaksi osaksi arviointimenettelyprosessin eri vaiheita. Palvelujen saatavuuden ja kattavuuden arvioinnille olisi hyvä laatia selkeät toimintatavat ja ohjeet. Osana palvelujen arviointia voisi sektoriministeriöiden asiantuntemusta hyödyntää nykyistä enemmän ja muutenkin lisätä vuorovaikutusta arviointimenettelystä sektoriministeriöiden kanssa.

Tietopohja ei tue palveluiden arviointia

Kuntien lakisääteisten palvelujen arvioiminen olisi tärkeää, mutta tällä hetkellä myös haasteellista. Tarkastuksessa tuli esille, ettei palvelujen tilanteen arvioimiseksi ole saatavilla riittävän kattavaa tietopohjaa. Eri tutkimuslaitokset ja viranomaiset (mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja aluehallintovirastot) tuottavat erilaisia tilastoja ja arviointeja palvelujen saatavuudesta ja kattavuudesta, mutta niiden pohjalta saatava tieto on pistemäistä, eikä tietopohja muodosta riittävää kokonaisuutta. Tämän seurauksena tietojen vertailtavuus on haastavaa.

Erityisen vähän on saatavilla tietoa palvelujen laadusta ja vaikutuksista. Haasteellista on myös se, että monien palvelujen seuranta perustuu ainoastaan valvontaviranomaisille tehtäviin kanteluihin, eikä niiden seuranta ole systemaattista ja kattavaa. Tarkastuksen yhteydessä tuotiin esille, että edellytyksiä parempaan tietopohjaan olisi, mutta näiden hyödynnettävyys vaatisi lisää resursseja sekä selkeitä määritelmiä, minkälaista tietoa tarvitaan ja mihin tarkoitukseen tietoa käytetään. Lisäksi kuten Valtioneuvoston julkaisussakin 2022:68⁵ todetaan, olisi tärkeää määritellä yhtenäiset laatutasot ja kriteerit, joilla kuntien toimintaa ja toimintaolosuhteita voisi seurata ja arvioida.

Eri tahojen tuottamaa tietoa lakisääteisistä palveluista olisi syytä kehittää ja koota, jotta valvovilla viranomaisilla ja ministeriöillä olisi selkeämpi kuva lakisääteisten palvelujen järjestämisen saatavuudesta, laadusta ja yhdenvertaisesta järjestämisestä.

3.2 Peruspalveluiden tilan valtakunnallinen arviointi ja kuntien taloudellinen tilanne eivät kohtaa

Osana tarkastusta selvitettiin, onko arviointimenettelykunnissa lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus vaarantunut. Lakisääteisten palvelujen saatavuuden ja laadun arvioiminen on haasteellista edellisessä luvussa mainittujen tietopohjaan liittyvien haasteiden vuoksi. Tämän vuoksi tarkastuksessa ei ole voitu tehdä kattavaa arviota lakisääteisten palveluiden saatavuudesta ja laadusta arviointimenettelykunnissa verrattuna muihin kuntiin.

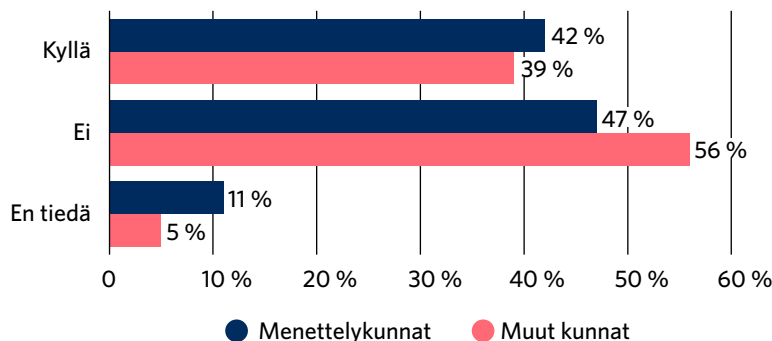


Tietopohja palvelujen arvioimiseksi on hajanaista.

Tarkastushavaintojen perusteella voidaan kuitenkin tehdä päätelmä, ettei arviointimenettelykunnissa lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus ole vaarantunut muista kunnista poikkeavasti. Ongelmia palvelujen turvaamisessa on yhtä lailla kunnissa, jotka ovat olleet mukana arviointimenettelyssä, ja niissä kunnissa, jotka eivät ole olleet mukana arviointimenettelyssä.

Tarkastuksessa tehdyn kunnille suunnatun kyselyn perusteella arviointimenettelyssä mukana olleet kunnat eivät ole joutuneet heikentämään tai supistamaan palveluita juurikaan muita kuntia enempää (kuvio 8). Kyselyn perusteella 42 %:ssa arviointimenettelyssä mukana olleista kunnista on jouduttu supistamaan lakisääteisistä peruspalveluista tai palveluja on heikennetty taloudellisista syistä. Kyselyssä palvelujen supistamiseksi ja heikentämiseksi tehdyistä toimenpiteistä mainittiin muun muassa kyläkoulujen lakkauttaminen, koulujen tuntikehikon supistaminen, vanhustenhuollosta ja liikuntapalveluista supistaminen sekä opettajien lomautus. Kaikissa kunnissa kyse on ollut ennen kaikkea palveluverkon laajuuden ja saatavuuden supistamisesta.

Kunnat, jotka eivät ole olleet mukana arviointimenettelyssä, vastasivat kyselyyn samansuuntaisesti. Kyselyn mukaan 39 %:ssa kunnista on jouduttu supistamaan lakisääteisistä peruspalveluista tai palveluja on heikennetty taloudellisista syistä. Supistamisen ja heikennyksen kohteiksi mainittiin samankaltaisia kohteita kuin arviointimenettelyssä mukana olevissa kunnissa.



Kuvio 8: Onko lakisääteisistä peruspalveluista supistettu tai palveluita heikennetty taloudellisista syistä kunnissa?

Eri viranomaiset tekevät lakisääteisten peruspalvelujen saatavuudesta ja yhdenvertaisesta toteutumisesta erilaisia arviointeja ja selvityksiä. Seurantaa tekevät muun muassa aluehallintovirastot, Valvira, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Näitä selvityksiä ovat muun muassa aluehallintovirastojen tekemät arvioinnit peruspalvelujen saatavuudesta



Arviointimenettelykunnissa lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus ei ole vaarantunut muista kunnista poikkeavasti.

ja yhdenvertaisesta toteutumisesta joka toinen vuosi. Arviointikohteet vaihtelevat eri arviointivuosina, ja ne ovat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvia. Aluehallintovirastot tekevät myös vuosittain hyvinvointiselvitykset, joissa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista, yhdenvertaista saatavuutta ja laatua hyvinvointialueilla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos laatii vuosittain asiantuntija-arviot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.

Edellä mainituista arvioinneista ja selvityksistä ei saa kattavaa kuvaa etenkin kuntakohtaisella tasolla lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisestä lain edellyttämällä tavalla. Useiden palvelujen osalta ongelmat ja puutteet tulevat esille vain aluehallintoviranomaisille tai Valviralle tehtyjen kanteluiden ja ilmoitusten kautta.

Näiden eri arviointien ja selvitysten havaintojen pohjalta voi kuitenkin tehdä johtopäätöksen, että joidenkin lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisessä on puutteita ja haasteita jokaisella aluehallintoviraston toiminta-alueella ja jokaisella hyvinvointialueella. Hyvinvointialueilla on muun muassa haasteita noudattaa lastensuojelun lakisääteisiä määräaikoja, vanhusten kotihoidon hoitajamitoitusta ja koululaisten koulukuljetusten enimmäisaikoja. Puutteita on myös kirjastoissa henkilökunnan osaamisessa ja määrässä kirjastolaissa määriteltyjen tehtävien hoitamiseen sekä kouluissa kelpoisuusvaatimusten täyttävien erityisopettajien määrässä.

