Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

Finanssipolitiikan tarkastus 2/2024

Ylitarkastaja Sini Salmi, ylitarkastaja Simo Pesola,
ylitarkastaja Elina Vedenkannas

9.10.2024

Tarkastusvaliokunta

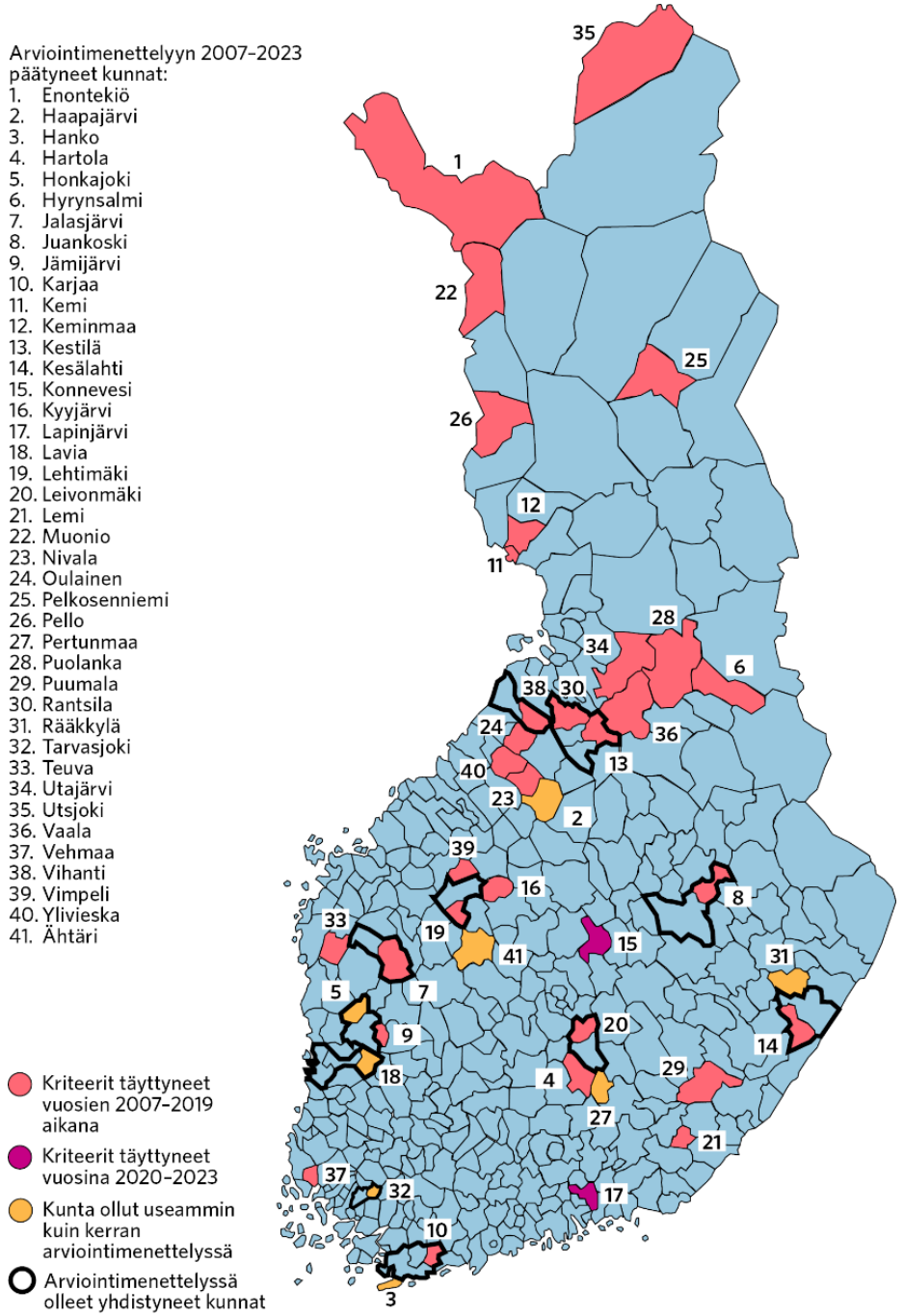


Tarkastuskysymykset

- Onko arviointimenettely toiminut keinona edistää kunnan talouden tasapainotavoitetta?
- Onko arviointimenettelyssä huomioitu riittävällä tavalla lakisääteisten palveluiden turvaamisen näkökulma?
- Onko arviointimenettelyllä kuntien talouden ongelmia ennaltaehkäisevä vaikutus?
- Onko arviointimenettelyn valmistelua koskevassa päätöksenteossa ollut käytössä monipuolinen ja laadukas tietopohja?

Arviointimenettely 2007-2023

- Kuntia mukana menettelyssä 41, joista 8 kaksi kertaa ja yksi kunta 3 kertaa.
  - Yhteensä arviointimenettely on toteutettu 50 kertaa
- Kuntaliitoksia 12, joista 2 ns. pakkoliitoksia.
  - Kuntaliitosselvityksiä, jotka eivät (vielä) johtaneet kuntaliitokseen on ollut 21
- Kriteerit täyttyneet 54 kunnalla.
  - Alijäämäkriteeri täyttynyt useimmiten.



2007–2016

Kunta

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

Kaikki seuraavat 6 tunnusluvun raja-arvoa ylittyivät 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 ylittyivät 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 ylittyivät 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.

Kunnan arviointimenettelyn eteneminen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lopullisten tilinpäätös-tietojen perusteella lasketaan arviointi-menettelyn kriteerit

