Sari Korento

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

TrV@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntönne 11.10.2024, K 20/2024 vp

Lausunto VTV:n tarkastuskertomuksesta 2/2024: Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

Tarkastusvaliokunta pyytää asiantuntijan arviota VTV:n tarkastuskertomuksesta 2/2024: *Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palvelujen turvaamisessa* ja siinä esitetyistä suosituksista.

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

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö

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

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kuntaliiton lausunto

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

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

Tarkastuskertomuksessa todetaan: ”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 heikkenevät esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksesta johtuvien muutosten vuoksi.” Kuntaliitto muistuttaa, että tilikauden 2023 osalta on syytä huomioida ennen verovuotta 2023 maksuunpannut kunnallis- ja yhteisöverot, jotka nostavat verotulojen määrää poikkeuksellisen paljon.

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

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

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

Lakisääteisten palvelujen turvaaminen arviointimenettelyssä

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

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

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

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

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

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

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

Harkinnanvaraiset avustukset arviointimenettelykunnille

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

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

Valtionosuuslogiikka ja kuntakonsernin muutos

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

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

SUOMEN KUNTALIITTO

Sari Korento
Kehittämispäällikkö
Elinvoima ja talous -yksikkö