Hoitotakuu kertoo perusterveydenhuollon saatavuudesta

Yhtenä keinona tarkastella kuntien lakisääteisten peruspalvelujen toteutumista lain edellyttämin tavoin voidaan arvioida hoitoon pääsyn enimmäisaikojen ylittymistä perusterveydenhuollossa eli niin sanottua hoitotakuuta. Terveydenhuoltolain 51 a §:ssä on määritelty kiireettömän perusterveydenhuollon hoidon pääsyn enimmäisajoista. Ennen 1.9.2023 kiireettömän perusterveydenhuollon käynnin odotusaika hoidon tarpeen arvioinnista ei saanut olla yli kolmea kuukautta. 1.9.2023 alkaen perusterveydenhuollon avosairaanhoidon tulee päästä 14 vuorokauden kuluessa hoidon tarpeen arvioinnista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kokoaa kaksi kertaa vuodessa tiedot perusterveydenhuollon hoitoon pääsystä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen siirtyi kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023, mutta tätä ennen niiden järjestäminen on kuulunut kuntien vastuulle. Tarkastuksen yhteydessä hoitoonpääsytalastoja tarkasteltiin vuosilta 2015–2022. Tilastoja hoitoon pääsystä on kerätty nykyisellä tavalla systemaattisesti vuodesta 2015 lähtien.

Yli kolmen kuukauden odotusaika perusterveydenhuollon kii-reettömään hoitoon oli koko maan tasolla vuosittain noin 2–3 % käynneistä. Suurimmassa osassa kunnista hoitoon pääsy toteutui lain edellyttämässä ajassa. Arviointimenettelyssä vuosina 2015–2022 mukana olleista kunnista viidessä (Haapajärvi, Hyrynsalmi, Teuva, Vimpeli ja Ähtäri) on ollut hoitotakuun ylityksiä yksittäisinä vuosina 2015–2022. Sen sijaan monissa muissa kunnissa, muun muassa isoista kaupungeista Espoossa ja Turussa hoitoonpääsyajat ylittyivät säännönmukaisesti vuosina 2015–2019.

Hoitoonpääsytilastojen valossa arviointimenettelyssä mukana olleet kunnat eivät erotu muista kunnista hoitotakuun toteutumisen osalta. On toki huomioitava, että hoitoonpääsytilastojen tarkastelu antaa vain suuntaa antavan kuvan perusterveydenhoidon järjestämisestä. Tilastoista ei voida muun muassa arvioida, miten laadukasta ja vaikuttavaa annettu hoito on. Tilastoissa saattaa myös olla puutteellisia ja vajavaisia tietoja, jotka vääristävät niiden pohjalta tehtyjä havaintoja.

Arviointimenettely kohdistuu vain hyvin pieneen osaan kunnista. Kuitenkin haasteita lakisääteisten palveluiden järjestämisessä on eri selvityksissä nousseiden havaintojen perusteella useissa kunnissa. Useimmat näistä eivät kuitenkaan joudu arviointimenettelyyn. Voidaankin perustellusti kysyä, onko arviointimenettely vaikuttava keino taata kuntien lakisääteisten palvelujen järjestäminen.

3.3 Palveluille on asetettu kriteereitä hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluiden järjestämisen arvioinnilla on kuntien arviointimenettelyä suurempi rooli. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan talouden tunnuslukujen lisäksi hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Toisin kuin kuntien arviointimenettelyssä, hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluiden järjestämisen vaarantumiselle on asetettu arviointiperusteita, joiden täyttyessä arviointimenettely voidaan aloittaa.

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi 1.1.2023 alkaen 21 uudelle hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille sekä terveydenhuollon osalta HUS-yhtymälle. Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä säädetään laissa hyvinvointialueesta 611/2021 ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.

Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudellisiin kriteereihin perustuen tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön aloitteesta, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisen vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.



Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluiden järjestämisen arvioinnilla on kuntien arviointimenettelyä suurempi rooli.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudelliset kriteerit:

Hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää määräajassa, hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin,

konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin tai

hyvinvointialueen lainanottovaltuutta on muutettu tai hyvinvointialueelle on myönnetty kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana lisärahoitusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut vähintään kahtena kolmesta peräkkäisestä kalenterivuodesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioiden tietoihin perustuen.

Arviointikriteerit arviotaessa hyvinvointialueen kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto:

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys on vaarantunut, sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti,

sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset tai niiden kehitys vaarantavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaiset ja riittävän saatavuuden,

hyvinvointialueella ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palvelutuotantoa tai

hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on muusta kuin 1-4 kohdassa tarkoitettusta syystä vakavasti vaarantunut.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä sektoriministeriöillä on vahvempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä, jonka arviointimenettelyssäprosessissa sektoriministeriöt eivät ole mukana. Sektoriministeriöiden asiantuntemusta ei hyödynnetä palvelujen tilaa arviotaessa, eikä heidän ole mahdollista tehdä aloitetta arviointimenettelyyn. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen arviointimenettelyn aloittamisesta. Lisäksi toisin kuin kuntien arviointimenettelyssä, hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arviointimenettelyä varten asetettavan arviointiryhmän jäsenet nimeävät valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja hyvinvointialue.



Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä sektoriministeriöillä on vahvempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen tarvittavista toimista hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole vielä kokemuksia, koska hyvinvointialueet ovat vasta aloittaneet toimintansa. Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä on ominaisuuksia, kuten arviointikriteerit palveluiden järjestämisen vaarantumiselle sekä sektoriministeriöiden mahdollisuus tehdä aloite arviointimenettelystä, joiden toimivuutta on syytä seurata sekä harkita niiden soveltuvuutta myös kuntien arviointimenettelyyn. Näiden soveltaminen kuntien arviointimenettelyyn edellyttäisi aktiivisempaa yhteistyötä sektoriministeriöiden ja valtiovarainministeriön välillä.

Palvelujen arvioinnin haasteeksi osana arviointimenettelyä muodostuu jo aiemmin mainittu tietopohjan puutteellisuus. Palveluiden kustannuksista ja syistä eri kustannusten taustalla ei ole tällä hetkellä saatavissa riittävän yksityiskohtaista tietoa. Myöskään laadullisten arviointiperusteiden seuraamiselle ei ole vielä saatavilla riittävästi tietopohjaa tarkoituksenmukaisen arvioinnin tekemiseksi, eikä toisaalta selkeitä laatutasoja, joiden toteutumista voitaisiin seurata. Tietopohjaa tulisikin kehittää, jotta palvelujen arviointi olisi mahdollista niin kuntien kuin hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä.

4 Onko arviointimenettelyllä kuntien talouden ongelmia ennaltaehkäisevä vaikutus?

Kunnat pyrkivät välttämään arviointimenettelyyn joutumista ja sen olemassaololla on kuntien talouden tasapainoon ohjaava vaikutus. Talouden ongelmia ehkäisevä vaikutus on kohdistunut kuitenkin vain pieneen ja taloudellisesti vaikeassa asemassa olevaan osaan kunnista, joissa taloudellinen liikkumavara on valmiiksi pieni. Tehdyt toimenpiteet menettelyyn välttämiseksi eivät aina ole olleet kunnan talouden kannalta tarkoituksenmukaisia, ja kuntien tilinpäätöksissä on ilmennyt riittämättömiä tietoja.