VM:n sisäiset keskustelut arviointi-menettelyyn valittavista kunnista

Ministeri ja KAO:n osastopäällikkö päättävät arviointiryhmän asettamisesta

Arviointiryhmä:

- Puheenjohtaja, kunnan edustaja ja VM:n edustaja tekevät päätökset yksimielisesti. Ryhmässä myös muita jäseniä kunnasta ja VM:stä.
- Ensimmäisessä kokouksessa käydään kunnan tilanne läpi sekä syyt arviointimenettelyn käynnistämiselle.
- Toinen kokous pidetään yleensä kunnassa ja arviointiryhmä kuulee kunnan avainhenkilöitä eri aloilta kunnan tilanteen huomioiden.
- Yhteensä 2-4 muuta kokousta tilanteen mukaan. Kunnassa voidaan järjestää VM:n johdolla tilaisuus luottamushenkilöille ja/tai henkilöstölle.
- Viimeiseen kokoukseen valmisteltuna arviointiryhmän raportti allekirjoituksia varten. Raportti sisältää kunnan valitsemat ja arviointiryhmän hyväksymät toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi tai ehdotuksen kuntajaon selvittämisestä.

Kuntajako-selvityksen käynnistyminen ministerin päätöksellä

Kunnan talouden kehitystä seurataan osana seuraavien vuosien kriteerien laskentaa

helmikuu toukokuu kesäkuu syyskuu marraskuu tammikuu

Alustavat tilinpäätöstiedot valtiokonttoriin

Lopulliset tilinpäätöstiedot valtiokonttoriin

VM:stä saapuu kirje arviointimenettelyn aloittamisesta. Kirjeessä ehdotus arviointiryhmän puheenjohtajasta ja pyyntö nimetä kunnan jäsen ryhmään. Vastaus elokuun loppuun mennessä.

