VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön huomiot VTV:n tarkastuskertomuksesta ”Kuntien arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa”

VILLE SALONEN, FINANSSINEUVOS &
PASI LEPPÄNEN, FINANSSINEUVOS
EK/TARKASTUSVALIOKUNTA
15.10.2024

VTV:n tarkastuskertomuksen (2/2024) tarkoitus ja suositukset

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

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto **suositti**, 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.

Valtiovarainministeriön yleiset huomiot tarkastuskertomuksesta ja arviointimenettelystä

- Tarkastuskertomus on yleisesti ottaen varsin positiivinen eli arviointimenettely on toiminut kertomuksen mukaan pääsääntöisesti hyvin.
- Tarkastuskertomuksen mukaan arviointimenettelyssä olleiden kuntien taloustilanne on parantunut menettelyn jälkeen ja kunnissa oltu yleisesti tyytyväisiä arviointimenettelyyn.
- Myös valtiovarainministeriö pitää arviointimenettelyä hyvin toimivana paikallishallinnon finanssipolitiikan ohjauskeinona. Sääntely on ollut voimassa vuodesta 2007 lähtien, mutta sitä on päivitetty toimintaympäristön muutokset huomioiden:
  - Mm. konserninäkökulma, vuokravastuiden huomioiminen lainojen lisäksi, velvoittavuuden ja raportoinnin tarkennukset sekä mahdollisuus kuntajakoselvittäjän asettamiseen kriteereiden täyttyessä uudelleen.
- Arviointimenettely toimii yleisemminkin motivaattorina kuntien talouden tasapainottamisessa:
  - pienemmillä kunnilla kannuste enemmän kuntajaon muutosuhan kautta ja
  - isoimmilla kunnilla kannuste enemmän mainehaitan ts. name and shame kautta (elinvoima- ja vetovoimatekijät).

Suositus 1: VM raportoi arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa

- Syksyisin julkistettavassa **Kuntatalousohjelmassa** on 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.
  - Mm. excel-taulukot kaikkien kuntien kriteereiden arvoista sekä erillinen muistio kriteereiden täyttymisestä ja menettelyjen käynnistämisestä tai käynnistämättä jättämisestä viimeisimmän tilinpäätöksen perusteella.
- Myös **Valtiokonttorin tietopalvelussa** on tietoja arviointimenettelyn kriteereistä.
- Kuntien **tietoisuus** arviointimenettelystä ja sen kriteereiden toteutumisesta on nykyisin varsin hyvällä tasolla.
- Valtiovarainministeriö pitää mahdollisena myös sitä, että arviointimenettelyn kriteereiden täyttymistä lähellä olevia kuntia voitaisiin informoida erikseen.

Suositus 2: VM kehittää palveluista saatavilla olevaa tietopohjaa sekä huomioi ja raportoi kunnan palveluiden tilanteen systemaattisemmin ja kokonaisvaltaisemmin arviointiryhmän työn aikana

- VM toteaa, että arviointimenettelyssä palveluiden edellytysten turvaaminen perustuu keskeisesti **taloudellisiin edellytyksiin.**
    - *118 § 1 mom: Kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet **turvata** asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen **edellytysten** turvaamiseksi, jos vähintään toinen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy.*
- Lähtökohtana, että arviointimenettely kohdistuu **erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa** oleviin kuntiin ja siksi sen **kriteerit ovat yksinomaan taloutta kuvaavia**.
- 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 pyrkinyt arvioimaan myös sitä, että miten tasapainottamistoimet vaikuttavat palveluiden saatavuuteen ja laatuun.

Palveluiden huomioimisesta lisää

- Palveluiden osalta kyse on merkittävältä osin substanssilainsäädännöstä ja niihin sisällytetyistä vaatimuksista
  - Jos arviointimenettelyyn sisällytettäisiin peruspalveluille edellytettäviä kriteerejä, tulisi lähtökohtana olla **kutakin tehtävää koskeva substanssilainsäädäntö ja niissä asetetut vaatimukset.**
  - Myös arviointiryhmän kokoonpanon ja arviointimenettelyn sisällön tulisi tällöin olla erilainen.
- Arviointimenettelyssä huomioidaan myös palvelut
  - Pääasiassa kustannustiedot ja vertaileminen viiteryhmiin.
  - Myös esim. koulujen ja päiväkotien määrät, oppilasmäärät ja ryhmäkoot.
- Palvelutoimintaa koskeva näkökulma on tullut esiin myös arviointimenettelyssä olevan kunnan talouden tasapainottamisohjelman/-toimien yhteydessä -> ei voida ”säästää kuntaa hengiltä”.
- VM korostaa 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.

Muita kehittämisnäkökulmia

- 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.

Hyvinvointialueiden palvelunäkökulmasta

- 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 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
FINANSMINISTERIET

Kiitos!

ETUNIMI.SUKUNIMI@GOV.FI
VM.FI | @VMUUTISET