OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

16.10.2024

VN/3578/2024
VN/3578/2024-OKM-53

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
Valiokunnan kokous 17.10.2024

# Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomuksesta Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa (2/2024) ja sen tuloksista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen finanssipolitiikan tarkastuksen Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa (2/2024). 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 saatavuus kunnissa.

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.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty.

Opetus- ja kulttuuriministeriöltä on pyydetty asiantuntijanäkemys tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista sekä arviointimenettelyn toimivuudesta kuntien talouden tasapainottamisessa sekä palveluiden järjestämisen edellytysten turvaamisessa. Ministeriötä on pyydetty erityisesti kiinnittämään huomiota kuntien kykyyn järjestää niille kuuluvia palveluita.

## Yleistä

Ministeriö pitää tärkeänä ja ajankohtaisena, että valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastellut kuntien arviointimenettelyn toimivuutta. Kuntien talouden ja palveluiden tilanne on muuttunut merkittävästi hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa, ja se muuttuu edelleen TE-palvelu-uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2025.


| **Postiosoite**<br>**Postadress**<br>**Postal Address** | **Käyntiosoite**<br>**Besöksadress**<br>**Office** | **Puhelin**<br>**Telefon**<br>**Telephone** | **Faksi**<br>**Fax**<br>**Fax** | **s-posti, internet**<br>**e-post, internet**<br>**e-mail, internet** |
|---|---|---|---|---|
| Opetus- ja kulttuuriministeriö | | | | |
| PL 29<br>00023 Valtioneuvosto | Meritullinkatu 10<br>Helsinki | 0295 16001<br>+358 295 16001 | 09 135 9335<br>+358 9 135 9335 | kirjaamo.okm@gov.fi |

Kuntien arviointimenettely on ollut ministeriön näkemyksen mukaan toimiva keino käydä läpi kunnan taloudellista tilannetta ja puuttua tilanteisiin, joissa kunnalla ei ole uskottavia taloudellisia edellytyksiä selviytyä menoistaan tai kertyneistä alijäämistä. Vaikka taloudellinen arviointimenettely koskee koko kuntakenttää, on se käytännössä koskenut vain hyvin rajattua kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntajoukkoa. Menettely ei ole soveltunut, eikä sitä ole tarkoitettukaan, yleiseksi kuntatalouden ja finanssipolitiikan ohjausvälineeksi. Kriisikuntamenettelyn piiriin vuosittain päätyvien kuntien lukumäärä on toistaiseksi ollut hyvin pieni ja ne ovat usein koskeneet kooltaan pieniä kuntia, jolloin luotettava vertailu tilastollisin menetelmin menettelyyn joutumattomien kuntiin on vaikeaa. Vähäisen määrän vuoksi arviointimenettelyn vaikutukset myöskään kuntarakenteeseen eivät ole olleet merkittäviä. Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota taloudellisten kriteerien lisäksi erityisesti myös kuntien palveluiden laatuun ja saatavuuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää yleisesti tarkastusviraston esittämiä suosituksia tarpeellisina.

**Arviointimenettelyn kriteerien täyttyminen**

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana suositusta raportoida arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä perusteluineen yhdenmukaisesti esimerkiksi kuntatalousohjelmassa sekä parantaa arviointimenettelyn aloittamiseen liittyvän harkinnan dokumentointia. Tähän on ministeriön näkemyksen mukaan viime vuosina myös pyritty mm. julkaisemalla kuntatalousohjelmassa tietoja arviointimenettelyn kriteereiden täyttymisestä ja menettelyn käynnistämisestä tai käynnistämättä jättämisestä. Lisäksi valtionvarainministeriön verkkosivuilla on saatavilla asiasta jossain määrin yksityiskohtaisempaa tietoa. Läpinäkyvä ja julkinen viestintä arviointimenettelyä koskevien päätösten perusteluista lisää luottamusta menettelyyn ja sen yhdenmukaiseen käyttöön eri kunnissa.

Ministeriö pitää kannatettavana myös tarkastuskertomuksessa esitettyä huomiota, että arviointikriteerien raja-arvojen tasoa tulisi tarkastella säännöllisesti ja huomiota tulisi kiinnittää siihen, ettei kriteerien täyttymistä voi välttää kunnan taloutta pidemmällä aikavälillä heikentävillä tavoilla tai kertaluontoisilla toimilla.

**Kuntien kyky järjestää niille kuuluvia palveluita**

Tarkastuskertomus käsittelee varsin kattavasti kuntien talouden tasapainottamisen ja peruspalveluiden turvaamisen välistä yhteyttä. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvat palvelut, erityisesti varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus sekä kulttuuri-, liikunta- ja kirjastopalvelut ovat kuntien keskeisiä tehtäviä, joiden turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Kuntien talousvaikeuksissa nämä palvelut saattavat joutua säästötoimien kohteeksi, mikä voi vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta huolimatta myös valtio voi päätöksillään merkittävästi vaikuttaa taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien tilanteeseen. Kaikilla kunnilla on myös mahdollisuus hakea harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.