Kunnan-valtuusto hyväksyy talouden tasapainottamis-suunnitelman ja siinä listatut toimet

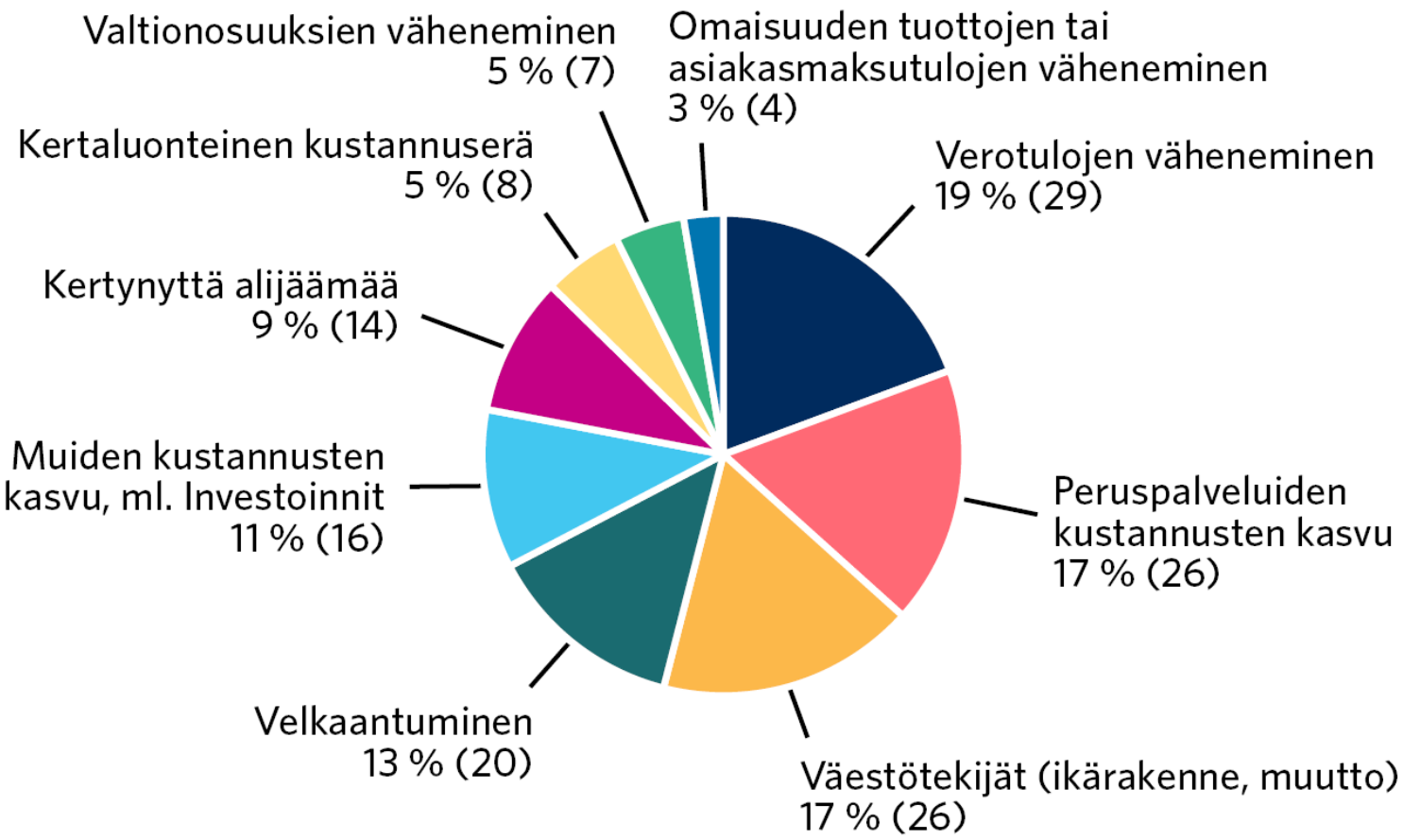
Kunnassa seurataan talouden tasapainottamis-suunnitelman toteutumista

Kunta toimittaa VM:lle selvityksen toimenpiteiden toteutuksesta ja riittävyydestä kesäkuun loppuun mennessä

KUNTA

Onko arviointimenettely toiminut keinona edistää kunnan talouden tasapainotavoitetta?

