

**Kuntien
harkinnanvaraisten
rahoitusavustusten
myöntäminen ja käyttö**

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 115/2005

Kuntien harkinnanvaraisten
rahoitusavustusten myöntäminen ja
käyttö



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 382/54/04
30.12.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20094) kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämistä ja käyttöä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäasiainministeriölle, Suomen Kuntaliitolle, valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Sanna Ollila

Asiasanat:

harkinnanvarainen rahoitusavustus, valtionosuus

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| TIIVISTELMÄ | 7 |
| RESUMÉ | 12 |
| 1 JOHDANTO | 17 |
| 2 TARKASTUSASETELMA | 20 |
| 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus | 20 |
| 2.2 Tarkastuskysymykset | 22 |
| 2.3 Aineistot ja menetelmät | 23 |
| 3 TARKASTUSHAVAINNOT | 24 |
| 3.1 Lainsäädäntö | 24 |
| 3.2 Avustushakemus | 28 |
| 3.3 Avustettavien kuntien valinta sisäasiainministeriössä | 29 |
| 3.4 Avustusten maksatus | 33 |
| 3.5 Avustustarve sisäasiainministeriön mukaan | 34 |
| 3.6 Avustuksen ehdot | 35 |
| 3.6.1 Ehdot vuosina 1993 - 2003 | 35 |
| 3.6.2 Avustusehdot vuonna 2004 | 38 |
| 3.7 Suomen Kuntaliiton näkemyksiä kuntien harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista | 39 |
| 3.8 Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset: paneeliaineiston analyysi | 50 |
| 3.9 Kuntakyselyn tulokset | 56 |
| 3.9.1 Syyt kuntien taloudellisiin ongelmiin | 57 |
| 3.9.2 Harkinnanvarainen rahoitusavustus kuntien talousongelmien tasapainottamisen välineenä | 61 |
| 3.9.3 Avustuskriteerit | 64 |
| 3.9.4 Myöntämisprosessin ja avustuksen suuruuden määräytymisen läpinäkyvyys | 66 |
| 3.9.5 Kunnallistaloudelliset vaikeudet, joihin on myönnetty avustusta | 68 |
| 3.9.6 Avustusten toistuvuus | 69 |
| 3.9.7 Talouden tervehdyttämistoimenpiteet | 70 |
| 3.9.8 Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (lex Karkkila) | 74 |

| | |
|---|----|
| 3.10 Paikallistarkastukset | 75 |
| 3.11 Avustukset vuosina 1989 - 2004 | 83 |
| 4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT | 85 |
| LÄHTEET | 90 |
| LIITTEET..... | 91 |

KUNTIEN HARKINNANVARAISTEN RAHOITUSAVUSTUSTEN MYÖNTÄMINEN JA KÄYTTÖ

Tarkastuksen pääkysymyksinä on ollut selvittää kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteet ja niiden vastaaaminen valtionosuuslaissa asetettuihin tavoitteisiin sekä se, miten sisäasiainministeriö on varmistunut avustusten käytön asianmukaisuudesta.

Kokonaisuutena harkinnanvaraiset rahoitusavustukset muodostavat varsin pienen osan kuntien saamista valtionosuuksista ja -avustuksista. Kuitenkin joillekin yksittäisille kunnille harkinnanvaraisten avustusten merkitys on melko suuri.

Tarkastuksen kuluessa tehtiin kysely 60 ja paikallistarkastus 10 kuntaan. Nämä kunnat olivat sellaisia, jotka olivat hakeneet harkinnanvaraista rahoitusavustusta vuodelle 2004. Tämän johdosta vastauksien ja paikallistarkastuksissa esiin tulleiden seikkojen ei voida tulkita kattavan koko kuntakentän näkemyksiä.

Tarkastuksessa tehtiin myös tilastollisia analyyseja, joiden aineistona käytettiin taloustietoja vuosilta 2000 - 2003 kaikista kunnista sekä rahoitusavustusta koskevia haku- ja myöntötietoja vuosilta 2000 - 2004. Tämän analyysin perusteella harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen hakeminen ja myöntäminen riippuivat kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä siitä, oliko kunta saanut tätä avustusta edellisenä vuotena.

Tulosten mukaan harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen hakeminen on sitä todennäköisempää (muiden vaikuttavien tekijöiden pysyessä vakiona),

- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen rahoitusvarallisuus
- mitä suuremmat olivat edellisvuoden asukaskohtaiset sosiaali- ja terveystoimen menot
- mitä pienempi oli edellisvuoden vuosikate
- jos kunnalle oli myönnetty harkinnanvarainen rahoitusavustus edellisvuonna
- mitä pienemmät olivat edellisvuoden asukaskohtaiset verotulot

- mitä pienemmät olivat edellisvuoden asukaskohtaiset investoinnit
- mitä pienempi on kunnan asukasluku.

Avustusten hakemista koskeva analyysi perustuu kaikkien kuntien tietoihin. Sen tulokset vaikuttavat loogisilta. Mitä huonompi on kunnan taloudellinen tilanne, sitä todennäköisemmin kunta hakee harkinnanvaraista avustusta.

Tarkasteltaessa avustuksen myöntämiseen vaikuttavia tekijöitä tarkastelussa ovat mukana vain avustusta hakeneet kunnat. Tuloksista selviää, että avustuksen myöntäminen on sitä todennäköisempää,

- mitä suurempi oli edellisvuoden asukaskohtainen lainakanta
- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen rahoitusvarallisuus
- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen vuosikate
- mitä suuremmat olivat edellisvuoden sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettomenot
- jos kunnalle on myönnetty avustusta edellisvuonna
- mitä pienempi oli edellisvuoden toimintamenojen kasvuprosentti.

Nämäkin tulokset vaikuttavat loogisilta. Mitä huonompi taloudellinen tilanne, sitä varmemmin avustusta myönnetään. Tuloksista käy myös ilmi, että senkin jälkeen kun kunnan taloudellista tilannetta kuvaavat tekijät on vakioitu, edellisten vuosien myöntöpäätökset ovat merkitsevä selittäjä.

Oletetaan, että meillä on kaksi kuntaa A ja B, jotka ovat näiden tunnuslukujen mukaan täsmälleen yhtä huonossa taloudellisessa asemassa ja hakevat avustusta vuonna t. Kunta A on saanut avustusta vuonna t-1, kunta B ei. Tulosten mukaan kunta A saa avustusta noin 10 prosenttiyksikköä todennäköisemmin kuin kunta B. Menettely ei vaikuta kuntien kannalta oikeudenmukaiselta.

Tarkasteltaessa myönnetyn avustusmäärän (euroa/asukas) ja analyseissä käytettyjen muuttujien välistä riippuvuutta otettiin tarkasteluun mukaan vain ne kunnat, joille avustusta on myönnetty. Lisäselittäjänä on käytetty haettua avustussummaa (euroa/asukas).

Tulosten mukaan avustuksen asukaskohtaista suuruutta selitti edellisen vuoden asukaskohtainen vuosikate. Vuosikatteen kerroin on negatiivinen, eli mitä suurempi vuosikate, sitä vähemmän on avustusta myönnetty. Ts. mitä enemmän vuosikate_{t-1} on ollut miinuksella, sitä enemmän avustusta on myönnetty. Esimerkiksi haetulla euromäärällä ei näyttäisi olevan vaikutusta siihen, kuinka paljon avustusta myönnetään.

Yhteenvetona analyyseistä voidaan todeta, että harkinnanvaraisen valtionavun haku ja myöntö ovat riippuvaisia kunnan taloudellisesta tilanteesta ja siitä, onko kunta saanut avustusta edellisinä vuosina -senkin jälkeen, kun taloudellista tilannetta kuvaavat tekijät on vakioitu.

Valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin perusteella ensisijainen peruste myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta on poikkeuksellinen tai tilapäinen kunnallistaloudellinen vaikeus. Hallituksen esityksissä kuntien valtionosuuslaeiksi ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan poikkeuksellisina tai tilapäisinä kunnallistaloudellisina vaikeuksina eikä myöskään sitä, milloin nämä vaikeudet ovat niin suuria, että ne antavat perusteen lisättyyn taloudelliseen tukeen.

Samana säännöksen mukaan taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Vuosina 1997 - 1999 ja 2001 - 2002 voitiin myös valtionosuuslain täytäntöönpanosta kunnille johtuvat erityiset taloudelliset vaikeudet ottaa huomioon rahoitusavustusta myönnettäessä. Myönnettäessä tätä avustusta vuosille 2003 - 2005 ei tällaista siirtymäsäännöstä ole ollut.

Ilmoitettaessa avustuksen hakumahdollisuudesta tai tehtäessä päätös avustuksen myöntämisestä ei ole täsmällisesti ilmoitettu, mihin tekijöihin avustuspäätös perustuu ja millä painoarvoilla nämä tekijät otetaan tai on otettu huomioon avustusta myönnettäessä. Koska kriteereitä on tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella ollut huomattavan paljon, menettely ei ole läpinäkyvä. Se ei lisäksi ole ollut hallintomenettelylain eikä sen korvanneen hallintolain mukaista, koska sanotut lait edellyttävät tehtyjen päätösten kaltaisten päätösten perustelemista. Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin laaja-alaisuus ja epätasaisuus sekä kuntien tasapuolinen kohtelu edellyttävät, että kaikkien kuntien taloustietoja käsitellään samoilla, viimeistään avustuspäätöksen yhteydessä julkistettavilla kriteereillä ja että päätöksen yhteydessä ilmoitetaan myös millä painoarvolla päätökseen ovat vaikuttaneet

paikalliset erityisolosuhteet, jotka myös mainitaan. Tarkastusvirasto pitää sisäasiainministeriön käytössä olevaa kuntien taloudellista tilannetta kuvaavaa informaatiota ja sen analysoimiseksi tarkoitettua välineistöä riittävinä avustuspäätösten valmistelua varten.

Tarkastuksen perusteella sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön välillä on näkemyseroja kuntien pysyväisluonteisten talousvaikeuksien syistä. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta saaneiden kuntien talousongelmien syynä on sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan lähtökohdiltaan tulorahoituksen riittämättömyys. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulorahoituksen riittämättömyys ei ole kuntien talousongelmien syynä näin laajassa mittassa, koska verotulojen tasausjärjestelmän avulla kuntien tulotaso nostetaan 90 %:iin kuntien keskimääräisistä keskimääräisen veroprosentin mukaan lasketuista verotuloista.

