Ville Salonen,
Finanssineuvos & Pasi Leppänen,
Finanssineuvos
Valtiovarainministeriö/Kunta- ja alueosasto
15.10.2024

K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024; Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

Tarkastusvaliokunta käsittelee parhaillaan VTV:n vuosikertomusta 2024 ja siinä raportoitua tarkastuskertomusta ’Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa’ (2/2024) ja sen tuloksia. Valiokunta pyytää ministeriön arviota tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista. Valiokunta on myös kiinnostunut kuulemaan ministeriön näkemyksen arviointimenettelyn toimivuudesta kuntien talouden tasapainottamisessa sekä palveluiden järjestämisen edellytysten turvaamisessa.

Valtiovarainministeriö lausuu asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

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

Sekä valtiontalouden tarkastusviraston että valtiovarainministeriön näkemyksenä on, että kuntien arviointimenettely on varsin toimiva paikallishallinnon finanssipolitiikan ohjauskeino. Tarkastuskertomuksen tulosten perusteella näyttää siltä, että kriisikuntamenettelyllä on saatu parannettua interventiokuntien vuosikatetta, joka on keskeisimpiä kunnan talouden tasapainon mittareita.

Tarkastuskertomuksen ensimmäinen suositus koskee arviointimenettelyyn liittyvien päätösten läpinäkyvyyttä. Suosituksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi raportoida arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi Kuntatalousohjelmassa. Tarkastuskertomuksen mukaan arviointimenettelyn aloittamiseen liittyvää harkintaa eri kuntien tapauksessa ei ole selkeästi ja yhdenmukaisesti dokumentoitu. Kuntatalousohjelmassa syksyllä esitettyjä tietoja arviointimenettelystä tulisi yhdenmukaistaa esimerkiksi lisäämällä niihin tieto siitä, mitkä

kriteerit ovat täyttyneet kyseisenä vuonna missäkin kunnassa, sekä esittämällä yksityiskohtaiset perustelut sekä arviointimenettelyn aloittamiselle että aloittamatta jättämiselle. Läpinäkyvä ja julkinen viestintä arviointimenettelyä koskevien päätösten perusteluista lisäisi luottamusta menettelyyn ja sen yhdenmukaiseen käyttöön eri kunnissa.

Valtiovarainministeriö pitää suositusta yleisesti ottaen kannatettavana. Tarkastusvirasto on nostanut esille Kuntatalousohjelman ja siihen sisällytettävän tiedon arviointimenettelyn kriteereiden täyttymisestä ja menettelyn käynnistämisestä tai käynnistämättä jättämisestä. Valtiovarainministeriö toteaa, että syksyisin julkistettavassa Kuntatalousohjelmassa on jo viime vuosina sisällytetty yllä mainittuja tietoja arviointimenettelyä koskien. Tämän lisäksi valtionvarainministeriön verkkosivuilla on oma osionsa arviointimenettelylle, jossa esitetään laajemmin arviointimenettelyä koskevia tietoja, kuten kriteereiden toteutuminen kaikkien kuntien osalta. Myös Valtiokonttorin tietopalvelussa on tietoja arviointimenettelyn kriteereistä.

Valtiovarainministeriö pitää mahdollisena myös sitä, että arviointimenettelyn kriteereiden täyttymistä lähellä olevia kuntia voitaisiin tiedottaa valtiovarainministeriön toimesta erikseen esimerkiksi kirjeellä (sähköposti), jossa kerrottaisiin tilanne ja pyydettäisiin ao. kuntia kiinnittämään asiaan erityistä huomiota arviointimenettelyn välttämiseksi sekä kerrottaisiin myös arviointimenettelyprosessista yleisesti. Toisaalta kuntien tietoisuus arviointimenettelystä ja sen kriteereiden toteutumisesta on nykyisin varsin hyvällä tasolla.

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

Palveluiden näkökulmaan koskevan suosituksen osalta valtiovarainministeriö toteaa, että arviointimenettelyssä palveluiden edellytysten turvaaminen perustuu keskeisesti taloudellisiin edellytyksiin. Tämä perustuu siihen lähtökohtaan, että arviointimenettely kohdistuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin ja siksi sen kriteerit ovat yksinomaan taloutta kuvaavia. Palveluiden osalta kyse on merkittävältä osin substanssilainsäädännöstä ja niihin sisällytetyistä vaatimuksista. Jos

arviointimenettelyyn sisällytettäisiin peruspalveluihin liittyviä kriteerejä, tulisi lähtökohtana olla kutakin tehtävää koskeva substanssilainsäädäntö ja niissä asetetut vaatimukset. Myös arviointiryhmän kokoonpanon ja arviointimenettelyn sisällön tulisi tällöin olla erilainen.