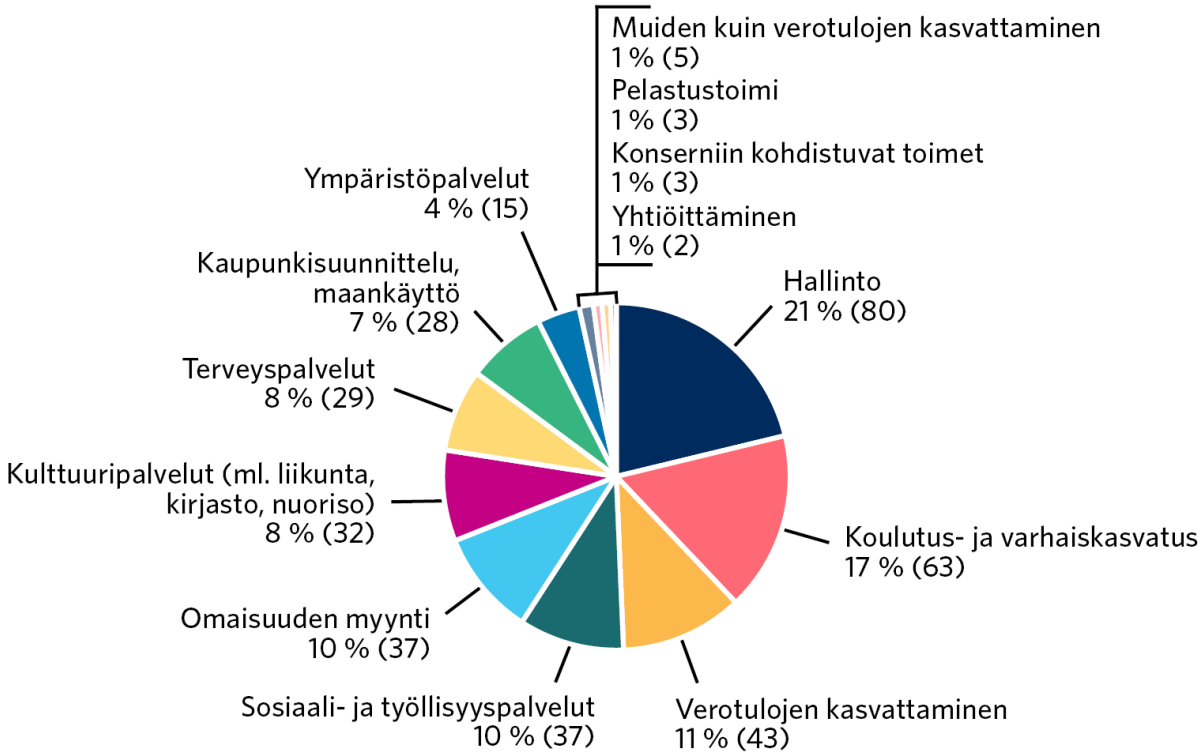
Laadullinen analyysi arviointimenettelyn loppuraporteista – syyt menettelyn aloitukselle