Tarkastuksessa saatujen kuntien vastausten perusteella kunnat ovat suorittaneet moninaisia säästötoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden kunnallistaloudellinen merkitys jäi kuitenkin avoimeksi. Positiivisena seikkana tarkastusvirasto pitää sitä, että eräänä avustuksen myöntämistä selittävänä tekijänä on ollut se, että kunnan toimintamenojen kasvuprosentti on ollut keskimääräistä alhaisempi.

Sisäasiainministeriö on viime vuosina asettanut avustuksen saannille ehtoja, joiden toteutumista se ei kuitenkaan ole tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan asianmukaisesti valvonut. Sen lisäksi voimassa olevat ehdot eivät sisällä minkäänlaisia sanktioita sen varalta, ettei ehtoja noudateta. Tarkastusvirasto korostaa, että harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen kyseessä ollen valtionavun myöntäjä voi asettaa esimerkiksi avustuksen takaisinperintää koskevan ehdon ilman, että laissa olisi erityinen tätä koskeva säännös. Näin ollen takaisinperintäehto harkinnanvaraisille rahoitusavustuksille silloin, kun kunta on laiminlyönyt valtionavustuksen ehdoksi asetetut kunnan talouden tervehdyttämistoimenpiteet, ei edellytä lainsäädännön muuttamista. Vaikka kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset muodostavat varsin pienen osan kuntien valtiolta saamasta tuesta, tarkastusvirasto katsoo, että kyseessä on kuitenkin määrältään niin merkittävä tuki, että sisäasiainministeriön tulee varmistua siitä, että avustuksilla saadaan aikaan niillä tavoitellut vaikutukset. Tätä varten ehtojen tulee olla toteuttamiskelpoiset ja riittävän konkreettiset, niiden tulee sisältää sanktiot ja niiden noudattamista on valvottava. Tämä luonnollisesti edellyttää, että ministeriöllä on tarkoitukseen riittävät resurssit.

Avustuksista merkittävä osa on myönnetty toistuvasti tai lähes toistuvasti samoille kunnille. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä on perusteltua silloin, jos kunnan olosuhteet ovat jatkuvasti poikkeukselliset. Tällaisissa tapauksissa sisäasiainministeriön tulee kuitenkin erityisesti varmistua siitä, että poikkeukselliset olosuhteet eivät johdu kunnan omista toimenpiteistä tai siitä, että kunta ei ole noudattanut asetettuja ehtoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kunnan talouden tervehdyttämisen tulisi olla päätavoite harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisessä. Tämän johdosta tulisi harkita myös avustuksen takaisinperimistä, jos kunta laiminlyö omat taloutensa tervehdyttämistoimenpiteet.

BEVILJANDET OCH ANVÄNDNINGEN AV KOMMUNERNAS FINANSIERINGSUNDERSTÖD ENLIGT PRÖVNING

Huvudfrågorna vid revisionen har varit att klargöra grunderna för beviljande av kommunernas finansieringsunderstöd enligt prövning och hur dessa har motsvarat de i lagen om statsandelar uppställda målsättningarna samt det, hur inrikesministeriet har säkerställt att understöden har använts på ett ändamålsenligt sätt.

Som helhet betraktat utgör finansieringsunderstöden enligt prövning en mycket liten del av de statsandelar och -bidrag som kommunerna erhåller. Ändå är finansieringsunderstöden enligt prövning av tämligen stor betydelse för vissa enskilda kommuner.

Under revisionens gång riktades en enkät till 60 kommuner och hos 10 kommuner gjordes en revision på platsen. De här kommunerna var sådana som hade ansökt om finansieringsunderstöd enligt prövning för år 2004. Av denna anledning kan svaren och de omständigheter som framkommit vid de lokala revisionerna inte tolkas så att de avspeglar åsikterna på hela det kommunala fältet.

Vid revisionen gjordes också statistiska analyser, där som material användes finansiella data från åren 2000 - 2003 om alla kommuner samt data gällande ansökan och beviljande av finansieringsunderstöd åren 2000 - 2004. På basis av denna analys berodde ansökandet och beviljandet av finansieringsunderstöd enligt prövning på kommunens ekonomiska situation samt på det, om kommunen hade fått sådant understöd året innan.

Enligt resultaten är det allt mer sannolikt att en ansökan om finansieringsunderstöd enligt prövning görs (när övriga inverkanse faktorer är oförändrade):

- ju mindre föregående års finansieringstillgångar per invånare var året innan.
- ju större utgifterna för social- och hälsovårdsväsendet per invånare var året innan,
- ju mindre föregående års årsbidrag var,
- ifall kommunen har beviljats finansieringsunderstöd enligt prövning året innan,

- ju mindre skatteintäkterna per invånare var året innan,
- ju mindre investeringarna per invånare var året innan,
- ju mindre kommunens invånarantal är.

Analysen av ansökandet om understöd baserar sig på data från alla kommuner. Dess resultat förefaller att vara logiska. Ju sämre kommunens ekonomiska situation är, desto större är sannolikheten för att kommunen ansöker om finansieringsunderstöd enligt prövning.

Vid granskningen av de faktorer som inverkat på beviljande av understöd omfattar granskningen endast de kommuner som ansökt om understöd. Av resultaten framgår att det är allt mer sannolikt att understöd beviljas:

- ju större lånestocken per invånare var året innan,
- ju mindre finansieringstillgångarna per invånare var året innan,
- ju mindre årsbidraget per invånare var året innan,
- ju större social- och hälsovårdsväsendets nettoutgifter per invånare var året innan,
- ifall kommunen har beviljats understöd året innan,
- ju mindre tillväxtprocenten för driftsutgifterna var året innan.

Också dessa resultat förefaller logiska. Ju sämre det ekonomiska läget är, med desto större säkerhet beviljas understöd. Av resultaten framgår även att också efter det att de faktorer som beskriver kommunens ekonomiska situation har stabiliserats, är de föregående årens beslut om beviljande en väsentlig förklarande omständighet.

Låt oss föreställa oss två kommuner, A och B, som enligt dessa nyckeltal befinner sig i en exakt lika dålig ekonomisk ställning och som ansöker om understöd år t . Kommun A har fått understöd år $t-1$, kommun B inte. Enligt resultaten får kommun A understöd med ca 10 procentenheters större sannolikhet än kommun B. Förfarandet verkar inte rättvist från kommunernas synpunkt.

Vid granskningen av beroendeförhållandet mellan det beviljade understödsbeloppet (euro/invånare) och de vid analysen tillämpade faktorerna inkluderades i granskningen endast de kommuner åt vilka understöd har beviljats. Som ytterligare förklarande faktor har använts det ansökta understödsbeloppet (euro/invånare).

Enligt resultaten förklarades understödets storlek per invånare av föregående års årsbidrag per invånare. Årsbidragets koefficient är

negativ, dvs. ju större årsbidrag, desto mindre understöd har beviljats. T.ex. det ansökta eurobeloppet förefaller inte att ha inverkan på hur mycket som beviljas i understöd.

Som sammanfattning av analyserna kan konstateras, att ansökan om och beviljandet av statsunderstöd enligt prövning är beroende av kommunens ekonomiska situation och av det, huruvida kommunen har fått understöd under de föregående åren - också efter det att de faktorer som beskriver det ekonomiska läget har stabiliserats.

Enligt 13 § 1 momentet i lagen om statsandelar till kommunerna är den primära grunden för beviljande av finansieringsunderstöd enligt prövning exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter. I regeringens propositioner till lagar om kommunernas statsandelar har inte definierats vad som avses med exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter eller det, när dessa svårigheter är så stora att de utgör motiv för ett utökat ekonomiskt stöd.

Enligt samma lagrum beaktas som faktorer vilka påverkar behovet av ekonomiskt stöd också lokala särförhållanden. Åren 1997 - 1999 och 2001 - 2002 kunde också särskilda svårigheter som orsakades kommunerna av fullgörandet av lagen om statsandelar beaktas när finansieringsunderstöd beviljades. Vid beviljandet av detta understöd för åren 2003 - 2005 har denna övergångsregel inte förelagat.

Då det meddelats om möjligheten att ansöka om understöd eller när beslut fattats om beviljande av understöd har inte exakt angetts på vilka faktorer beslutet om understöd baserar sig, och med vilken egenvikt dessa faktorer beaktas eller har beaktats när understödet beviljats. Emedan kriterierna enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen har varit avsevärt många, är förfarandet inte genomskinligt. Det har dessutom inte rimmat med lagen om förvaltningsförfarande eller förvaltningslagen som ersatt denna, emedan dessa lagar förutsätter att beslut av det slag som här fattats skall motiveras. Enligt revisionsverkets uppfattning förutsätter vidden av och inexaktheten i 13 § 1 momentet i lagen om statsandelar samt ett jämlikt bemötande av kommunerna, att samtliga kommuners ekonomiska data behandlas med samma, senast i samband med beslutet om understöd offentliggjorda kriterier, och att i samband med beslutet också meddelas med vilken egenvikt på beslutet har inverkat lokala särförhållanden, som också skall nämnas. Revisionsverket anser att den information om kommunernas ekonomiska situation som står

till inrikesministeriets förfogande och verktygen för en analys av den är tillräckliga för en beredning av besluten om understöd.

På basis av revisionen råder mellan inrikesministeriet och finansministeriet divergerande uppfattningar om orsakerna till kommunernas ekonomiska svårigheter av bestående art. Orsaken till de ekonomiska problemen i de kommuner som fått finansieringsunderstöd enligt prövning är enligt inrikesministeriets uppfattning a priori att inkomstfinansieringen är otillräcklig. Enligt finansministeriets synsätt är en otillräcklig inkomstfinansiering inte orsaken till kommunernas ekonomiska problem i så pass stor skala, emedan systemet för utjämning av skatteintäkterna innebär att kommunernas intäktsnivå stiger till 90 % av de genomsnittliga skatteintäkter som beräknas enligt kommunernas genomsnittliga skatteprocent.

På basis av de svar från kommunerna som har erhållits vid revisionen har kommunerna genomfört många slags sparåtgärder. Den kommunalekonomiska betydelsen av dessa åtgärder förblir emellertid öppen. Som en positiv omständighet betraktar revisionsverket att en förklarande faktor vid beviljande av understöd har varit att tillväxtprocenten för kommunens driftsutgifter har understigit medeltalet.