Kuntataloudet ovat myös alttiita ulkoisille tekijöille, ja yksittäisellä tekijällä on suuri vaikutus kriteerien täyttymiseen. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta huolimatta valtio voi päätöksillään merkittävästi vaikuttaa taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Yllättävät muutokset valtionosuuksissa tai hyvinvointialueuudistukseen liittyvissä laskelmissa ovat voineet aiheuttaa kunnissa kohtuuttomia tilanteita. Kriteerien toimivuutta on syytä arvioida ja kiinnittää huomiota siihen, ettei kriteerien täyttymisen välttäminen onnistu tavoilla, jotka heikentävät kunnan taloutta.

4.1 Kunnat seuraavat kriteerien täyttymistä ja pyrkivät välttämään arviointimenettelyyn päättymisen

Kunnan on laadittava talousarvio ja -suunnitelma siten, että ne johtavat kunnan talouden tasapainoon ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen, ja kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Lisäksi kunnan tulee taloussuunnitelmassaan päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joiden avulla alijäämä mainittuna ajanjaksona saadaan katettua.



Kunnat ovat tietoisia arviointimenettelyn kriteereistä ja niitä seurataan säännöllisesti.

Kunnille lähetetyn kyselyn perusteella valtaosa kuntapäätäjistä tuntee arviointimenettelyn aloittamisen perusteena olevat taloudelliset tunnusluvut, kriteerit sekä niiden raja-arvot. Kunnat myös seuraavat säännöllisesti tunnuslukujen kehitystä ja kokevat pystyvänsä vaikuttamaan omalla päätöksenteollaan raja-arvojen täyttymiseen. Myös arviointimenettelyyn päätyneet kunnat ovat pääosin olleet tietoisia raja-arvojen täyttymisestä, usein jo ennen valtiovarainministeriön yhteydenottoa.

Arviointimenettely on kuntatalouden ohjauksen väline. Käytännössä arviointimenettely ohjaa kuntia välttämään kriteereinä toimivien tunnuslukujen täyttymisen, minkä välillisesti voidaan nähdä esimerkiksi kannustavan kuntia tasapainottamaan taloutta tai välttämään alijäämiä. Suurin osa kunnista ei kuitenkaan ole lähellä arviointimenettelyn kriteerien täyttymistä, joten arviointimenettelyn ohjausvaikutus ei kohdennu yhtäläisesti kaikkiin kuntiin.

Taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien taloudellinen liikkumavara vähentää menoja peruspalveluita vaarantamatta on keskimääräistä heikompi, ja kunnan on mahdollista tehdä itsehallintonsa nojalla peruspalveluiden laatuun vaikuttavia leikkauksia. Lisäksi ennaltaehkäisevä vaikutus voi kohdistua myös toimiin, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia kunnan palveluiden laadun tai kunnan kokonaisvaltaisen talouden kannalta, koska tunnusluvut antavat vain välillistä tietoa kunnassa tehdyistä tasapainotoimenpiteistä.

Kuntien itsehallinnollinen asema on Suomessa vahva, ja niillä on laaja autonomia päättää taludestaan, hallinnosta ja palveluiden järjestämisen tavasta. Lisäksi alijäämän kattamisvelvollisuus ohjaa kuntien talousarvion suunnittelua ja kuntien taloudenpitoa tasapainoisempaan suuntaan. Arviointimenettelyn kriteerit ovat voineet kannustaa kuntia pidempiaikaisesti taloutta tasapainottaviin ratkaisuihin, jolloin arviointimenettelyn ohjaava vaikutus on nähty myönteisenä asiana. Kriteerien olemassaolo voidaan myös nähdä mittaristona, jonka avulla kuntien taloudellista toimintaa voidaan seurata säännöllisesti.

Arviointimenettely voidaan kokea kunnan näkökulmasta hyvin negatiiviseksi, sillä se voidaan nähdä myös välineenä, joka johtaa kuntajaon muutoksiin ja kunnan itsehallinnon menettämiseen. Vuoden 2013 kuntarakennelain uudistuksen jälkeen arviointimenettelyyn lisättiin valtioneuvoston valta päättää kuntien yhdistämisestä (HE 53/2013). Väestön ikääntymisen ja sen tuoman työvoimapulan myötä kuntataloudessa joudutaan myös kilpailemaan osaavasta työvoimasta, jolloin menettelyyn joutuminen voidaan nähdä kilpailukykyä ja kunnan imagoa haittaavana tekijänä.



Arviointimenettelyn kriteereillä on ohjaava vaikutus, joka kohdistuu taloudellisesti heikoimpiin kuntiin.

Kunnan talous voi olla myös hyvin altis ulkoisille tekijöille, kuten suhdannevaihteluille ja valtionosuuksien muutoksille, jolloin yllättävät kunnan vaikutuspiiriin ulkopuolella olevat muutokset voivat vaikuttaa menettelyn kriteerien täyttymiseen. Tiettyjen kriteerien täyttymisen uhka voi myös johtaa lyhytaikaisten toimien suosimiseen tai tiettyjen kuntatalouden osa-alueiden parantamiseen taloudellisten tunnuslukujen optimoimiseksi, parantamatta kuitenkaan kunnan kokonaisvaltaista ja pitkän aikavälin taloudellista tilannetta. Kertaluonteisten toimenpiteiden toteuttamisen mahdollisuus menettelyn välttämiseksi vähentää säästöjen ennaltaehkäisevää ja taloudelliseen tasapainoon ohjaavaa vaikutusta.

Valtion toimet vaikuttavat merkittävästi kuntien talouteen

Valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja lakisääteisten peruspalvelujen turvaamisessa. Valtio osallistuu peruspalveluiden rahoitukseen valtionosuuksien avulla, ja rahoituksen tarkoituksena on tasata kuntien kustannusten, palvelutarpeiden ja tulopohjien eroja. Peruspalveluiden valtionosuus on laskennallinen, ja sen keskeisenä tavoitteena on mahdollistaa lakisääteisten palveluiden järjestäminen kunnissa riippumatta kuntien tulopohjien eroista sekä edistää kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua. Riittävien valtionosuuksien voidaan katsoa myös mahdollistavan kuntien itsehallinnon toteuttamisen.

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. Näissä kunnissa on usein keskimääräistä suuremmat sosiaaliturvamenojen kustannukset, palvelutarve sekä heikompi tulopohja. Valtionosuuksien tason muutokset vaikuttavat siten eniten niihin kuntiin, joissa niiden suhteellinen osuus kuntien tuloista on suuri.

Kunnan itsehallinnollisesta asemasta huolimatta valtio voi valtionosuuksia koskevilla päätöksillään vaikuttaa merkittävästi kunnan toimintaan. Lisäksi valtiovarainministeriöllä on myös katsottu olevan laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuuksiin. Valtionosuuden tason muutoksella voidaan myös katsoa olevan kuntien lyhytaikaiseen menosäästöihin tähtäävä vaikutus. Kuntien valtionosuuksien leikkausten muuttaminen voi olla kuitenkin ongelmallista, sillä yllättäviin valtionosuuksien tason muutoksiin ei pystytä heikoimpien kuntien talousarvioissa varautumaan, vaan taloudellisen liikkumavaran kaventuessa entisestään muutoksia joudutaan kunnissa kompensoimaan lyhytaikaisilla menosäästöillä, palvelutason karsimisella tai lainanotolla.



Valtio voi päätöksillään vaikuttaa merkittävästi yksittäisen kunnan toimintaan.