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

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

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

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyn osalta valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että siinä tulee ottaa huomioon se, että hyvinvointialueiden rahoitus koostuu pääosin valtion rahoituksesta, kun taas kunnilla on verotusoikeus ja siten hyvinvointialueita laajemmat mahdollisuudet ja liikkumavara talouden tasapainottamiseen. Lisäksi kunnat voivat itsehallintonsa ja laajan yleisen toimialan perusteella sekä taloudellisen liikkumavaran puitteissa ottaa hoidettavakseen laajasti muitakin kuin pelkästään lakisääteisiä tehtäviä. Näin ollen hyvinvointialueiden talouden tasapainottamiskeinot koskevat pääasiassa lakisääteisten palveluiden kustannusten hillintää ja karsimista. Lisäksi hyvinvointialueen viranomaisen toimivaltaa rajoitetaan arviointimenettelyn aikana ja sen perusteella päätettyjen toimenpiteiden ollessa käynnissä.

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

Rahoitusperiaatteen toteutumisen seurannan osalta valtiovarainministeriö toteaa, että seurantaa toteutetaan sekä koko maan tasolla että eri kuntaryhmissä pääasiallisesti Kuntatalousohjelmassa ja lisäksi valtiovarainministeriö seuraa virkatyönään kuntien ja hyvinvointialueiden talouden sekä toteutunutta että tulevaa kehitystä.

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

Valtiovarainministeriö toteaa, että kuten tarkastuskertomuksessakin on todettu, yksittäisiin tilinpäätöksiin kohdistuvaa laaja-alaista valvontaa ei voida pitää valtiovarainministeriön tehtäväkenttään kuuluvana. Kunnan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Kirjanpitolaissa on määritelty yleiset kirjanpitoa säännökset, jotka koskevat myös kuntia ja kuntayhtymiä sekä sen lisäksi kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain kirjanpitoa, tilinpäätöstä, konsernitilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevien säännösten sekä tilinpäätöstietoja

koskevien valtioneuvoston asetusten soveltamisesta. Kunnan tilintarkastajan tehtävänä on muun muassa tarkastaa, antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. Lisäksi on arvioitavissa, että tilinpäätöksen ja kirjanpidon mahdolliset puutteet ja epäkohdat tulevat lopulta pidemmällä aikavälillä esiin. Esimerkiksi poistojen mahdollinen alimitoitus näkyy siinä, että investointitaso voi ylittää pysyvästi poistotason, jolloin kunnan lainamäärä kasvaa, koska vuosikate ei vastaa toteutuneiden investointien pitkän aikavälin tasoa.

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että yksittäisen tekijän, erityisesti kertaluonteisen, merkitys kriteerien täyttymisessä, tilinpäätöstietojen luotettavuuteen liittyvät haasteet ja vaatimus kriteerien täyttymiseen usean tilikauden aikana aiheuttavat riskin sille, että tunnusluvut eivät anna oikeaa ja riittävää kuvaa kunnan taloudellisesta tilanteesta.

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

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

poikkileikkaustilanteessa eli vuonna 2022. Myös TE-palvelu-uudistuksen vaikutusarviolaskelmia on julkaistu ennen uudistuksen voimaantuloa, keväästä 2022 lähtien. Lisäksi molempien uudistusten suorat vaikutukset kuntien talouteen on rajattu tasausjärjestelyillä varsin maltillisiksi.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa vielä, että arviointimenettelyn kehittäminen on ollut jo pitkään valtiovarainministeriön tavoitteena ja se on edelleen nostettu esille mm. valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa. Tästä huolimatta ministeriö ei pidä realistisena, että kovin lyhyellä aikavälillä löydettäisiin kattavia, kunnan eri tehtäviä ja erilaisten kuntien tilannetta hyvin kuvaavia, yksiselitteisiä palvelujen sisältöä kuvaavia kriteerejä, mutta tähän suuntaan on edelleen perusteltua pyrkiä.

Valtiovarainministeriö katsoo myös, että olisi perusteltua harkita, tulisiko kuntien oman päätöksenteon taustoja ja perusteluja velvoittaa säädöspohjaisesti avaamaan enemmän ja siten tuoda laajempaan keskusteluun kysymyksiä siitä, ovatko kunnan päätökset peruspalvelujen toteuttamiseen liittyen omiaan turvaamaan palvelujen saatavuutta vai seuraako niistä joissakin tilanteissa (esim. investointipäätösten yhteydessä) tosiasiallisesti negatiivisia vaikutuksia kunnan asukkaiden peruspalveluille ja/tai lisäävätkö ne esimerkiksi kuntalaisten vero- ja/tai maksurasitusta pidemmällä aikavälillä. Kysymys esimerkiksi investointien ja lainanoton mahdollisesta valtion ohjausvallan lisäämisestä myös kunnille nousee esiin etenkin siinä vaiheessa, mikäli arviointimenettelyyn alkaisi päätyä väestöpohjaltaan suuria kaupunkeja, joihin kuntajaon muutos ei ole kestävin ratkaisu.