Inrikesministeriet har under senare år uppställt villkor för erhållande av understöd, vilkas iakttagande ministeriet enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen emellertid inte har övervakat på ett adekvat sätt. Dessutom innefattar de gällande villkoren inga slags sanktioner för det fall att villkoren inte följs. Revisionsverket understryker, att när det är fråga om finansieringsunderstöd enligt prövning kan den som beviljar statsunderstödet t.ex. uppställa ett villkor som gäller återtagning av understödet utan att i lagen ingår någon särskild bestämmelse om detta. Sålunda förutsätter ett återtagningsvillkor för finansieringsunderstöd enligt prövning, när kommunen har försummat de åtgärder för sanering av kommunens ekonomi som har uppställts som ett villkor för statsunderstödet, inte ändringar i lagstiftningen. Trots att kommunernas finansieringsunderstöd enligt prövning utgör en mycket liten del av det stöd som kommunerna erhåller av staten, anser revisionsverket att det ändå är fråga om ett till sitt belopp så pass betydande stöd, att inrikesministeriet bör säkerställa att med understöden uppnås de effekter som avsetts med dem. För detta bör villkoren vara möjliga att förverkliga och tillräckligt konkreta, de bör innefatta sanktioner och iakttagandet av

dem bör övervakas. Detta förutsätter givetvis att ministeriet har tillräckliga resurser för ändamålet.

Av understöden har en betydande del beviljats återkommande eller nästan återkommande åt samma kommuner. Enligt revisionsverkets uppfattning är detta motiverat ifall förhållandena i kommunen fortgående är exceptionella. I sådana fall bör inrikesministeriet särskilt försäkra sig om att de exceptionella förhållandena inte beror på kommunens egna åtgärder eller på att kommunen inte har iakttagit de uppställda villkoren. Enligt revisionsverkets uppfattning borde en sanering av kommunens ekonomi vara den främsta målsättningen vid beviljande av finansieringsunderstöd enligt prövning. Av denna anledning borde också övervägas återtagande av understödet, ifall kommunen försummar sina egna åtgärder i syfte att sanera ekonomin.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustuksien myöntämistä ja käyttöä. Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Sanna Ollila. Tarkastuskertomuksen luvun 3.8 ja sen perusteella tehdyt kannanotot on kirjoittanut ylitarkastaja Ville Vehkasalo tarkastusvirastosta.

Kuntien avustuksista päättää sisäasiainministeriön esityksestä valtioneuvosto. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta antoi vuoden 2001 kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisen yhteydessä erillisen lausuman avustusten käytöstä. Lausuman mukaan rahoitusavustus on muodostunut joillekin kunnille pysyväksi rahoitusmuodoksi, joka ei kannusta muuttamaan palvelurakenteita taloudellisemmiksi eikä muutoinkaan kehittämään kuntataloutta kestävämmälle pohjalle. Lausumassa todettiin myös, että sisäasiainministeriön asettamia talouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja tulisi tiukentaa sekä niiden seurantaa tehostaa. Muutoin kuntien valtiosuuslain säännös on jäämässä kuolleeksi kirjaimeksi.

Hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla sekä siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla on keskeinen asema tarkasteltaessa kuntien toimintatapoja, tehokkuutta ja tarvetta rakenteellisiin muutoksiin. Peruspalveluohjelman mukaan kuntien harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisperusteita muutetaan siten, että avustusta myönnetään nykyistä harvemmille kunnille ja kunnilta edellytetään suunnitelma talouden tervehdyttämiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta on myönnetty momentin 26.97.34 (Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus) määrärahas-
ta. Pääosa kuntien valtiolta saamasta tuesta muodostuu lakimääräisistä valtiosuuksista. Liitteessä 1 ja taulukossa 1 ilmoitetaan harkinnanvaraisten rahoitusavustusten ohella kuntien yleisen valtiosuuden ja verotuloihin perustuvien tasausten (momentti 26.97.31¹), ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin (momentti 29.20.30), yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin (momentti

¹ Vuosina 1990 ja 1995 momentit 26.97.31 ja 26.97.33 sekä vuosina 2000 ja 2003 momentti 26.97.31.

29.40.30²) ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin (momentti 29.60.30³) myönnettävien valtionosuuksien ja -avustusten sekä kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin myönnettävien valtionosuuksien (momentti 33.32.30⁴) yhteismäärät.

Taulukko 1. Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset sekä eräät valtionosuudet ja -avustukset vuosina 1990, 1995, 2000, 2003 ja 2005 euroina.

| Vuosi | Harkinnanvarainen rahoitusavustus | Eräät valtionosuudet ja -avustukset kunnille |
|-------|-----------------------------------|--|
| 1990 | 5.050.000 | 5.274.286.384 |
| 1995 | 3.367.003 | 5.722.756.939 |
| 2000 | 70.707.070 | 4.167.021.847 |
| 2003 | 47.092.000 | 5.395.530.612 |
| 2005 | 30.000.000 ⁵ | 6.214.542.000 |

Harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia on myönnetty vuodesta 1978 lähtien. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2006 kuntien harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen on ehdotettu 25.000.000 euroa. Avustuksen vaikuttavuutta pyritään lisäämään myöntämällä avustusta entistä harvemmille kunnille, jolloin avustusta saavan kunnan talouden tervehdyttämiseen käytettävissä olevat resurssit suhteellisesti kasvavat.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö huomauttaa, että harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin varattua määrärahaa ja saajien lukumäärää on viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaasti kasvatettu ilman, että poik-

² Vuonna 1990 momentit 29.43.30 ja 29.46.30, vuonna 1995 momentit 29.43.30 ja 29.43.31 sekä vuosina 2000 ja 2003 momentti 29.40.30.

³ Vuosina 1990 ja 1995 momentti 29.65.30 sekä vuosina 2000 ja 2003 momentti 29.60.30.

⁴ Vuonna 1990 momentit 33.32.30, 33.32.38, 33.77.30, 33.78.30, 33.78.38, 33.79.30, 33.79.35 ja 33.79.38 sekä vuosina 1995, 2000 ja 2003 momentti 33.32.30.

⁵ Hallituksen esityksessä 161/2005 vp vuoden 2005 toiseksi lisätalousarvioksi määrärahaa ehdotetaan lisättäväksi 10.000.000 eurolla.

keuksellisesti tai tilapäisesti kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien lukumäärä olisi samassa suhteessa kasvanut. Valtiovarainministeriö katsoo, että määrärahan mitoitus ei vastaa valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin mukaista tarvetta. On perusteltua olettaa, että määrärahan kasvattaminen on synnyttänyt aiheetonta ylikysyntää rahoitusavustuksiin.

Vuoden 2003 avustuspäätöksen yhteydessä saajakunnille asetettiin vuoden 2002 tavoin avustuksen käyttöä koskevat ehdot sekä pyydettiin toimittamaan sisäasiainministeriölle selvitys talouden tervehdyttämistä koskevista toimenpiteistä. Vuonna 2004 avustuksen saajiksi esitettyjen kuntien talouden tervehdyttämistoimenpiteet ovat pääosin samoja kuin kyseiset kunnat olivat ilmoittaneet toimenpiteikseen vuonna 2003. Vuonna 2003 avustusta käytettiin muun muassa lainojen lyhennyksiin, pakollisiin korvausinvestointeihin (esim. homekoulut), mutta myös käyttötalousmenoihin. Koska avustus kirjataan tuloslaskelmassa tuottoihin, pienentää se aina määrällään tilikauden alijäämää tai lisää määrällään tilikauden ylijäämää.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTIEN KUVAUS

Valtion vuoden 2004 talousarvion momentilla 26.97.34 oli harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin varattu 48.068.000 euron määräraha. Avustuksen taloudellisen vaikuttavuuden varmistamiseksi avustuksen asukaskohtaiseksi euromääräksi esitettiin vähintään noin 70 euroa per asukas, kuitenkin enintään kunnan hakemuksessa ilmoitettu määrä⁶.

Vuonna 2004 harkinnanvaraista rahoitusavustusta haki määräraajassa 215 kuntaa, yhteissummaltaan 235.548.422 euroa. Avustuksen tarvetta perusteltiin muun muassa tilinpäätöksen alijäämien kasvulla ja sen tasapainotusongelmilla, valtionosuus- ja veroperustemuutoksilla, palvelutarpeiden muutoksilla sekä poikkeuksellisilla ja ennakoimattomilla menoilla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Määrärahaa jaettiin kokonaisuudessaan 99 kunnalle ja avustuksen suuruus oli keskimäärin 70 euroa per asukas. Asukaskohtainen avustus oli 23 euroa 1 kunnalle, 70 euroa 70 kunnalle, 110 euroa 12 kunnalle, 170 euroa 11 kunnalle, 200 euroa 2 kunnalle ja 400 euroa 3 kunnalle. Pienimmän asukaskohtaisen tuen saajan kokonaisavustussumma nousi huomattavaksi kunnan suuren asukasmäärän vuoksi. Vuoden 2004 kuntien harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen saajista avustusta oli saanut 45 kuntaa myös vuonna 2003.

Yhdenkään avustusta hakeneen kunnan avustuspäätös ei ylittänyt anottua määrää. Kuntaliiton puoltava lausunto oli neljälle kunnalle yhtä suuri kuin anottu avustusmäärä. Muissa tapauksissa se oli pienempi kuin kunnan hakema määrä. Avustussumma ylitti Kuntaliiton puoltavan lausunnon avustusmäärän kahdeksassa tapauksessa. Kunta oli saanut avustusta 24 tapauksessa, vaikka Kuntaliitto ei ollut sitä puoltanut. Viidessä tapauksessa kunta ei ollut saanut avustusta Kuntaliiton puollosta huolimatta. Kuntaliitto ei puoltanut eikä valtioneuvosto myöntänyt harkinnanvaraista rahoitusavustusta 110 kunnalle.

⁶ Valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnalle annettu esittelymuistio 8.10.2004.

Kuntien yhteenlasketut vuosikatteet olivat vuoden 2004 tilinpäätösten mukaan lähes 1,1 miljardia euroa⁷. Vuosikate aleni edellisestä vuodesta 150 miljoonaa euroa. Kokonaisuutena vuosikatteet eivät riittäneet kattamaan poistoja.