Kuntien tehtävääla on erittäin laaja ja tehtäviin kuuluvista palveluis- ta aiheutuu kunnille toisistaan poikkeavia kustannuksia, jolloin koko kuntasektoriin kohdistuvat valtionosuuden leikkaukset heijastuvat eri tavoilla kuntien toimintaedellytyksiin. Lisäksi kuntien taloudellisessa resurssissa on merkittävästi eroavaisuuksia. Hyvinvointialueuudistuksen myötä kuntien asema on muuttunut ja tehdyistä tasapainotoimista huolimatta sekä valtionosuuksissa että hyvinvointialueille siirtyvissä rahoituksen siirtolaskelmissa tapahtuneet muutokset ovat ajaneet kuntia uudelleen arviointimenettelyyn ja kuntajaon muutoksiin.

Koko kuntasektorin laajuiset valtionosuuksien leikkaukset voivat kohdistua erityisesti jo valmiiksi heikossa taloudellisessa asemassa olevien ja valtionosuuksista riippuvaisten kuntien toimintaedellytyksiin ja siten vaarantaa niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taludestaan. Ne voivat myös kohdistua kuntiin, jotka ovat hoitaneet talouttaan vastuullisesti tai heikentää kriisiytyviä kuntia entisestään.

Valtionosuuksien tai hyvinvointialueuudistukseen liittyvien laskelmien muuttuminen on johtanut yksittäisissä kunnissa lyhyellä aikavälillä kohtuuttomiin tilanteisiin, joissa huolimatta arviointimenettelyssä sovitusta talouden tasapainottamissuunnitelman noudattamisesta kunnan edellytykset suoriutua menoistaan ovat käyneet mahdottomaksi. Valtiovarainministeriö ei ole näissä tilanteissa tiedottanut kuntaa etukäteen tai läpinäkyvällä tavalla tai käynyt neuvotteluja yllättävän tilanteen ratkaisemisesta maksusuunnitelmalla tai muilla keinoin. Sen sijaan valtiovarainministeriö on voinut antaa ymmärtää, että merkittävääkin taloudellista tukea on mahdollista saada kuntaliitoksen yhteydessä, jotta kunnan heikko taloudellinen tilanne ei rasittaisi yhdistyvän kunnan taloutta.

4.2 Kriteerien täyttymisen voi välttää myös kertaluonteisilla ratkaisuilla ja kunnan talouden kannalta merkityksellillä tai haitallisilla keinoilla

Kunnat ovat itsenäisiä taloudellisia yksiköitä ja niillä on vahva taloudellinen itsehallinto. Kuntatalouden kirjanpitokäytäntöjä ohjaavat kuntalaki sekä kirjanpitolain ohjeet ja säännökset. Lisäksi kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue ja -kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitoa koskevien valtioneuvoston asetusten soveltamisesta.

Arviointimenettelyn perustana toimivat kriteerit esitetään kirjanpidon käsittein ja ne lasketaan kunnan tilinpäätösinformaation avulla. Kunnan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Nykyään myös kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös.



Kriteeristöissä käytettävät tunnusluvut lasketaan tilinpäätösinformaatiosta, jota ohjaa kirjanpitolain ohjeet ja säännökset.

Tarkastuksessa nousi esiin kuntien kirjanpitoon ja tilinpäätös-tietoihin liittyviä haasteita. Arviointimenettelyn aloittamisen pe-rusteena olevissa taloudellisissa tunnusluvuissa voi myös esiintyä riittämättömiä tai virheellisiä tietoja. Lisäksi tarkastuksen perus-teella myös konsernitilinpäätökset ovat olleet virheellisiä, ja niissä on esiintynyt riittämättömiä tietoja. Ei ole tarkkaan tiedossa, kuinka usein ja laajasti hyvän kirjanpitotavan vastaisia menettelyjä tapah-tuu, joten havaintoa ei voida yleistää koko kuntasektoriin. Yksittäi-siin tilinpäätöksiin kohdistuvaa laaja-alaista valvontaa ei voida pitää valtiovarainministeriön tehtäväkenttään kuuluvana. Ministeriöllä ei myöskään ole keinoja puuttua tilanteeseen, jossa kunta välttää arvi-oointimenettelyn, vaikka sen tilinpäätösinformaatio olisi puutteellista, jos tähän puutteelliseen informaatioon ei ole tilintarkastuksen yhtey-dessä puututtu.

Kirjanpidollisten ongelmien yleisyyttä on vaikeaa todentaa, mut-ta ne heikentävät tunnuslukujen luotettavuutta. Kirjanpidollisilla ongelmilla tarkoitetaan tässä yhteydessä menettelyjä, joiden myötä kunnan toiminnan tuloksesta annetaan kirjanpidollisesti parempi kuva, vaikkei kunnan taloudellisessa tilanteessa olisi tapahtunut olen-naista parannusta. Tarkastuksessa havaittuja keinoja ovat esimerk-iksi väärien poistosuunnitelmien hyväksyminen, peruspääoman alentaminen alijäämän kattamiseksi, suunnitelman mukaisten pois-tojen alimitoittaminen tai arvonalentumiskirjauksien tekemättä jät-täminen tilanteessa, jossa omaisuudella ei ole enää palvelutoiminnan kannalta laskennallista kirjanpitoarvoa.

Alipoistojen määrä vaihtelee kuntakohtaisesti, eikä siitä ole tark-kaa tietoa, joten ilmiötä ei voi yleistää koko kuntasektoriin. Arvioin-nin perusteella poistojen minimointi on kuitenkin yleinen ongelma (VTV, 2018)⁶. Se myös vaikuttaa koko kuntasektorin taloudellisen tasapainon arviointiin, sillä esimerkiksi kiinteään omaisuuteen tehtä-villä arvonalentumisilla on samansuuruinen laskennallinen vaikutus alijäämään. Poistojen korjaaminen on vaikuttanut kuntien päätymi-seen arviointimenettelyyn, ja koko kuntasektorin mittakaavassa sil-lä olisi yksittäisten kuntien kohdalla vaikutusta arviointikriteerien täyttymiseen ja menettelyyn päättymiseen.

Arviointimenettelyn välttämiseksi kunnat ovat myös kattaneet kertynyttä alijäämää tai maksaneet lainoja kertaluontoisilla toimilla, kuten omaisuuden myynnillä. Lisäksi arviointimenettelyssä toteu-tetuissa tasapainotoimissa on käytetty kertaluontoisia toimia. Talo-udellisten tunnuslukujen parantamiseen tähtäävät kertaluonteiset toimet eivät kuitenkaan paikkaa pitkäaikaisen kuntatalouden tulo-rahoituksen vajetta, vaan talouden tasapainottamiseksi tulisi suo-sia pitkäjänteisiä rakenteellisia muutoksia. Lisäksi kertaluontoisten toimien hyödyntäminen tunnuslukujen parantamiseksi viivästyttää arviointimenettelyn aloitusta ja ne voivat lisätä kunnan taloudellisia vaikeuksia entisestään.



Toimenpiteet arviointimenettelyn välttämiseksi eivät aina ole olleet tarkoituksenmukaisia.

Kuntalain uudistuksessa kirjanpidollisten keinojen hyödyntäminen on pyritty puuttumaan uusien kriteerien myötä. Vuonna 2015 voimaantulleen kuntalain (410/2015) myötä kunta voi päätyä menettelyyn aiempaa useammalla tavalla. Kriteeristöissä otettiin soveltuvin osin huomioon myös konserninäkökulma ja alijäämän kattamisvelvollisuus laajennettiin koskemaan myös kuntayhtymiä, joiden arviointimenettely käynnistyy pelkän alijäämän kohdalla.