Vaikka arviointimenettely on kohdistunut vain hyvin pieneen osaan kunnista, raportin mukaan puutteita ja haasteita lakisääteisten palveluiden järjestämisessä on eri selvitysten perusteella useissa kunnissa. Raportin suositukset siitä, että kuntien talouden tasapainottamisessa tulisi ottaa huomioon myös palveluiden saatavuus ja laatu, ovat siksi ministeriön näkökulmasta kannatettavia.

Raportti nostaa esille myös arviointimenettelyyn liittyviä kuntien talouden ja sen seurannan kehittämiskohteita. Erityisesti esille nousee tarve paremmin ennakoida kuntien taloudellisia ongelmia ja puuttua niihin ajoissa, jotta vältyttäisiin rajuilta ja ennakoimattomilta sopeutustoimenpiteiltä. Ministeriö pitää tällaista indikoivaa ja ennakoivaa lähestymistapaa tarpeellisena, koska se voi vähentää riskiä, että koulutus- ja kulttuuripalveluiden saatavuus ja laatu heikkenisi taloudellisten vaikeuksien vuoksi.

**Kuntien tuottamat palvelut arviointimenettelyn osana**

Arviointimenettelyn tarkoitus on selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen 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, jolloin palveluiden edellytysten turvaaminen on ajateltu perustuvan keskeisesti sen taloudellisiin edellytyksiin.

Tarkastuskertomuksen mukaan menettely on keskittynyt taloudenhoitoon, eikä palvelujen turvaamisen näkökulmaa ole otettu systemaattisesti huomioon arviointimenettelyprosessin eri vaiheissa. Raportin mukaan arviointimenettelyyn valittavien kuntien lakisääteisten palvelujen tilannetta ei arvioida ennen arviointimenettelyn aloittamista eikä arviointimenettelyn jälkeen. Palvelutoiminnan laatua ja saatavuutta koskevia tietoja ja tunnuslukuja ei myöskään ministeriön käsityksen mukaan ole nykyisellään käsitelty arvioinneissa edes lakisääteisten palvelujen osalta kuin ainoastaan hyvin rajatusti.

Nykyisessä arviointimenettelyssä 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. Vaikka arvioinnissa on yleensä pyritty myös tarkastelemaan miten tasapainottamistoimet vaikuttavat palveluiden saatavuuteen ja laatuun, on talouden tasapainottaminen ollut kriteerien näkökulmasta ensisijaista. Tällöin uhkana on, että palvelujen laadukas ja monipuolinen turvaaminen ja talouden tasapainottaminen muodostuvat tavoitteiltaan toistensa vastakohdiksi.

Ministeriö pitää kannatettavana raportissa esitettyä ajatusta laajentaa arviointimenettelyä ja sisällyttää siihen peruspalvelujen laatua ja saatavuutta kuvaavia kriteerejä kutakin tehtävää koskevan substanssilainsäädännön ja niissä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Nykyisin samankaltainen malli on käytössä hyvinvointialueilla, joilla arviointimenettely voi käynnistyä sekä talouteen että palveluihin perustuvilla kriteereillä. Ministeriö tunnistaa tämän tavoitteen toteuttamisen haasteellisuuden nykyisen tietopohjan puutteellisuuden ja substanssilainsäädännön edellyttämien normien väljyyden takia. Kunnilla on itsehallintonsa puitteissa varsin laaja päätäntävalta siitä millä tavoin ja missä laajuudessa kukin palvelu lopulta toteutetaan.

Nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriö ei ole ollut mukana valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvassa kuntien arviointimenettelyssä. Ministeriö kannattaa tarkastuskertomuksessa ehdotettua mahdollisuutta hyödyntää tulevissa arviointimenettelyissä nykyistä enemmän sektoriministeriöiden asiantuntemusta palvelunäkökulman tarkastelussa sekä suositusta laatia palvelujen saatavuuden ja kattavuuden arvioinnille selkeät toimintatavat ja ohjeet.

**Tietopohja**

Opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa tilastojen, arvioinnin ja tutkimusten pohjalta toimialojensa yleistä kehitystä. Lisäksi mm. opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän puitteissa kerätään vuosittain talouteen ja toimintaan liittyviä seurantatietoja kunnilta ja muilta toiminnan järjestäjiltä. Yksittäisten kuntien systemaattinen seurata on vähäisempää ja ne toimivat lakiin perustuvan itsehallintonsa puitteissa.

Valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva kuntien arviointimenettely tarjoaa taloudellisiin reunaehtoihin liittyvät indikaattorit kuntien taloudellisesta tilasta ja kehityksestä. Kuntien tuottamien palvelujen laatuun ja saatavuuteen liittyvät indikaattorit ovat vähäisiä tai ne puuttuvat.

Ministeriö pitää tarpeellisena suositusta palvelunäkökulman huomioimiseksi nykyistä paremmin arviointimenettelyssä sekä suositusta kehittää palvelujen saatavuudesta, laadusta ja yhdenvertaisesta järjestämisestä saatavilla olevaa tietopohjaa tämän tueksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Neuvotteleva virkamies Timo Ertola

Liitteet

Jakelu Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehikoinen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Laura Ollila