Tilinpäätösten mukaan negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 137 vuonna 2004, kun niitä vuonna 2003 oli 63. Asukasta kohti lasketun vuosikatteen painotettu keskiarvo oli vuonna 2004 noin 211 euroa, kun vastaava luku edellisellä vuonna oli 240 euroa. Kaikkien kuntien ja kuntayhtymien vuosikate oli vuonna 2003 noin 1,58 miljardia euroa. Vuonna 2004 vastaavan luvun arvioitiin olevan noin 1,43 miljardia euroa. Kuntien ja kuntayhtymien talouden heikko kehitys johtui lähinnä toimintamenojen nopeasta kasvusta. Vaikka vuosikate heikkeni merkittävästi, käyttöomaisuusinvestoinnit pysyivät vuonna 2004 edellisen vuoden korkealla tasolla. Investoinnit katettiin tulo-rahoituksen ohella käyttöomaisuuden myyntituloilla, toimintapääomaa vähentämällä ja lisääntyneellä lainanotolla. Lainakanta kasvoi 5,6 miljardista 6,5 miljardiin euroon.

Kuntien saamat verotulojen tilitykset lisääntyivät runsaan prosentin vuonna 2004. Kunnallisveron tilitykset kasvoivat hieman. Koko kansantalouden palkkasumma kohosi viime vuonna reippaasti, mikä osaltaan kasvatti veropohjaa. Kunnallisveron tilityksiä pienensivät vuonna 2004 verovähennysten muutokset sekä verojen tilityksiin liittyvät ajoitustekijät. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta kohosi kuutisen prosenttia. Tilitysten kasvamiseen vaikutti yritysten tulosten paraneminen. Kiinteistöveron tilitykset lisääntyivät kolme prosenttia.

Vuonna 2005 kunnallisverojen tilitysten arvioidaan kohoavan 4 - 4,5 prosenttia. Ansiotulot kasvavat viitisen prosenttia. Veropohjaa pienentävät päätetyt verovähennysten muutokset. Tilitysten ajoitustekijät eivät vaikuta kertymiin siinä määrin kuin aiempina vuosina. Kuntien tuloveroprosenttien kohottamiset kasvattavat tilityksiä runsaat 120 miljoonaa euroa. Kunnallisveron tilitykset ovat vuonna 2005 kaikkiaan 12,44 miljardia euroa.

Yhteisöjen tuloveroprosenttia alennettiin kuluvan vuoden alusta 29 prosentista 26 prosenttiin. Tämä kompensoitiin kunnille korottamalla kuntaryhmän jako-osuutta 19,75 prosentista 22,03 prosent-

⁷ Seuraavat tässä luvussa esitetyt kuntataloutta koskevat luvut perustuvat tiedotteeseen Kuntatalous 2/2005.

tiin. Kuntien tilitykset yhteisöverosta kasvavat vuonna 2005 huomattavasti myös yhteisöjen vuoden 2004 ja tällekin vuodelle arvioitun hyvän tulokehityksen johdosta.

Kunnat ja kuntayhtymät käyttävät 29 miljardia euroa vuodessa palvelujen järjestämiseen ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. Menoista vajaa puolet katetaan veroilla, neljännes maksuilla ja myyntituloilla ja vajaa viidennes valtionosuuksilla.

2.2 TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksen pääkysymyksinä on selvittää kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteet ja niiden vastaaminen valtionosuuslaissa asetettuihin tavoitteisiin sekä se, miten sisäasiainministeriö on varmistunut avustusten käytön asianmukaisuudesta.

Pääkysymyksiä on täydennetty seuraavilla tarkastuskysymyksillä:

1. Millaisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin avustusta on myönnetty? Ovatko nämä vaikeudet olleet poikkeuksellisia tai tilapäisiä vai myös muunlaisia eli viimeksi tarkoitettussa tapauksessa, onko avustusta saaneiden kuntien talousongelmien syynä ollut lähtökohdiltaan tulorahoituksen riittämättömyys?
2. Ovatko samat kunnat olleet usein tuen saajina? (ensisijaisesti tukea tulisi myöntää poikkeuksellisiin tai tilapäisiin tarpeisiin)
3. Miten ovat tulleet toimeen sellaiset kunnat, joiden hakemusta ei ole hyväksytty?
4. Miten avustuskriteerit ovat muuttuneet?
5. Millaisia ehtoja sisäasiainministeriö on asettanut rahoitusavustuksille? Onko näitä ehtoja noudatettu? Miten sisäasiainministeriö on toiminut, jos niitä ei ole noudatettu?

2.3 AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastus on suoritettu perehtymällä tausta-aineistoon eli lainsäädäntöön, kuntien vuoden 2004 rahoitusavustushakemuksiin, kuntien talouden tasapainottamista koskevista toimenpiteistä laadittuun yhteenvedoon, sisäasiainministeriön laatimaan analyysiin kuntien vuosien 2001 - 2003 tilinpäätösaineistosta, Suomen Kuntaliiton lausuntoihin vuoden 2004 rahoitusavustushakemuksista, sisäasiainministeriön valintamenettelyyn ja jakoehdotukseen sekä valtioneuvoston päätösasiakirjoihin. Sisäasiainministeriöstä on saatu luettelot harkinnanvaraisten rahoitusavustusten saajista vuosina 1989 - 2001 ja vuosina 1994 - 2004. Ne on yhdistetty yhdeksi taulukoksi, johon on lisätty väestötiedot, jolloin on laskettu asukaskohtainen avustus. Kuntien vuosien 2000 - 2003 talous- ja toimintatietojen, avustusta vuosina 2000 - 2003 hakeneiden kuntien tietojen ja vuosien 2000 - 2004 harkinnanvaraista rahoitusavustusta koskevien päätösten pohjalta laadittiin regressioanalyysi.

Lisäksi on tehty kysely sisäasiainministeriölle (liite 2) ja 60 kunnalle (liite 4), suoritettu tarkastuskäyntejä sisäasiainministeriöön ja 10 kuntaan sekä haastateltu asiantuntijoita ja vastuuhenkilöitä kyseisissä organisaatioissa ja Suomen Kuntaliitossa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty ja saatu selvitys sisäasiainministeriöltä sekä lausunnot valtionvarainministeriöltä ja Suomen Kuntaliitolta. Ne ovat tämän tarkastuskertomuksen liitteinä 8-10. Ne on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa. Kertomuksen liite 6, joka sisältää kuntakohtaisen luettelon harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista vuosina 1989 - 2004 sekä avustuskertojen lukumäärän tuona ajanjaksona, on erillisenä julkaisuna.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 LAINSÄÄDÄNTÖ

Kuntien valtionosuuslain (1147/1996, jäljempänä myös valtionosuuslaki) 13 §:n 1 momentin perusteella ensisijainen peruste myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta ovat poikkeukselliset tai tilapäiset kunnallistaloudelliset vaikeudet. Hallituksen esityksissä kuntien valtionosuuslaeiksi ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan poikkeuksellisina tai tilapäisinä kunnallistaloudellisina vaikeuksina eikä myöskään sitä, milloin nämä vaikeudet ovat niin suuria, että ne antavat perusteen lisättyyn taloudelliseen tukeen. Saman säännöksen mukaan taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain (1273/1988) 6 § poikkesi valtionosuuslain 13 §:n 1 momentista siten, että sen mukaan taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina tuli ottaa huomioon myös lain 1 §:n 1 momentissa⁸ tarkoitetuissa laeissa säädettyjen tehtävien kunnallistaloudelle aiheuttama erityinen rasitus. Hallituksen esityksessä⁹ on muun ohella mainittu, että harkinnanvaraisen avustuksen tarkoituksena on tukea kuntia tilanteissa, joissa kuntaa ovat kohdanneet äkilliset kunnallistalouteen vaikuttavat muutokset, joihin se ei ole voinut varautua. Lain 1 §:n 1 momentissa mainittujen tehtävien hoidosta aiheutuva poikkeuksellinen rasitus toteutuisi käytännössä erityisesti palo- ja pelastustoimessa ja tällainen rasitus korotaisi avustuksen määrää silloin, kun kunta muuten täyttää rahoitus-

⁸ *Kyseessä olivat yleisestä oikeusaputoiminnasta, pienyritysten vuosilomarahasta, maatalousyrittäjien lomituspalveluista, kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista, rakennuslain, kunnalle suoritettavasta katumaksusta, asumistuesta, maatalouslautakunnista, maataloustuen jako- ja valvontatehtävien hoitamisesta, valtionavustuksesta elinkeinoelämän edistämiseen kunnissa sekä kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa annetuissa laeissa määritellyt tehtävät, joista aiheutuneisiin kustannuksiin kunnat olivat saaneet valtionosuutta tai -avustusta (ns. pienet valtionaputehtävät).*

⁹ *HE n:o 134/1988.*

avustuksen myöntämisen edellytykset. Laki- ja talousvaliokunta edellytti, että harkinnanvaraisia avustuksia tulee myöntää kunnille, joilla palo- ja pelastustoimen menot ovat huomattavan korkeat niiltä edellytetyn korkean valmiusasteen vuoksi¹⁰.

Hallituksen esityksessä kuntien valtionosuuslaiksi¹¹ maininta ns. pienistä valtionaputehtävistä johtuvaan kunnallistaloudelliseen rasi-
tukseen harkinnanvaraisen avustuksen myöntämisperusteena oli poistettu. Poistoa ei ollut perusteltu. Hallintovaliokunta edellytti, että harkinnanvaraisia avustuksia voidaan käyttää myös uuden valtionosuusjärjestelmän mahdollisesti aiheuttamien kuntakohtaisten taloudellisten vaikeuksien helpottamiseen. Tältä osin valiokunta ilmoitti täydentävänsä lakiehdotuksen 18 §:n perusteluja. Muutosehdotusta hallituksen lakiehdotuksen sisältöön ei valiokunta tältä osin tehnyt. Lausunnon mukaan eräänä harkinnanvaraisen avustuksen perusteena voidaan pitää, muutoin harkinnanvaraisen avustuksen saamisen edellytysten täytyessä, peruskoulun oppilasasuntolan ylläpitämistä saaristo-oloissa.