Konsernitarkastelulla on oleellinen vaikutus kokonaisvaltaisen kuntatalouden kuvaamisen kannalta, ja sen huomiointi ehkäisee kuntakonsernin sisäisiä toimia, joiden tarkoitus on välttää peruskunnan menettelyyn päätyminen. Laskennallinen lainanhoitokate kuvaa paremmin kuntatalouteen vaikuttavia rahavirtoja, ja vuosikatteen suhteuttaminen poistoihin huomioi laajemmin kunnan talouden tilaa. Uudet kriteerit kuvaavat kokonaisvaltaisemmin kunnan talouden tasapainoon vaikuttavia tekijöitä, ja menettelyn ennaltaehkäisevyyden kannalta ratkaisut ovat olleet oikeansuuntaisia. Ne myös ehkäisevät mahdollisuuksia välttää menettely kunnan talouden tasapainon kannalta merkityksettömillä tai epätarkoituksenmukaisilla toimilla. Yleisesti ottaen kuntayhtymien ja konsernitalouden huomiointi on parannus kohti kokonaisvaltaisempaa näkemystä kunnan talouden tasapainoon vaikuttavista tekijöistä.

Kriteerit eivät anna kokonaisvaltaista kuvaa kunnan tilanteesta

Nykyllä säädännön perusteella arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavan neljän kriteerin täyttymisen myötä (HE 280/2018). Menettelyyn päättämiseksi kaikkien neljän arviointimenettelyn perusteena olevan kriteerin on kuitenkin täytyttävä kahtena vuonna peräkkäin, jolloin yksittäisellä kertaluontoisella tekijällä on suuri vaikutus siihen, päätyykö kunta arviointimenettelyyn kaikkien neljän kriteerin täyttymisen myötä. Nykyistä neljän kriteerin joukkoa ei voida pitää kovinkaan sitovana, ja kunnan täyttäessä kaikki neljä kriteeriä yhtenä vuonna on sen mahdollista usein tehdä yksittäisiä toimia, jolloin vaadittu neljän kriteerin täytyminen samanaikaisesti kaksi vuotta peräkkäin jää toteutumatta.

Myös alijäämän osalta kunta voi päätyä menettelyyn, mikäli taseeseen kertynyttä alijäämää ei ole katettu neljässä vuodessa. Kattamisvelvoite on kuitenkin verrattain pitkä, ja yhden vuoden positiivisella tilinpäätöksellä voidaan aloittaa neljän vuoden määräaikainen kattamisvelvoite uudelleen, mikäli tilikauden ylijäämä kattaa aloitusvuoden jälkeen kertyneen alijäämän kokonaisuudessaan. Tunnuslukujen tarkastelu kohdistuu lyhyeen aikaväliin ja käytännössä kahden



Arviointimenettelyn kriteeristöön uudistukset ovat olleet oikean suuntaisia.

tilikauden jaksoon, jolloin yksittäisten tekijöiden vaikutukset kuntatalouteen korostuvat. Lisäksi vaikeasti ennakoitavilla tekijöillä, kuten yksittäisillä suurilla alaskirjauksilla, kunnan rahoitustuottojen vaihteluilla, valtionosuuksien tasoa koskevilla muutoksilla tai suhdannevaihteluilla, on merkittävä vaikutus kunnan päätymiseen menettelyyn, ja erityisesti pienet taloudet ovat alttiita heilahduksille tai kirjanpidon ratkaisuille.

Yksittäisen tekijän merkitys kriteerien täyttymisessä, tilinpäästö tietojen luotettavuuteen liittyvät haasteet ja vaatimus kriteerien täyttymiseen usean tilikauden aikana aiheuttavat riskin sille, että tunnusluvut eivät anna oikeaa ja riittävää kuvaa kunnan taloudellisesta tilanteesta. Menettelyn aloittaminen ei ole myöskään välttämättä oikea-aikainen, sillä pienikin heilahdus saattaa aiheuttaa sen, että taloudellisesti heikossa tilanteessa olevan kunnan kohdalla ei aloiteta menettelyä. Kriisiytyvien kuntien taloudellinen liikkumavara on jo valmiiksi pieni, ja niissä on usein keskimääräistä korkeampi palvelutarve sekä heikko tulopohja. Jos kunnassa pyritään välttämään kriteerien täytyminen talouden kannalta haitallisillakin toimilla kriteerien sen mahdollistaessa, voi kunnan taloudellinen liikkumavara heiketä entisestään, eikä talouden tasapainottamista edistäviä toimenpiteitä päästä toteuttamaan ajoissa.

Kuntien erittäin laaja tehtäväkenttä sekä kuntien taloudelliset ja demografiset erot haastavat kuntien talouden kokonaisvaltaista arviointia. Nykymuodossaan kriteerit jäävät väistämättä yleisemmälle tasolle ja kuvaavat vain osaa kunnan taloudellisesta tilanteesta. Lisäksi kuntatalouden pidemmän aikavälin tasapainon kannalta yksittäiseen kriteeriin on mahdollista vaikuttaa liian helposti. On kuitenkin huomioitava, että riittävän yksiselitteisiä sekä kunnan talouden tilaa kattavasti kuvaavia kriteerejä on haastavaa asettaa.

Kriteerejä kehitetään kuitenkin säännöllisesti, ja tätä kehitystyötä on tärkeää jatkaa ja kriteereiden toimivuutta arvioida jatkuvasti. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä on otettu käyttöön sosiaali- ja terveystalouden vaarantumiseen liittyviä kriteerejä taloudellisten kriteeristöön ohelle. Hyvinvointialueuudistuksen jälkeen kuntien arviointimenettelyn keskiöön jäävät opetus- ja sivistyspalveluihin liittyvät peruspalvelut. Olisi siten perusteltua harkita, että kuntien arviointimenettelyn toteutuksen yhteyteen pohdittaisiin myös opetus- ja sivistyspalveluiden vaarantumiseen liittyviä mittareita, joita käytettäisiin arviointimenettelyn aikana kunnan palveluiden tilanteen ja niissä tapahtuvien muutosten arviointiin.



Kunta pystyy vaikuttamaan yksittäisen kriteerin täyttymiseen.

5 Onko arviointimenettelyn lainsäädäntöä ja valmistelua koskevassa päätöksenteossa ollut käytössä monipuolinen ja laadukas tietopohja?

Arviointimenettelyä on kehitetty osana muita kuntarakenteen ja kuntatalouden uudistuksia, mutta menettelyn roolia uudistusten tavoitteiden toteuttamisessa ei ole pidetty merkittävänä. Arviointimenettelyn on nähty kohdistuvan vähäiseen määrään pieniä kuntia, jolloin sen vaikutukset kuntatalouteen ja kuntarakenteeseen eivät ole olleet merkittäviä. Arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjausvälineenä on kuitenkin kasvanut, ja menettelyyn saattaa kohdistua aiempaa suurempia odotuksia kuntatalouden ja -rakenteen ohjausvälineenä tulevaisuudessa, jos menettelyyn päätyy väkiluvultaan ja taloudeltaan aiempaa suurempia kuntia.

Tarkastuksessa havaittiin, että arviointimenettelyn aloittamiseen liittyvää harkintaa eri kuntien kohdalla ei ole selkeästi ja yhdenmukaisesti dokumentoitu. Kuntatalousohjelmassa syksyllä esitettäviä tietoja arviointimenettelystä tulisi yhdenmukaistaa esimerkiksi lisäämällä tieto siitä, mitkä kriteerit ovat täyttyneet minkäkin kunnan kohdalla kyseisenä vuonna, sekä esittämällä yksityiskohtaiset perustelut sekä arviointimenettelyn aloittamiselle että aloittamatta jättämiselle. Läpinäkyvä ja julkinen viestintä päätösten perusteluista lisäisi luottamusta arviointimenettelyyn ja siihen, että sitä käytetään kuntiin yhdenmukaisella tavalla.