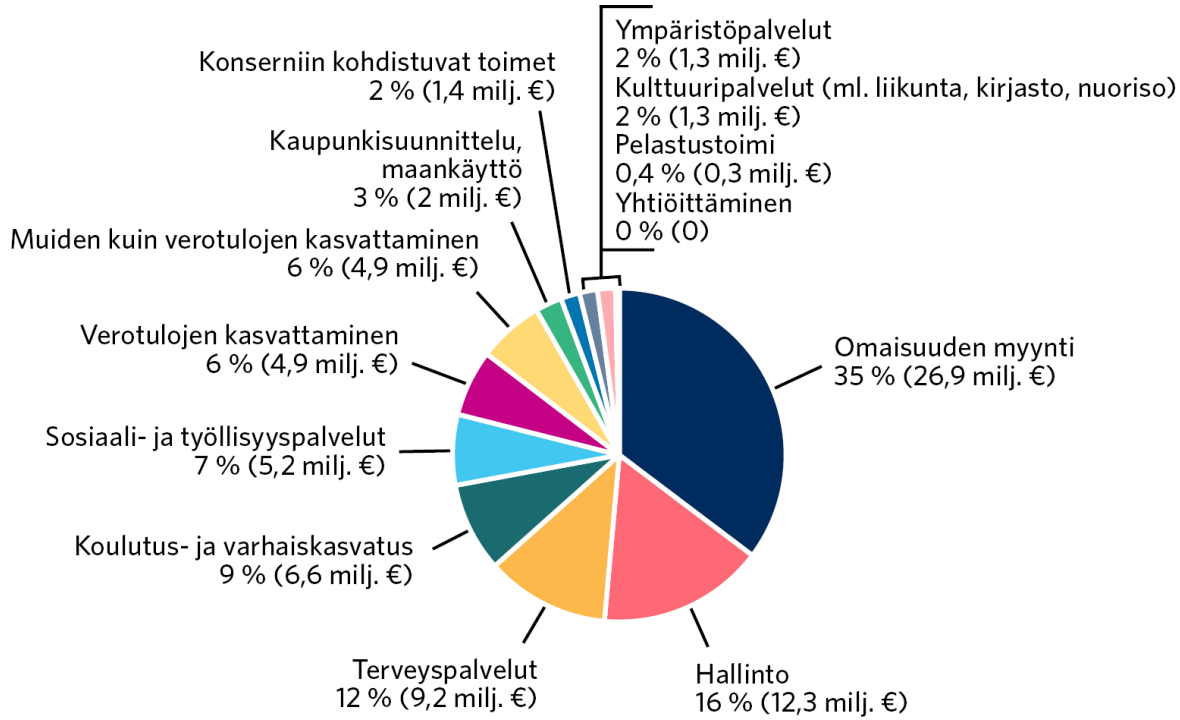


Arviointimenettelyn jälkeen kuntien talouden tunnusluvut ovat parantuneet

- Useimmiten kriteerit eivät kunnissa täyty uudelleen arviointimenettelyn jälkeen
  - V. 2020 konsernikriteerien käyttöönoton jälkeen kriteerit voineet täyttyä useamman vuoden peräkkäin
  - Kuntaliitoskunnat eivät ole tulleet menettelyyn
- Synteettinen difference-in-difference
  - Vertailujoukkoja painotetaan yhdenmukaisemmiksi
  - Tulosten perusteella kriisikuntamenettely paransi nimitettyjen kuntien vuosikatetta keskimäärin 300 euroa/as
  - Alijäämässä tai veroprosentissa ei havaittu tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia
- Kunnissa oltu tyytyväisiä arviointimenettelyyn
  - Edistää kunnan talouden tasapainottamissuunnitelman toteutumista, mahdollistaa vaikeita säästöpäätöksiä
  - Säästöpäätösten painopiste kertaluonteisissa toimissa, kuten omaisuuden myynnissä