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi valtionosuuslaiksi¹² todetaan, että harkinnanvaraista rahoitusavustusta ehdotetaan myönnettäväksi jo aiemmin voimassa olleiden perusteiden ja että pykälän ensimmäinen momentti vastaisikin sanamuodoltaan tarkasti nykyisen lain 18 §:ää. Hallitus ehdotti lain 30 §:ksi säännöstä, jonka mukaan sen lisäksi, mitä 13 §:ssä säädetään, otetaan myös tämän lain täytäntöönpanosta kunnille johtuvat erityiset taloudelliset tekijät huomioon rahoitusavustusta vuosille 1997 - 1999 myönnettäessä. Hallintovaliokunta totesi, että koska ehdotettavat kuntien valtionosuuksien määrätymisperusteet merkitsevät huomattavia muutoksia useiden kuntien valtionosuuksiin, on näitä muutoksia tasattava harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella, joka kohdennetaan heikoimmassa asemassa oleviin ja järjestelmän toteuttamisen yhteydessä suurimpiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuviin kuntiin. Valiokunta ei ehdottanut sanotun siirtymäsäännöksen voimassaoloajalle muutosta.

Hallituksen esityksessä 138/2000 ehdotettiin muun ohella lain 30 §:ää muutettavaksi siten, että edellä mainittua siirtymäsäännöstä

¹⁰ 1988 vp. – *LtVM n:o 20*.

¹¹ *HE 214/1991, 18 §*.

¹² *HE 149/1996, 13 §*.

sovellettaisiin myös myönnettäessä harkinnanvaraista rahoitusavustusta vuosille 2001. Hallintovaliokunta ei puuttunut hallituksen esitykseen tältä osin¹³.

Hallituksen esityksessä 128/2001 ehdotettiin muun ohella lain 30 §:ää muutettavaksi siten, että edellä mainittua siirtymäsäännöstä sovellettaisiin myös myönnettäessä harkinnanvaraista rahoitusavustusta vuosille 2001 ja 2002. Hallintovaliokunta ei puuttunut hallituksen esitykseen tältä osin¹⁴.

Valtionosuuslain 13 §:n 2 momentin perusteella valtionapuviranomainen voi asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle kunnan talouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja. Rahoitusavustuksen käyttöä koskevia ehtoja on voitu asettaa vuodesta 1993 lähtien. Hallituksen esityksessä 88/2005 ehdotetaan, että rahoitusavustus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Ehtoja koskeva säännös on ollut voimassa varsin pitkään. Vuoden 1993 alusta voimaan tulleeseen valtionosuuslakiin (688/1992) lisättiin ehdon sisältävä 13 §:n 2 momentti lailla 1079/1993, joka tuli voimaan 10.12.1993. Kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista annetussa, 1.1.1989 voimaan tulleessa laissa (1273/1988) ei ollut ehtoa koskevaa säännöstä. Kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetussa laissa (1077/1977) se oli, mutta ehto oli rajattu koskemaan investointihankkeen rahoittamiseen tai määrätyn palvelutuotannon aloittamiseen taikka ylläpitoon myönnettyä harkinnanvaraista rahoitusavustusta.

Valtionavustuslaki (688/2001) ei koske harkinnanvaraista rahoitusavustusta¹⁵. Valtionavustuslaissa valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus ei ole kohdennettu tiettyyn erilliseen hankkeeseen, jonka toteutumista voidaan seurata, vaan avustus on yleiskatteista.

Valtionosuuslaissa ei ole valtionavustuksen palauttamista tai takaisinperintää koskevia säännöksiä, joten ministeriöllä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta periä avustus takaisin, vaikka sille asetettuja ehtoja ei olisi noudatettu. Avustusehdoissa ei ole ollut avustusten pa-

¹³ *HaVM 20/2000 vp.*

¹⁴ *HaVM 18/2001.*

¹⁵ *Valtionavustuslain 3 §:n 2 momentti.*

lauttamista tai takaisinperintää koskevia määräyksiä. Myöskään valtionosuuslain 24 §:ssä tarkoitettu uhkasakkomenettely ei koske harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä sisäasiainministeriö esittää käsityksensä, että avustuksen takaisinperintä edellyttäisi lainmuuttamista. Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen luonteesta johtuen voimassa oleva laki ei sisällä mahdollisuutta periä avustus takaisin valtiolle. Myöskään vuoden 2006 alusta voimaan tuleva lainmuutos ei mahdollistaisi avustuksen takaisinperintää. Vuodesta 2006 lukien seuraavan vuoden avustus voitaisiin kuitenkin avustuksen ehtoja laiminlyötäessä jättää myöntämättä tai myöntää alennettuna, vaikka kunta muuten täyttäisi avustuskriteerit.

Tarkastuksen kuluessa sisäasiainministeriö on tuonut esille että, muutoksenhaun ei ole katsottu olevan tarpeen koskea rahoitusavustusta, koska harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntäminen perustuu etupäässä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tällöin avustuksen myöntämistä koskevan päätöksen yhteydessä ei pääsääntöisesti ole erityisiä oikeussuojan tarpeita. Oikeussuojan tarpeita liittyy erityisesti valtionapuviranomaisen päätöksiin maksatuksen keskeyttämisestä tai takaisinperinnästä. Lisäksi harkinnanvaraisen avustuksen myöntäminen ei perustu yksittäisiin laskennallisiin kriteereihin, vaan kokonaisuuden tarkasteluun. Näin ollen mahdollisissa muutostenhauissa myöntämiskriteereitä voitaisiin tulkita vaihtelevasti ja vain yksittäisen kunnan näkökulmasta.

Hallintolain (434/2003) 44 ja 45 § edellyttävät, että pääsääntöisesti päätös on perusteltava. Myös hallintolailla kumottu hallintomenettelylaki (598/1982) edellytti pääsääntönä päätöksen perustelemista. Muutoksenhakumahdollisuuden tai oikaisumenettelyn puuttuminen ei ole peruste sille, ettei päätöstä perustella.

Kuntalain (365/1995) 65 §:n 2 momenttia muutettiin lailla 353/2000 siten, että kunnalla on alijäämän kattamisvelvollisuus. Säännöksen mukaan talousarviossa tai -suunnitelmassa tai niiden hyväksymisen yhteydessä on päätettävä toimenpiteistä, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä tai talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä suunnittelukaudella katetaan. Suunnittelukaudella tarkoitetaan vähintään kolmen vuoden ajanjaksoa. Edellä tarkoitettu lain muutos tuli voimaan 1.1.2001 ja sitä sovellettiin ensi kerran vuonna 2001 valmisteltaviin talousarvioihin ja -suunnitelmiin sekä vuodelta 2001 laadittaviin tilinpäätöksiin.

3.2 AVUSTUSHAKEMUS

Sisäasiainministeriön kuntaosasto on kirjeessään 5.5.2004 kunnan ja kaupunginhallituksille esittänyt harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntöperusteet ja hakuohjeet. Hakemuksessa on tullut yksilöidä ne perusteet ja erityisolosuhteet, joita kunta pitää syynä vuoden 2004 talouden tasapainottamiseen liittyviin ongelmiinsa. Perusteluissa on tullut painottaa sellaisia tietoja, joita ei voida saada yleisistä tilastoista. Käsittelyn nopeuttamiseksi kuntia on pyydetty toimittamaan hakemukset vuoden 2004 kesäkuun loppuun mennessä sisäasiainministeriöön, joskin ennakkoon jätettyä hakemusta on voinut täydentää elokuun loppuun saakka. Hakemuksen kopio on pyydetty toimittamaan Suomen Kuntaliitolle. Avustusten ehdoissa mainitun talouden tasapainottamista koskevan selvityksen lisäksi hakemukseen on pyydetty liittämään liitelomakkeet täytettyinä.

Yhdellekään kunnalle ei vuodeksi 2004 myönnetty avustusta ilman hakemusta. Yksi kunta ei ollut hakemuksessaan esittänyt haettavaa avustussummaa.

Tarkastuksen aikana ilmeni, että sisäasiainministeriö pitää valtionosuuslain 13 §:n 1 momenttia pääasiallisesti riittävän täsmällisenä ohjeistuksena. Ministeriön mukaan ei ole tarkoituksenmukaista mainita säännöksessä esimerkiksi yksittäistä tunnuslukua, jolla avustuspäätöstä perusteltaisiin.

Hakemuksen liitteet

Vuoden 2004 avustushakemuksen liitteessä 1 on tullut esittää kunnan talousarvio vuodelle 2004 sekä taloussuunnitelma vuodelle 2005. Hakemuksessa on myös tullut esittää tuloslaskelma- ja rahoituslaskelma-arviot, lainakanta ja kassavarat, asukasluku sekä tuloveroprosentti. Vuoden 2005 taloussuunnitelmasta on vaadittu ennen kaikkea tuloveroprosentin esittämistä, tuloslaskelma-arvion vuosikatteen ja tilikauden yli- tai alijäämän arvioimista, rahoituslaskelma-arvio varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirrasta ja rahoitustoiminnan nettokassavirrasta, sekä arvio lainakannasta ja kassavaroista. Liitteen 1 huomautuksia -sarakkeessa on tullut kertoa muun muassa poikkeuksellisten satunnaisten tulojen lähteet ja todennäköiset toteutuman poikkeamat talousarviosta sekä esimerkiksi liikelaitosten käsittely talousarviossa. Liitelomakkeessa 2 on tullut arvioida erityisesti vuoden 2004 tilannetta ja yksilöidä kunnan ta-

lousvaikeudet, joihin haetaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta, esittää perustelut, jotka osoittavat edellä mainitut vaikeudet poikkeukselliseksi tai tilapäiseksi, sekä arvioida poikkeuksellisten tai tilapäisten talousvaikeuksien vaikutukset kunnan toimintakykyyn ja palveluvarustukseen ja esittää ne toimenpiteet, jotka kunta on tehnyt tai on tekemässä poikkeuksellisten tai tilapäisten talousongelmien parantamiseksi. Lisäksi on tullut esittää mahdolliset muut perustelut rahoitusavustuksen saamiselle. Liitteessä 3 on tullut arvioida talouden tervehdyttämistoimenpiteitä ja niiden euromääräisiä vaikutuksia kunnan talouteen vuosina 2004 - 2006.