5.1 Arviointimenettelyä on kehitetty osana laajempia kuntarakenteen uudistuksia

Arviointimenettely tuli osaksi lainsäädäntöä vuonna 2006 kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Se oli yksi osa laajempaa kokonaisuutta, jossa tarjottiin kunnille taloudellista tukea kuntaliitoksiin ja veloitettiin joihinkin palvelurakenteen uudistuksiin. Arviointimenettelyä koskevaa uutta lainsäädäntöä ei perusteltu kovin laajasti tai kattavasti. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007, myöh. tehty muutoksia) 9 § mukaan kunnan ja



Arviointimenettely tuli osaksi lainsäädäntöä kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä.

valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Velvoite syntyy, jos rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommalla ja kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksessa (172/2007) määriteltyjen kriteerien raja-arvot. Asetuksen perustelumuiotiossa todettiin, että menettely on kuntien ja valtion välisissä taloussuhteissa uusi ja poikkeuksellinen, eikä siitä ole siten aikaisempia kokemuksia. Koska lain säännöksen mukaan on kyse erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevista kunnista, lähtökohtana oli, että menettelyn piiriin tulevien kuntien määrä on suppea. Arviointimenettelyn virkamiestyöstä arvioitiin koituvan kustannuksia 70 000 euroa ja kuntajakoselvityksistä 160 000 euroa. Muistiossa ei mainittu menettelystä tulevan positiivista vaikutusta kuntatalouteen.

Kuntarakennemuutoksen keskeinen tavoite oli muodostaa kuntia, joilla väestöpohjan sekä taloudellisten ja henkilöstövoimavarojen perusteella on edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Osana kuntarakennemuutosta annettiin HE 31/2013, jossa valtioneuvosto sai valtuuden päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyssä olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen edellyttää kuntajaon muutosta. Hallituksen esityksessä tuotiin esiin, että kuntaliitoksista koituu kustannuksia etenkin alkuvaiheessa ja mahdolliset taloudelliset hyödyt realisoituvat ajan kuluessa ja siitä riippuen, miten kuntaliitos on toteutettu.

Hallituksen esityksessä 242/2020 uudistettiin kuntalaissa olleita arviointimenettelyn kriteerejä ja lisättiin valtiovarainministeriölle mahdollisuus aloittaa kuntajakoselvitys (kuntarakennelaissa tarkoitettu erityinen selvitys) ilman uutta arviointimenettelyä, mikäli kunnan valtuusto ei ole toteuttanut päättämiään talouden tasapainottamistoimia. Lisäksi täsmennettiin kunnan talouden tasapainottamissuunnitelman (toimenpideohjelman) käsittelyä kunnassa ja lisättiin velvollisuus raportoida tehdyistä toimenpiteistä valtiovarainministeriölle. Muutosten tarvetta perusteltiin kuntien eriytymisketähtämyksellä ja talouden heikentymisellä. HE:ssä todetaan, että kuntien lakisäätöisiä ja itsehallinnollisia tehtäviä on pyritty kartoittamaan, mutta se vaatii laajaa selvitystyötä ja analyysia. Sääntelyä tulisi kehittää vastaamaan käytäntöä, jossa kuntatalouden arviointi koskee kuntien lakisäätöisiä ja muita tehtäviä sekä kuntien toiminnan tuottavuutta. Arviointimenettelykuntiin muutosten nähtiin vaikuttavan siten, että joissakin kunnissa tehdään nopeammin kuntajakoselvitys.



Arviointimenettely tarkoitettiin viimesijaiseksi keinoksi, joka koskee vain vähäistä määrää kuntia.

Arviointimenettelyyn liittyviä lakimuutoksia on perusteltu suppeasti hallitusten esityksissä, ja perustelut on annettu pääosin taloudellisesta näkökulmasta. Arviointimenettelyä on kehitetty osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta ja myöhemmin osana kuntarakenneuudistusta, joten lainsäädännön muutokset heijastelevat näiden uudistusten yleisempiä tavoitteita. Arviointimenettely ei kuitenkaan vaikuta olleen keskeinen väline uudistusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Arviointimenettelyä perustellaan varsin yleisillä taloudellisilla argumenteilla, joissa taustalla on ajatus siitä, että kunnan heikko taloudellinen tilanne johtaa väistämättä peruspalvelujen vaarantumiseen. Kunnan talouden tilan arvioinnissa hyödynnetään erilaisia kriteerejä ja tunnuslukuja, mutta kovin pitkälle ei selitetä sitä, miten yleistettävää tunnuslukujen antama tieto on suhteessa kunnan talouden tilaan ja palveluiden järjestämiseen. Arviointimenettelyn tunnusluvuille tuodaan esiin jonkin verran vaihtoehtoja.

Arviointimenettelyn merkitystä kuntien palveluihin on käsitelty lakimuutoksista päätettäessä pinnallisesti, pääsääntöisesti toteamalla, että menettelyn tavoitteena on palveluiden turvaaminen. Sitä ei kuitenkaan tarkemmin perustella, miten arviointimenettelyn taloutta koskevat toimet näkyvät palveluissa, tai vertailla arviointimenettelykuntien palveluita muiden kuntien palveluihin. Vuoden 2020 uudistuksessa todetaan, että tiedonsaanti lakisäateisten palveluiden tilanteesta kunnissa edellyttäisi sääntelyn kehittämistä. Muita vaihtoehtoja palveluiden turvaamiselle ei hallituksen esityksissä ole arviointimenettelyn lisäksi tuotu esiin.

Muun tarkastusaineiston ja haastatteluiden perusteella ei ole löytynyt vahvistusta ajatukselle siitä, että arviointimenettelyllä voidaan ratkoa nimenomaisesti kuntien palveluiden ongelmia. Joissain yksittäistapauksissa voidaan katsoa, että nimenomaisesti kunnan taloudellinen tilanne ei olisi mahdollistanut kunnan toiminnan jatkamista. Kuitenkaan tarkastuksessa ei onnistunut näiden kuntien erottaminen niistä kunnista, joissa tilinpäätöksen tunnusluvuilla arvioitu talouden heikko tilanne ei ole aiheuttanut ongelmia käytännön toiminnalle. Arviointimenettelyssä käytännössä painottuvat talouden tunnuslukujen muutokseen tähtäävät ratkaisut, ja palveluiden näkökulma vaikuttaa jääneen hyvin ohueksi sekä menettelyn perusteluissa että sen käytännön toteutuksessa.

Tarkastuksessa havaittiin, että arviointimenettelyä on kehitetty osana muita kuntarakenteen ja talouden uudistuksia, mutta menettelyn roolia uudistusten tavoitteiden toteuttamisessa ei ole pidetty merkittävänä. Arviointimenettelyn on nähty kohdistuvan vähäiseen määrään pieniä kuntia, jolloin sen vaikutukset kuntatalouteen ja kuntarakenteeseen eivät ole olleet merkittäviä. Arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjausvälineenä vaikuttaa kuitenkin kasvaneen, ja menettelyyn saattaa kohdistua aiempaa suurempia odotuksia kuntatalouden



Arviointimenettelyn rooli kuntia koskevien uudistusten tavoitteiden toteuttamisessa on ollut vähäinen.

ja -rakenteen ohjausvälineenä tulevaisuudessa. Arviointimenettelyn kriteerejä on uudistettu, ja menettelyyn voi nyt päätyä väkiluvultaan ja taloudeltaan aiempaa suurempia kuntia. Arviointimenettely mahdollistaa valtioneuvoston päätökset kuntaliitoksista, jolloin menettelyä on rajatusti hyödynnettävissä myös kuntarakennemuutoksissa.