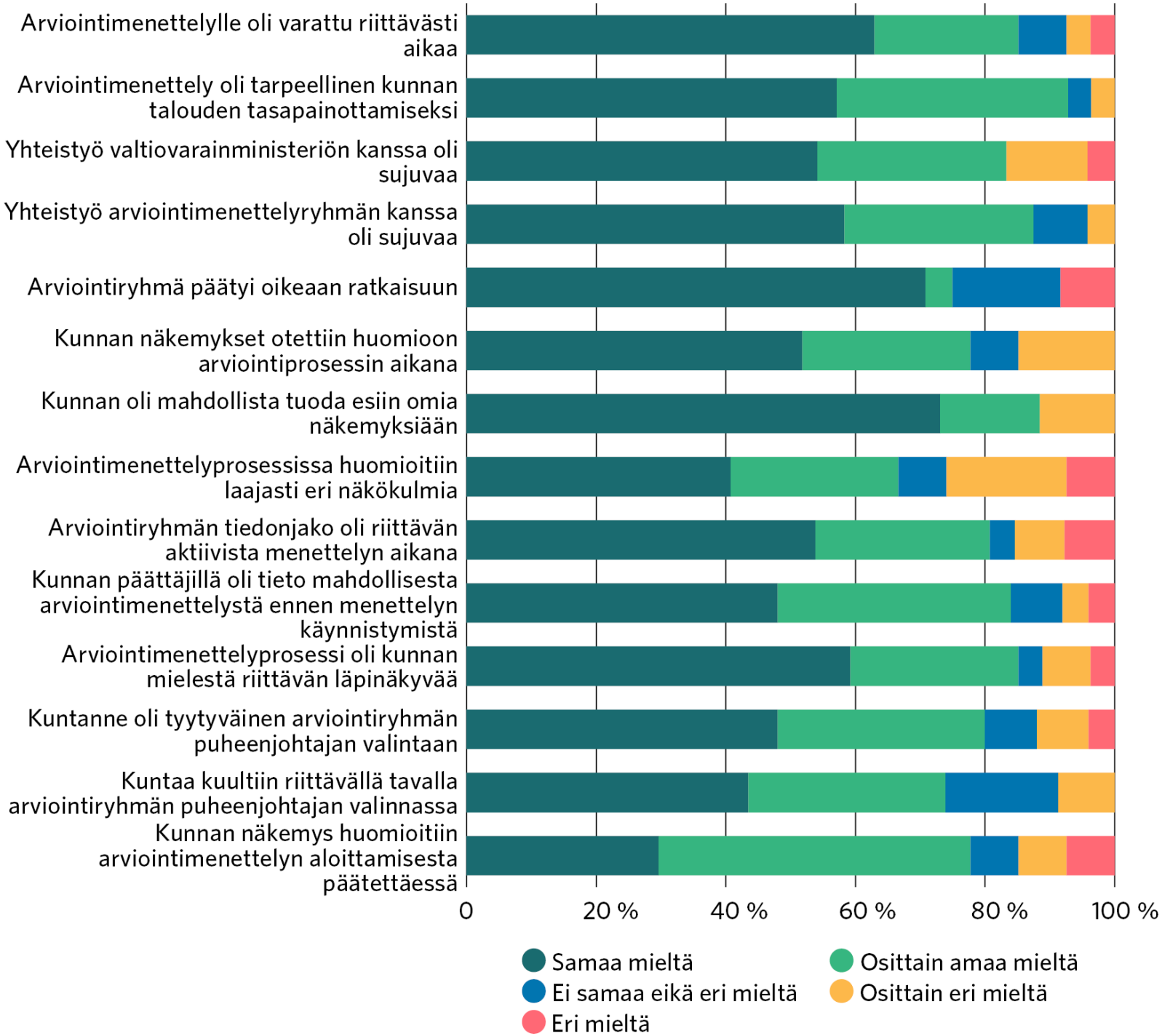
Laadullinen analyysi arviointimenettelyn loppuraporteista – talouden tasapainottamissuunnitelmien keinot





Arviointimenettelyä koskevia väittämiä

VTV:n kysely kunnille keväällä 2023
N 23-28



Onko arviointimenettelyssä huomioitu riittävällä tavalla lakisääteisten palveluiden turvaamisen näkökulma?

Arviointimenettelyssä palveluiden näkökulma jää pintapuoliseksi

- Valtiovarainministeriö ei systemaattisesti seuraa arviointimenettelyn vaikutuksia kunnan palveluiden laatuun, saatavuuteen ja yhdenvertaiseen toteutumiseen
- Lakisääteisten palvelujen seuraamiseksi ei ole saatavilla riittävän kattavaa tietopohjaa.
- Arviointimenettely ei ole vaikuttava keino turvata peruspalveluiden saatavuutta kunnissa yleisesti, koska se kohdistuu niin pieneen määrään kuntia.
  - Arviointimenettelyn suora vaikutus kunnan palveluihin on käytännössä olemassa olevia palveluita heikentävä sekä talouden tasapainotussuunnitelmaa noudatettaessa että kuntaliitoksen jälkeen
- Tarkastuksessa ei saatu viitteitä siitä, että arviointimenettelykuntien palvelut olisivat olleet säännönmukaisesti paremmalla tasolla tai järjestetty korkeammin kustannuksin kuin muissa kunnissa.
  - Lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisessä on puutteita ja haasteita jokaisella hyvinvointialueella.
  - Myös arviointimenettelyn ulkopuolella olleet kunnat supistaneet lakisääteisistä peruspalveluista ja palveluja heikennetty.