Vuoden 2003 rahoitusavustushakemuksen liitelomakkeissa 1 ja 2 pyydettiin esittämään vastaavat tiedot kuin vuonna 2004. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta vuonna 2003 saaneiden kuntien tuli toimittaa yhteenveto talouden tasapainottamista (vuosi 2003 ja sen jälkeen suunnitelmakausi vuoteen 2005) koskevista toimenpiteistä sisäasiainministeriölle vuoden 2004 huhtikuun loppuun mennessä. Tervehdyttämistä koskevien toimenpiteiden tuli kattaa myös palvelurakennetta koskevat ratkaisut.

3.3 AVUSTETTAVIEN KUNTIEN VALINTA SISÄASIAINMINISTERIÖSSÄ

Valtioneuvoston harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämispäätöksen valmistelu kuuluu sisäasiainministeriölle, jonka toimialaan kuuluu seurata ja arvioida kuntatalouden tilaa ja kehitystä. Joinakin vuosina avustuksen myöntäminen on erillissäännöksellä sidottu osittain valtiosuusmenetyksiin järjestelmämuutosten johdosta. Ministeriön yleisenä linjauksena on ollut, että tuki on kertaluonteinen. Osalle kuntia tukea on myönnetty talouden heikkouden vuoksi useana vuonna peräkkäin. Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien ongelmat ovat usein rakenteellisia ja siten pitkäaikaisia ja poikkeuksellisia. Toinen syy on se, että sekä valtiosuusuidustusten että kuntien verotuloja koskevien perustemuutosten haittavaikutuksia on kompensoitu harkinnanvaraisella avustuksella. Esimerkiksi kunnan lainakannan alentaminen vaatii pitkäjänteistä talouden tervehdyttämisohjelmää. Pitkäaikaisten talousongelmien taustalla ovat usein rakenteelliset tekijät, kuten syrjäinen sijainti ja epäedullinen väestörakenne.

Sisäasiainministeriön käyttämät avustuskriteerit perustuvat pääosin kuntien tilinpäätöstietoihin viimeisen kolmen vuoden ajalta eli esimerkiksi vuoden 2004 avustustarvetta harkittaessa on käytetty vuosien 2001 - 2003 tietoja. Päätöksenteossa painottuvat tuoreimman tilinpäätöksen tiedot. Lisätietoina käytetään kuntien hakemusten yhteydessä toimittamaa aineistoa. Koska harkinta käytännössä perustuu pitkälti laskennalliseen tilastoaineistoon, esimerkiksi laissa mainittua paikallisten erityisolosuhteiden perustelua voidaan käyttää vain varsin rajoitetusti eli silloin, kun harkintaperuste on kuvattavissa kaikista hakijoista saatavin vertailukelpoisin tunnusluvuin. Viime vuosina on sisäasiainministeriön mukaan huomiota kiinnitetty aiempaa enemmän kunnan omiin talouden tervehdyttämistimenpiteisiin ja niiden vaikuttavuuteen.

Avustuksen tarveanalyysissä on arvioitu kunnan tulorahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta sekä näiden muutosta niitä kuvaavin tunnusluvuin. Tulorahoituksen riittävyttä on arvioitu erityisesti vuosikatteen ja sen muutoksen perusteella. Tuloveroprosentin poikkeamaa maan keskimääräisestä on käytetty kuvaamaan kunnan yleistä taloudellista liikkumavaraa. Muita keskeisiä tunnuslukuja ovat lainakanta, taseeseen kertynyt ali- tai ylijäämä, omavaraisuusaste ja kassan riittävyys. Omavaraisuusaste mittaa kunnan oman pääoman suhdetta koko pääomaan. Se mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Varallisuuseristä kassavarat, rahastojen sekä varausten lisäykset ja vähennykset huomioidaan osana muuta kriteeristöä. Myös satunnaiset tuotot ovat tarkastelun kohteena. Niissä huomioidaan menneen kehityksen lisäksi kuluva ja talousarviovuosi. Tällaisia eriä ovat esimerkiksi kunnallisen sähköyhtiön osakkeiden myynnistä saadut varat. Kunnan rahoitusasemaa arvioitaessa tarkastelussa on mukana myös lainakanta konsernitasolla. Muilta osin konsernitasoisia tietoja ei ole katsottu oleellisiksi.

Tarkastuksen perusteella rahoitusavustushakemuksessa vaaditaan esitettäväksi niukalti kunnan tasetietoja.

Lisäksi arviointiperusteena on käytetty tietoja vuosina 1999 - 2003 myönnettyistä harkinnanvaraisista avustuksista. Taloudelliset tunnusluvut on laskettu euroina asukasta kohti. Sisäasiainministeriö vertaa kunnan taloutta maan keskimääräisiin sekä muiden kuntien tunnuslukuihin asukaskohtaisesti. Edelleen kunnittain tarkastellaan talouden kehityksen suuntaa ja keskeisiä muutoksia viimeisien vuosien ajalta.

Valmistelussa huomioidaan myös muut mahdolliset kuntien talouteen vaikuttavat seikat, kuten valtion toimesta tehdyt kuntia koskevat uudistukset ja niiden kuntakohtaiset vaikutukset. Sisäasiainministeriöllä on käytössään ns. kuntien talouden ennakointimalli, jolla talustilanteen kehitystä tulevina vuosina voidaan arvioida kuntakohtaisesti, esimerkiksi tietyllä toimintamenojen kasvuoletuksella.

Alustavissa kannanotoissaan tarkastusvirasto piti sisäasiainministeriön käytössä olevaa kuntien taloudellista tilannetta kuvaavaa informaatiota ja sen analysoimiseksi käytettävää välineistöä riittävänä avustuspäätösten valmistelemista varten.¹⁶ Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että sisäasiainministeriön kuntien taloudellista tilannetta koskeva kriteeristö painottuu liiaksi tulopohjan riittävyden analysointiin. Valtiovarainministeriön mielestä tulopohjan lisäksi tulisi ottaa huomioon myös kustannustaso ikävakioituna.

Tarkastuksen kuluessa sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan lopullisesti kunkin kunnan talous ja avustuksen tarve arvioidaan kokonaisuutena, jossa huomioidaan myös kunnan omat erityisperustelut. Laskennallisia kertoimia ministeriö ei ole määritellyt, vaikka käytännössä muutamia tunnuslukuja painotetaan enemmän kuin toisia. Arvioinnissa kriteereiden painotus on samankaltainen kaikille kunnille. Täysin laskennallisia kertoimia ei ministeriön mukaan voi soveltaa harkinnanvaraisissa avustuksissa, koska se saattaisi antaa väärän kuvan kunnan kokonaistaloudellisesta tilanteesta ja liikkumavarasta.

Sisäasiainministeriöstä on tuotu esiin myös se, ettei ole mahdollista tehdä avustusten myöntämisesitystä siten, että esimerkiksi painokertoimien avulla määriteltäisiin avustusta saavat kunnat, koska lain mukaan avustus on myönnettävä harkinnanvaraisesti. Kriteereitä tai niiden painoarvoja ei ole myöskään tarkoituksenmukaista tai perusteltua ilmoittaa hakijalle ennakkoon, koska tämä saattaisi esimerkiksi ohjata kuntaa velanottoon harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen saamiseksi.

Nykyisillä tunnusluvuilla saadaan sisäasiainministeriön mielestä riittävä kuva kunnan taloudellisesta tilanteesta. Käytössä ovat julkiset tilinpäätöstiedot, jolloin menettely on läpinäkyvää ja vertailu-

¹⁶ Tämä on myös lopullinen tarkastusviraston kannanotto.

kelpoista. Käytännössä tarkastelun kohteina ovat lähes kaikki tulos- ja rahoituslaskelman sekä taseen erät. Tarkastuksessa ei eroja virkamiesvalmistelun tuloksen ja lopullisen avustusten myöntöpäätöksen välillä ole kyetty selvittämään.

Opetusministeriön hallinnonalalla myönnettyä harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta ei huomioida erikseen sisäasiainministeriön harkinnanvaraista avustusta myönnettäessä. Opetusministeriön harkinnanvarainen korotus on osa kunnan saamaa valtionapua, mikä vaikuttaa vuosikatteeseen ja on sisäasiainministeriön mukaan tätä kautta mukana kunnan talouden arvioinnissa. Tarkastusvirasto huomauttaa, että vuosikatteeseen vaikuttavat muun muassa kaikki toimintakulujen ja valtionosuuksien ja -avustusten muutokset. Lisäksi tämän valtionavun myöntämisperusteet ovat sisäasiainministeriön mukaan huomattavasti suppeammat kuin sisäasiainministeriön avustuksessa.

Arviointiprosessin lopuksi sisäasiainministeriö käy Suomen Kuntaliiton kanssa läpi avustusta hakeneiden kuntien taloudellisen tilanteen kunnittain ja huomioi Kuntaliiton kannan mahdollisista saajakunnista. Myös muilta tahoilta, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriöltä, voidaan pyytää lausunto asiasta.

Erityisesti kunnille talousongelmia aiheuttavina puutteina sisäasiainministeriö pitää lähinnä erilaisia valtionosuusjärjestelmän muutoksia ja niiden siirtymävaiheita sekä kunnille osoitettuja uusia tehtäviä, jolloin kunta ei ehdi sopeuttaa toimintaansa riittävän nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen. Kunnan rahoitusosuuden uusista tehtävistä aiheutuvista kustannuksista on katsottu olevan liian korkea. Kustannustenjaon tarkistusten, erityisesti indeksitarkistusten vajaatasoisuuden, on koettu kaventavan tulorahoituksen riittävyttä. Lisäksi valtionosuuksien tasauksen kahden vuoden viive on aiheuttanut vaikeuksia muutamille kunnille. Vuoden 2002 jälkeen tapahtunut valtionosuuksien tasauslisien vähentyminen lähes 200 miljoonalla eurolla on myös osaltaan lisännyt kuntien talousongelmia.

Avustuksen määrärahan mitoituksessa tulisi sisäasiainministeriön mielestä huomioida yleinen kunnallistaloudellinen tilanne entistä paremmin, koska avustuksen tarve vaihtelee vuosittain. Avustuksen myöntämisen lähtökohtana tulisi olla nykyistä selkeämmin taloudellinen vaikuttavuus, jotta peräkkäisinä vuosina avustusten myöntämisestä voitaisiin vähentää. Määrärahan väheneminen rajoittaa avustettavien kuntien määrää, koska avustuksen taloudellisesta vaikuttavuudesta tulisi pitää kiinni.