5.2 Arviointimenettelyä koskevat päätökset on dokumentoitu vaihtelevasti ja tietoja voi olla vaikea löytää

Arviointimenettelyn keskeisimmät dokumentit ovat valtiovarainministeriön kirje kunnalle arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä, asettamis päätös arviointimenettelyn aloittamisesta, arviointiryhmän ehdotus kunnanvaltuustolle sekä arviointimenettelyn loppuraportti. Kuntatalousohjelmissa käydään läpi arviointimenettelyn kriteerit täyttäneitä kuntia, niiden valintaa arviointimenettelyyn ja arviota arviointimenettelyn kriteerit täyttävistä kunnista.

Syksyllä julkaistavassa kuntatalousohjelmassa on käyty tarkemmin läpi menettelyyn valittuja kuntia. Mikäli kunta on täyttänyt arviointimenettelyn kriteerit, mutta menettelyä ei ole aloitettu, tiedot on tuotu vaihtelevasti esiin kuntatalousohjelmissa. Raaseporin kohdalla tietoa siitä, miksi menettely jätettiin toteuttamatta vuonna 2021, ei lainkaan esitetä, kun taas joinain muina vuosina on todettu, mikäli menettely ei toteudu kunnan toimittaman selvityksen perusteella. Sekin vaihtelee, miten tarkasti tekstissä on käyty läpi sitä, mitkä arviointimenettelyn kriteerit ovat täyttyneet. Kunnat mainitaan välillä numeroina ja välillä nimeltä, mikä tekee vaikeaksi tietyn kunnan tilanteen selvittämisen kuntatalousohjelman tietojen perusteella.

Kuntatalousohjelmassa olisi hyödyllistä esittää nykyistä selkeämmin kuntakohtaiset tiedot eri arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä kyseisenä vuonna ja mahdollisesti aiempina vuosina. Lisäksi on hyvä todeta arviointimenettelyyn tulevat kunnat ja käydä läpi tarkemmat perustelut sille, mikäli kuntaa ei ole otettu arviointimenettelyyn. Mikäli kunta on ollut arviointimenettelyssä ja kriteerit ovat täyttyneet menettelyn jälkeen useita vuosia peräkkäin, olisi hyvä määritellä yhdenmukaisesti, miten pian uudelleen arviointimenettely aloitetaan ja mikä tulkitaan taloussuunnitelman noudattamiseksi. Taloussuunnitelmien toimien vaikutukset tulevat näkyviin vasta usean vuoden viiveellä, joten 1-2 vuoden sisään uuden arviointimenettelyn aloitus tulisi perustella erityisen hyvin. Samoin jos ehdotetaan suoraan kuntajakoselvityksen aloittamista ilman arviointimenettelyä, on syytä selkeyttää sitä, millä perusteella talouden ei enää voi odottaa tasapainottuvan kunnan omin toimin.



Kuntatalousohjelmissa esitettyjä tietoja kriteerien täyttymisestä ja arviointimenettelyn aloittamisesta tulisi selkeyttää.

Arviointimenettelyn käynnistämiseen liittyy jonkin verran harkintaa sen jälkeen, kun kriteerit ovat täyttyneet. Tarkastuksessa läpikäytyjen dokumenttien perusteella ei saatu selkeää käsitystä siitä, onko tätä harkintaa käytetty yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti kaikkiin kuntiin. Valtiovarainministeriön toimivalta on lisääntynyt vuodesta 2022 alkaen sen arvioinnissa, onko kunta noudattanut talouden tasapainottamissuunnitelmaa riittävällä tavalla, mikäli arviointimenettelyn kriteerit täyttyvät uudelleen. Uuden arviointimenettelyn tai suoraan kuntajakoselvityksen aloittaminen ovat siten mahdollisia aiempaa nopeammin. Olisi kuitenkin hyvä avata tarkemmin sitä, miten valtiovarainministeriö arvioi talouden tasapainottamissuunnitelmien toteutumista ja miten nopeasti uusi menettely tai kuntajakoselvitys on kohtuullista aloittaa aiemman arviointimenettelyn jälkeen.

Tarkastuksessa havaittiin, että arviointimenettelyn aloittamiseen liittyvää harkintaa eri kuntien kohdalla ei ole selkeästi ja yhdenmukaisesti dokumentoitu. Kuntatalousohjelmassa syksyllä esitettyjä tietoja arviointimenettelystä voisi yhdenmukaistaa esimerkiksi lisäämällä tiedon siitä, minkä kuntien kohdalla mitkäkin kriteerit ovat täyttyneet kyseisenä vuonna, ja esittämällä yksityiskohtaiset perustelut sekä arviointimenettelyn aloittamiselle että aloittamatta jättämiselle.

Arviointimenettelyprosessin ja resurssien läpikäynti valtiovarainministeriön sisäisissä asiakirjoissa voisi osaltaan parantaa kuntien yhdenmukaista kohtelua arviointimenettelyn aikana. Läpinäkyvä ja julkinen viestintä päätösten perusteluista erityisesti, jos harkintavaltaa on käytetty, voisi lisätä luottamusta arviointimenettelyyn ja siihen, että sitä käytetään kuntiin yhdenmukaisella tavalla. Selkeämpi ja napakampi tiedottaminen arviointimenettelyn kulusta ja kuntien roolista menettelystä voisi myös edistää arviointimenettelyn tavoitteiden toteutumista.



Kunnan talouden seurannan ja arvioinnin läpinäkyvyyttä tulisi valtiovarainministeriössä lisätä niissä tilanteissa, joissa kriteerit täyttyvät arviointimenettelyn jälkeen.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

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 ja vaikutusta kuntien talouteen ja palveluiden järjestämiseen käytännössä. Samalla arvioitiin myös sitä, pyrkivätkö kunnat välttämään menettelyyn joutumista ja mitä talouden tasapainottamisen keinoja kunnilla on käytössään kunnan talouden ongelmien hoitamisessa.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää kuntatalouden ohjausta kehitettäessä. Tärkeimmät tarkastuksen hyödyntäjät ovat valtioneuvosto, valtiovarainministeriö ja eduskunta. Lisäksi tarkastus tukee valtiontalouden tarkastusviraston jatkuvaa finanssipolitiikan valvontaa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui pääasiassa valtiovarainministeriöön, joka vastaa kuntien arviointimenettelystä ja kuntatalouden ohjauksen kokonaisuudesta. Arviointimenettelystä vastaa kunta- ja alueosasto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja Suomen Kuntaliitolta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Ovatko arviointimenettelyn toimenpiteet toteuttaneet kunnan talouden tasapainottamisen siten kuin arviointia säättävä lainsäädäntö ja sen kriteerit ovat edellyttäneet?

Tarkastuskysymyksen kriteerinä on arviointimenettelyä koskeva ajantasainen lainsäädäntö (Kuntalaki (410/2015)) sekä rahoitusperiaatteen noudattaminen. Rahoitusperiaate tarkoittaa, että säädettäessä kunnille uusia tehtäviä tulee samalla turvata, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet taloudellisesti suoritua näiden tehtävien hoitamisesta. Sen tulee toteutua sekä valtakunnallisella tasolla että yksittäisen kunnan tasolla. Lisäksi pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan kunnilla tulee olla riittävät resurssit oman elinvoiman kehittämiseen ja palveluiden järjestämiseen.