Palveluiden näkökulma olisi syytä huomioida nykyistä paremmin osana arviointimenettelyä

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä palveluilla on jo suurempi rooli

- Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan talouden tunnuslukujen lisäksi hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja
- Arviointimenettely voidaan käynnistää taloudellisiin kriteereihin perustuen tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisen vaarantunut
  - Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä sektoriministeriöllä on suurempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä, esim. arviointiryhmän jäsenyys

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.

Onko arviointimenettelyllä kuntien talouden ongelmia ennaltaehkäisevä vaikutus?

Kunnat seuraavat tunnuslukujen täyttymistä

- Valtaosa kuntapäättäjistä on tietoisia kriteereistä ja niitä seurataan säännöllisesti
- Arviointimenettelyä pyritään välttämään
  - Arviointimenettely ohjaa siten kuntia kriteerien tunnuslukujen ylittämiseen, millä on mahdollisesti myös kuntien talouden tasapainoon ohjaava vaikutus.
  - Toimii myös mittaristona, jonka avulla omaa taloutta voidaan seurata
- Ohjausvaikutus kohdistuu kuitenkin vain pieneen määrään kuntia
  - Näiden kuntien taloudellinen liikkumavara on valmiiksi pieni
  - Ohjausvaikutus voi kohdistua myös toimiin, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia kuntatalouden kannalta, sillä kriteerien täyttymisen voi välttää myös kunnan talouden pidemmän aikavälin tasapainon kannalta haitallisilla keinoilla
  - Ulkoisilla tekijöillä kuten suhdannevaihteluilla ja valtionosuuksien muutoksilla voi olla suuri merkitys yksittäisen kunnan talouden kehityksen kannalta

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

Arviointimenettelyn rooli osana kuntien ohjausta kasvanut

- Arviointimenettelyä koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty osana muita kuntarakenteen ja -talouden uudistuksia, mutta menettelyn roolia uudistusten tavoitteiden toteuttamisessa ei ole nähty erityisen merkittävänä
  - Arviointimenettelyyn saattaa kohdistua aiempaa suurempia odotuksia kuntatalouden ja -rakenteen ohjausvälineenä tulevaisuudessa.
  - Arviointimenettely mahdollistaa kuntien itsehallinnon ohittamisen kuntajakoselvityksistä ja kuntaliitoksista päätettäessä.
  - Arviointimenettelyyn voi päätyä väkiluvultaan ja taloudeltaan aiempaa suurempia kuntia.
- Arviointimenettelyyn liittyviä päätöksiä olisi hyvä perustella läpinäkyvästi
  - Arviointimenettelyn aloittamisessa käytetään harkintaa: tärkeää esittää selkeät perustelut sille, missä tilanteissa menettelyä ei aloiteta ja miten pian aloitetaan uusi menettely/kuntajakoselvitys, jos kriteerit yhä täyttyvät
  - Ennakoiva viestintä - muutokset esim. kriteereissä ja valtionosuuksissa voineet johtaa kunnissa yllättäviin tilanteisiin.
  - Arviointimenettelyn aikana kiire voi heikentää luottamuksen saavuttamista.
- Arviointimenettelyssä hyvinvointialueiden aloittamista ei ole erikseen huomioitu, eikä kunnilla ole ollut juuri mahdollisuutta tai aikaa sopeuttaa talouttaan ja palveluitaan vastamaan muuttunutta tilannetta.

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.

Kiitos!


VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
STATENS REVISIONSVERK

Tack!