Valtioneuvosten raha-asianvaliokunnalle annetun, vuoden 2004 harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämistä koskevan esityksen liitteenä on taulukko, jossa on kunnittain mainittu seuraavat taloudelliset tunnusluvut: vuosikate vuosina 2002 ja 2003 per asukas, lainat vuosina 2002 ja 2003 per asukas, tuloveroprosentti vuosina 2003 ja 2004, rahoitusvarallisuus vuonna 2003 per asukas, sijoitus vuosikatteen mukaan vuonna 2003, kumulatiivinen yli- tai alijäämä per asukas vuonna 2003, montako kertaa kunta on saanut avustusta vuosina 1993 - 2003, kassan riittävyys vuorokausina vuonna 2003 ja omavaraisuusaste vuonna 2003. Lisäksi taulukossa on mainittu kunnan asukasluku. Sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan taloudelliset tunnusluvut on esitetty tärkeysjärjestyksessä. Sitä ei ole mainittu esittelyasiakirjoissa. Esitykseen liittyvässä muistiossa on mainittu, että avustuskriteerinä on lisäksi käytetty satunnaisia tuottoja. Esityksen liitteistä käy ilmi myös Suomen Kuntaliiton kuntakohtainen euromääräinen jakoehdotus.

3.4 AVUSTUSTEN MAKSATUS

Rahoitusavustusten maksatuskäytäntö perustuu kuntien valtionosuuslain 17 §:n 1 momenttiin (1102/1997), jonka mukaan rahoitusavustukset maksetaan kunnalle viimeistään varainhoitovuoden joulukuun 11 päivänä. Avustus on maksettu ennen tätä ajankohtaa, mikäli valtioneuvosto on hyväksynyt päätösesityksen, jonka mukaan avustukset voidaan maksaa välittömästi päätöksenteon jälkeen. Näin on menetelty esimerkiksi vuosina 2002 ja 2003. Vuonna 2002 kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa olleet 20 kunnalle myönnettiin avustus 19.9.2002. Lopuille 89 kunnalle avustus myönnettiin 14.11.2002 ja maksettiin 11.12.2002 mennessä. Vuonna 2003 myönnettiin 25.9.2003 avustus 20 kunnalle. Loppuosa avustuksista myönnettiin 75 kunnalle 27.11.2003, ja ne maksettiin 11.12.2003 mennessä. Vuonna 2004 avustukset maksettiin yhdellä kertaa välittömästi valtioneuvoston avustuspäätöksen 14.10.2004 jälkeen.

3.5 AVUSTUSTARVE SISÄASIAINMINISTERIÖN MUKAAN

Yksittäisen kunnan saama avustus määräytyy siten, että kunnat jaetaan taloudellisen tilanteen perusteella ryhmiin (3 - 4 ryhmää) siten, että kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevat saavat suurimman asukaskohtaisen avustussumman.

Ministeriö käy läpi kuntakohtaiset erityisperustelut työryhmässä ja ne suhteutetaan kunnan kokonaistaloudelliseen tilanteeseen. Ministeriön johto (ministeri) antaa tarkempia ohjeita erityisperustelujen painottamisesta asiaa käsitteleville virkamiehille, mutta pääpainotus on ministeriöstä saadun tiedon mukaan tilinpäätöstiedoilla.

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta saaneiden kuntien talousongelmien syynä on sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan lähtökohdiltaan tulorahoituksen riittämättömyys, mikä heijastuu vuosikatteeseen ja lopulta taseen alijäämään. Eräiden kuntien menorakenne on epädullinen, jolloin esimerkiksi toimintamenojen kasvu on ollut keskimääräistä korkeampaa. Tosin viime vuosina tässä on tapahtunut edistystä ja kunnat ovat saaneet hillittyä menojen kasvua.

Kuntien keinot talouksiensa tervehdyttämiseksi ovat rajalliset. Useat kunnat ovat käyttäneet loppuun toimet lisätä tulojaan, esimerkiksi veroprosentit ovat käytännön sanelemissa tai lain sallimissa ylärajoissa. Menoissa tehostamismahdollisuuksia on jossain määrin, mutta kunnalla on hyvin rajalliset keinot puuttua muun muassa erikoissairaanhoidon yllättävään kustannusten kasvuun. Kuntien yhteistyö on lisääntynyt viime vuosina. Sillä voitaneen saavuttaa kustannussäästöjä, mutta sen tulokset näkyvät usein vasta muutamien vuosien viiveellä. Avustusta ei myönnetä sisäasiainministeriön mukaan kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin, jotka ovat aiheutuneet esimerkiksi ei-pakollisista tai ei-välttämättömistä investoinneista ja käyttötalouden menoista.

Sisäasiainministeriö pitää avustuksen kohdentumista avustuksen suuruuden ja tukea saavien kuntien lukumäärän suhteen pääasiassa riittävänä. Eräiden kuntien avustuksen vaikuttavuutta olisi voitu lisätä myöntämällä suurempi avustussumma asukasta kohden, jotta vältyttäisiin peräkkäisten vuosien hakemuksilta. Toisaalta liian suuri avustusmäärä saattaa ylläpitää tehottomuutta kunnan toiminnassa. Kunnan talous, etenkin alhaisen asukasluvun kuntien, on melko herkkä muutoksille, jolloin esimerkiksi yksittäinen vaikea liikenne-

onnettomuus saattaa heikentää kunnan taloudellista liikkumavaraa oleellisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että kuntien nykyiset vaikeudet liittyvät rakenteellisiin ongelmiin ja niiden ratkaisu edellyttäisi rakenteellisia uudistuksia, johon tarkoitukseen valtiosuosuslain 13 §:n 1 momentin perusteet sopivat huonosti.

3.6 AVUSTUKSEN EHDOT

3.6.1 Ehdot vuosina 1993 - 2003

Vuoden 1993 avustuspäätöksissä ei ollut ehtoja valtionavun käytölle. Vuonna 1994 sisäasiainministeriö edellytti, että avustusta saaneet kunnat toimittavat seurantaa varten valtuuston käsittelemän tervehdyttämishjelman tiedoksi sisäasiainministeriölle vuoden 1995 helmikuun loppuun mennessä. Vaatimus oli esitetty kirjeessä, jolla sisäasiainministeriö ilmoitti kunnille mahdollisuudesta hakea tukea. Vuoden 1995 alussa sisäasiainministeriö pyysi avustusta vuonna 1994 saaneita kuntia toimittamaan ministeriölle talouttaan koskevan tervehdyttämishjelman. Kirjeen mukaan mikäli erillistä ohjelmaa ei ole perustellusta syystä tehty (tervehdyttämistoimet sisältyvät jo esimerkiksi vuoden 1995 talousarvioon), se voidaan korvata kunnan vuoden 1995 talousarvion rahoituslaskelmalla. Siihen tulee liittää yhteenveto toimenpiteistä, jotka merkittävimmin vaikuttavat kunnan talouden tasapainottamiseen. Yhteenvedossa tulisi tarkastella myös vuosien 1996 - 1997 kehitystä keskeisten rahoituslaskelman tunnuslukujen perusteella. Myös erilliseen tervehdyttämishjelmaan on syytä liittää talousarvion 1995 rahoituslaskelma. Tervehdyttämishjelmista ei ollut pyydetty lausuntoa lääninhallituksilta, jotka tuolloin antoivat lausunnon hakemuksista.

Vuonna 1995 sisäasiainministeriö suositteli, että kunnat liittävätkin hakemukseensa luettelon niistä toimenpiteistä, jotka kunta on suorittanut vuonna 1995 tai aikoo suorittaa vuonna 1996 taloutensa tervehdyttämiseksi. Tervehdyttämishjelma vaadittiin liitettäväksi hakemukseen samalla tavalla kuin vuonna 1994. Myöskään vuonna 1995 lääninhallituksilta ei ollut pyydetty lausuntoa tervehdyttämishjelmista. Avustuspäätöksissä ei niistä ollut mainintaa.

Vuonna 1996 sisäasiainministeriö suositteli, että kunnat liittävätkin hakemukseensa luettelon niistä toimenpiteistä, jotka kunta on suorittanut tai aikoo suorittaa taloutensa tervehdyttämiseksi. Toimenpiteiden ajoitusta ei ollut mainittu. Tervehdyttämisohjelmaa ei vaadittu liitettäväksi hakemukseen. Lääninhallituksilta ei ollut pyydytty lausuntoa tervehdyttämisohjelmista.

Vuosina 1997 - 1999 tervehdyttämisohjelmaa ei mainittu kirjeissä, joissa sisäasiainministeriö ilmoitti kunnille avustuksen hakemisesta. Sen sijaan niissä oli sanottu, että valtionapuviranomainen voi asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle kunnantalouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja. Avustuspäätöksissä ei ollut mainittu tervehdyttämisohjelmista.

Vuonna 2000 tervehdyttämisohjelmaa ei mainittu kirjeessä, jossa sisäasiainministeriö ilmoitti kunnille avustuksen hakemisesta. Ehtojen asettamismahdollisuudesta siinä oli sanottu samoin kuin vuosina 1997 - 1999. Sisäasiainministeriö ilmoitti valtioneuvoston avustusten myöntämispäätöksestä avustusta hakeneille kunnille 23.11.2000. Kirjeen liitteenä oli muistio, jossa oli muun ohella mainittu, että sisäasiainministeriö tulee myöntämispäätöksen jälkeen asettamaan avustusta saaneille kunnille valtiosuuslain 13 §:n perusteella talouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja. Näissä ehdoissa ei ollut mainittu tervehdyttämisohjelmista. Ministeriö muun ohella edellytti, että kunnan tulee yleisen talouden tilan tervehdyttämisen lisäksi erityisesti vahvistaa tasetta siten, että vieraan pääoman osuus pienenee. Ehdoissa ei ollut sanktiota siltä varalta, että näin ei tapahdu. Ministeriö ei ole vaatinut selvitystä vieraan pääoman suhteesta taseessa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan ehdot tulee mainita yksilöidysti avustuspäätöksessä.