Tarkastuskysymys 2: Miten systemaattisesti arviointimenettelyssä otetaan huomioon kunnan lakisääteisten palvelujen toteuttamisen edellytykset ja palveluiden saatavuus kunnassa? Seurataanko lakisääteisten palveluiden edellytyksiä ja saatavuutta arviointimenettelyn jälkeen? Millä tavoin niitä seurataan?

Tarkastuskysymyksen kriteerinä on, että arviointimenettely täyttää sille laissa asetetun tavoitteen turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut kuntien osalta. Kuntalaki (410/2015) 110 § ja 118 §.

Tarkastuskysymys 3: Pyrkivätkö kunnat tekemään toimenpiteitä, joilla ne voisivat välttää arviointimenettelyn? Mitä tällaiset toimenpiteet ovat?

Tarkastuskysymyksen kriteerinä on, että arviointimenettely ohjaa kuntien taloutta yhdenmukaisesti paikallishallinnon rahoitusasematavoitteen saavuttamisen kanssa ja menettelyssä on huomioitu virkamiestyönä tehdyt kehittämisohjeet. VM:n 2022 virkamiespuheenvuorossa arviointimenettely on nähty toimivana ohjauskeinona kuntien talouden tasapainon säilyttämiseen, ja uusien ohjauskeinojen mukaan ottamista tulisi harkita selvaisissa tilanteissa, joissa yksittäinen kunta ei selviydy lakisääteisistä velvoitteista. Lisäksi todetaan, että kuntien mikro-ohjausta olisi kyettävä kehittämään.

Tarkastuskysymys 4: Onko arviointimenettelyn valmistelua koskevassa päätöksenteossa ollut käytössä monipuolinen, kattava ja laadukas tietopohja?

Kriteerin kuvaus: Kattava ja ajantasainen tietoperusta tarkoittaa sitä, että käytävissä olevaa tietoa on hyödynnetty laajasti eikä merkittäviä tietokatveja ole havaittavissa. Lisäksi kattavuudella tarkoitetaan sitä, että vaikutuksia kuntatalouteen ja peruspalveluiden turvaamiseen on esitetty sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tieto on luotettavaa, objektiivista ja se on tuotettu riittävällä laajuudella ja ymmärrettävästi siten, että sen käyttökohde on huomioitu. Kuntien arviointimenettely, sen tietoperusta ja siihen liittyvät riskit on tuotu esiin avoimesti ja läpinäkyvästi, käytävissä olevaa informaatiota on hyödynnetty sekä tavoitteiden toteutumista on seurattu.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä, Suomen Kuntaliittoa, sosiaali- ja terveysministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen asiakirja-aineistoina olivat arviointimenettelyä koskeva lainsäädäntö ja hallituksen esitykset, kuntatalousohjelmat, arviointimenettelyryhmien loppuraportit, asettamis- päätökset ja kirjeet sekä valtiovarainministeriön sisäiset muistiot ja esitykset. Palveluiden tilaa arvioitiin aluehallintovirastojen peruspalvelujen arvioinneilla, valvontahavaintoraportteilla ja hyvinvointiselvityksillä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan peruspalvelujen tila -raporteilla sekä tilastoilla perusterveydenhuollon hoitoon pääsystä. Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia.

Määrällisenä aineistona käsiteltiin valtiovarainministeriön laskelmia arviointimenettelyn kriteereistä sekä tilastokeskuksen kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätösaineistosta. Tilastokeskuksen aineistosta tehtiin vaikuttavuusanalyysi, jonka menetelmä käydään tarkemmin läpi tarkastuksen yhteydessä julkaistavassa erillisessä tarkastusmuistiossa.

Kuntien näkemyksiä selvitettiin Webropol-kyselyllä, joka lähetettiin kaikkien kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Kysely oli auki 4.5.-21.5.2023. Kyselyyn tuli 343 vastausta. Vastaajia oli noin 1/3 Suomen kunnista. Vastaajista hieman yli 30 henkilöä oli ollut mukana arviointimenettelyssä.

Tarkastuksen aikana haastateltiin asiantuntijoita valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja aluehallintovirastosta. Lisäksi haastateltiin arviointimenettelyyn osallistuneiden kuntien virkamiesjohtoa ja luottamushenkilöitä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 27.1.2023 ja päättyi 22.3.2024. Tarkastukseen liittyvää asiakirja-aineistoa on kerätty koko tarkastuksen ajan eli 27.1.2023–19.1.2024. Kunnille osoitetun kyselyn vastauslinkki oli auki 4.–21.5.2023. Haastatteluita toteutettiin pääasiassa keväällä 2023 ja syksyllä 2023. Kuntien haastattelut toteutettiin syksyn aikana, viimeinen haastattelu pidettiin tammikuussa 2024. Kertomuksessa huomioitiin tarkastuskohteessa tapahtuneita muutoksia 19.1.2024 saakka.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Sanni Hellman, johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, tarkastaja Simo Pesola, ylitarkastaja Sini Salmi, ylitarkastaja Elina Vedenkannas ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Aineistossa korostuvat kunnat, jotka ovat arviointimenettelyn jälkeen jatkaneet itsenäisensä. Tarkastuksen havainnot ei voi siten yleistää koskemaan myös kuntia, joissa on arviointimenettelyn aikana toteutettu kuntaliitos. Kuntien taloutta koskeva aineisto on kerätty vuosien 2005–2022 tietojen perusteella, koska sitä myöhempien vuosien tietoja ei ole ollut saatavilla. Siten tarkastuksessa ei ole voitu käsitellä juuri lainkaan kuntien taloudessa tapahtuneita muutoksia hyvinvointialueiden aloittamisen jälkeen.

Kuntien tilinpäätösaineiston tilastolliseen käsittelyyn liittyy rajoitteita. Tarkastuksessa ei ollut mahdollista tehdä muun muassa arviointimenettelyyn valikoitumisesta (vertaa koeasetelma) johtuen sellaista määrällistä analytiikkaa, jonka pohjalta voitaisiin todentaa syy-seuraussuhteita.

Lakisääteisten palveluiden aineiston saatavuudesta ja luonteesta johtuu, että aineisto on pistemäistä. Se perustuu lähinnä viranomaisen hallussa olevaan valvonta-, seuranta- ja tilastoaineistoon, josta tieto on saatavilla. Tästä syystä lakisääteisten palveluiden saatavuuden arviointi ei ole tarkastuksessa kattavaa ja tyhjentävää.

Tarkastusvirastolla ei ole lainsäädännössä määriteltyä tarkastus- ja tiedonsaantioikeutta kuntien talouteen ja toimintaan.

Viitteet



- 1 Koski, A. (2015). Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 2/2015. Suomen Kuntaliitto.
- 2 Salminen, A. (2017). Kriisikuntamenettely ennen ja nyt: Kriisikuntakriteerit kriisikunnan kuvaajana. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- 3 VATT (2017): Harjunen, Oskari, Saarimaa, Tuukka, Tukiainen, Janne; Political Representation and Effects of Municipal Mergers. VATT Working Papers 98. Helsinki 2017.
- 4 Koski, A. (2021). Kompleksiset Kuntaliitokset. META-arviointitutkimus kuntaliitosdokumenteista vuosilta 2014–2021. Kuntaliiton julkaisusarja 7/2021. Suomen Kuntaliitto.
- 5 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:68: Suomen kunnallisen itsehallinnon laajuus erityisesti julkisten palvelujen näkökulmasta Asko Uoti, Hanna Hämäläinen, Anssi Keinänen, Minna-Mari Möttönen, Virve Valtonen, Niko Vartiainen.
- 6 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Kuntatalouden ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus 6/2018. Dnro 121/51/2017.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)