Vuonna 2001 tervehdyttämisohjelmaa ei mainittu kirjeessä, jossa sisäasiainministeriö ilmoitti kunnille avustuksen hakemisesta. Ehtojen asettamismahdollisuudesta siinä oli sanottu samoin kuin vuosina 1997 - 1999. Sisäasiainministeriö ilmoitti valtioneuvoston avustusten myöntämispäätöksestä avustusta hakeneille kunnille 23.11.2000. Kirjeen liitteenä oli muistio, jossa oli muun ohella mainittu, että sisäasiainministeriö tulee myöntämispäätöksen jälkeen asettamaan avustusta saaneille kunnille valtiosuuslain 13 §:n perusteella talouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja. Avustusehdot olivat asiallisesti samat kuin jäljempänä luvussa 3.6.2 mainitut vuodelle 2004 asetetut ehdot. Avustusehtojen muuttuminen johtui kertomuksen lu-

vussa 1 (Johdanto) mainitusta valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lausumasta.

Valtionosuuslaissa ei ole ehtojen sisältöä koskevaa säännöstä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan yleiset, kaikkia avustuksen saajia koskevat ehdot tulisi olla hakijoiden tiedossa jo avustusta haettaessa.

Sisäasiainministeriö on ilmoittanut seuranneensa asettamiensa ehtojen toteutumista arvioimalla muun muassa investointien ja toimintakulujen kehitystä. Tämä arviointi perustuu pääosin tilinpäätöksistä saataviin sekä kuntien ilmoittamiin tietoihin. Mikäli kunta hakee myös seuraavana vuonna avustusta, ko. ehtojen noudattamista arvioidaan ministeriön ilmoituksen mukaan tarkemmin. Hakeumuksen liitteenä on oltava selostus tehdyistä ja tulevista talouden tervehdyttämistoimenpiteistä. Mikäli sisäasiainministeriö on havainnut ettei sen asettamia ehtoja ole noudatettu, on pääasiallisena keinona ollut sen oman ilmoituksen mukaan avustuksen epääminen seuraavina vuosina. Lisäksi kuntaan on voitu ottaa yhteyttä ja tiedustella perusteluja, mikäli selkeitä epäselvyyksiä on esiintynyt.¹⁷

Ilmoituksensa mukaan sisäasiainministeriö on muuttanut avustuksen saajille asettamiaan raportointivaatimuksia siten, että raportointi painottuu kuvaavien raporttien sijasta yhä enemmän numeerisiin analyyseihin. Ministeriö seuraa kertomansa mukaan avustusten kohdentumista samoille kunnille huomioimalla aiemmin saatu avustus eräänä negatiivisena myöntämiskriteerinä. Sisäasiainministeriöstä on tarkastuksen aikana kerrottu, että pääasiallisesti ministeriö huomioi viisi viimeistä vuotta, mutta ajanjakso voi olla pidempikin, esimerkiksi kymmenen vuotta.

Sisäasiainministeriöstä on tarkastuksen aikana painotettu, että ehtojen seuranta on mitä suurimmassa määrin resurssikysymys. Noin 80 - 130 kunnan jatkuva taloudenpidon seuranta on käytännössä mahdotonta. Loppuun asti viety seuranta edellyttäisi muun muassa kunnan jatkuvaa raportointivelvollisuutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selvityksessä sisäasiainministeriö toteaa, että nykyistä kattavampi ja yksityiskohtaisempi seuranta edellyttäisi huomattavia lisäresursseja ja myös lainsäädännön muuttamista siten, että seuranta johtaisi laissa valtuutetuihin toimenpiteisiin.

¹⁷ Liitteen 2 kysymukset 5 - 9.

Selvityksessään sisäasiainministeriö ilmoittaa lisäksi, että vuoden 2006 alusta voimaan esitetyn lainmuutoksen perusteella ministeriö voi seuraavina vuosina jättää avustuksen myöntämättä tai myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa kunnan talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu. Lisäksi tarkoitus on säätää nykyistä tiukemmista kuntalakiin sisältyvistä alijäämän kattamissäännöksistä.

3.6.2 Avustusehdot vuonna 2004

Sisäasiainministeriö ilmoitti asettavansa vuoden 2004 avustusten käytölle seuraavat ehdot:

1. Avustus ei saa aiheuttaa vastaavan suuruista kunnan omassa päätäntävällässä olevien menojen lisäystä. Tämä koskee sekä käyttö- että investointimenoja. Avustus on tarkoitettu osaksi kunnan omia talouden tervehdyttämistoimenpiteitä, joihin kunnan on syytä varautua avustuksesta riippumatta.
2. Avustus on tarkoitettu varautumiseen niihin talouden tervehdyttämistarpeisiin, jotka ovat syntyneet kunnan talouden aikaisemman kehityksen johdosta. Tällaisia tarpeita ovat varautuminen velanhoitokustannuksiin, alijäämien kattamiseen ja tiedossa oleviin tuloperusteiden ja tapahtuneisiin muutoksiin kuten valtionosuusuudistuksen siirtymätasauksen päättymiseen.
3. Kunnan tulee toimittaa selvitys talouden tasapainottamista (vuosi 2004 ja sen jälkeen suunnitelmakausi vuoteen 2006) koskevista toimenpiteistä sisäasiainministeriölle avustushakemuksen liitteenä. Tervehdyttämistä koskevien toimenpiteiden tulee kattaa myös palvelurakennetta koskevat ratkaisut.

Omassa päätäntävällässä olevilla menoilla tarkoitetaan lähinnä muita kuin lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvia käyttö- ja investointimenoja. Kyse on lähinnä ns. peruspalvelujen ulkopuolelle rajautuvista velvoitteista, jotka voivat perustua myös kuntia velvoittaviin normeihin (esim. vesi- ja jätevesihuolto).

3.7 SUOMEN KUNTALIITON NÄKEMYKSIÄ KUNTIEN HARKINNANVARAISISTA RAHOITUSAVUSTUKSISTA

Sisäasiainministeriö pyytää Suomen Kuntaliitolta lausunnon harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämiseksi kunnille. Kuntaliittoa on tarkastuksen kuluessa pyydetty esittämään näkemyksensä rahoitusavustuksen myöntämisperusteista ja -kriteereistä, tuensaa-
jista, kunnille asetetuista ehdoista sekä lausuntoperusteista.

Tässä tarkastuksessa Suomen Kuntaliitolle esitettiin seuraavat kuusi kysymystä¹⁸:

1. Millaisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin Kuntaliitto on puoltanut harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämistä?
 - A. poikkeuksellisiin ja tilapäisiin
 - B. myös muunlaisiin (onko avustusta saaneiden kuntien talousongelmien syynä lähtökohdiltaan tulo-rahoituksen riittämättömyys).

Suomen Kuntaliitto toi esille, että valtiosuuslain 13 §:n mukaan rahoitusavustuksen myöntäminen ei perustu laskentakaavaan, vaan harkintaan. Rahoitusavustusta "voidaan myöntää" kunnalle, joka on lisätyn tuen tarpeessa. Tällöin lähtökohdaksi on otettava ensisijaisesti "poikkeukselliset tai tilapäiset kunnallistaloudelliset vaikeudet". Vaikeuksien todettu olemassaolo ei siten välttämättä riitä, vaan vaikeuksien on täytynyt johtaa taloudellisen tuen tarpeeseen, joka poikkeaa kuntien keskimääräisestä tilanteesta.

Kuntaliiton mukaan tuen tarpeeseen vaikuttavana seikkana otetaan huomioon paikalliset erityisolosuhteet. Tällainen on esimerkiksi kunnassa tapahtunut merkittävä työttömyyden lisääntyminen ja työpaikkojen menetykset.

Säännöt ovat väljät ja antavat harkinnalle paljon mahdollisuuksia. Yksikään kunta ei ole lain perusteella suoraan oikeutettu avustukseen.

A) Kuntaliiton mukaan sen sisäasiainministeriölle antamien lausuntojen lähtökohtana ovat olleet kunnan poikkeukselliset tai tila-

¹⁸ Kysymykset 1 - 5 ovat lähes samat kuin luvussa 2.2 mainitut tarkastuskysymykset.

päiset vaikeudet, mikä on ensisijainen vaatimus. Käytännössä ensisijaista vaatimusta ei ole aina voitu noudattaa eikä siihen lakikaan velvoita. Viime vuosina poikkeuksellisuus tai tilapäisyys on väistynyt ja muille seikoille on tullut enemmän painoa. Näitä ovat olleet:

- kasautuneet talousongelmat (valtionosuusjärjestelmien muutosten menetysvaikutukset, verojärjestelmien muutosten aiheuttama verotulojen vähentyminen, kumuloituneet kattamattomat alijäämät, negatiiviset vuosikatteet useina peräkkäisinä vuosina)
- muuttotappio
- ikärakenne
- erityisesti jatkuvat ja muita kuntia suuremmat menot (kuten terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon menot)
- tulojen riittämättömyys erityisesti silloin, kun kunnan veroprosentti on jo korkea ja maksut korkealla tasolla.

B) Poikkeuksellisuus ja tilapäisyys tulevat Kuntaliiton mukaan kysymykseen selkeimmin yllättävissä tilanteissa, joissa ilmaantuu yhtäkkiäinen rahoitustilanteeseen vaikuttava asia, jota ei ole voitu ennakoita. Tällaisia ovat esimerkiksi yllättävä vahinko, tulipalo tai vastaava taikka verotuksessa valituksen takia aiheutuva huomattava kunnalle tilitettyjen verojen takaisinperintä.

Tulorahoituksen riittämättömyys ei yksin riitä harkinnanvaraisen avustuksen myöntämiseen, vaan edellytyksenä on myös, että tulojen perusteet ja taso vastaavat vähintään kuntien keskimääräistä tasoa. Hyvin matalan veroprosentin kyseessä olleen Kuntaliitto ei ilmoituksensa mukaan puolla harkinnanvaraista avustusta tai puoltaa sitä muihin kuntiin verrattuna pienempänä, vaikka tunnuslukujen mukaan edellytykset myöntämiseen muutoin olisivat olemassa.

Viime vuosina harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta on tullut osa säännönmukaista valtionosuusjärjestelmää vastoin alkuperäistä tarkoitusta. Kuntaliiton mielestä voidaan myös katsoa, että harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen varattu määräraha on ollut riittämätön, jotta avustusta olisi voitu myöntää kaikille niille kunnille, jotka täyttävät kriteerit. Osa kunnista on jäänyt avustuksen ulkopuolelle, koska kuntakohtaisen avustuksen määrä on haluttu pitää kohtuullisen korkeana, jotta sillä olisi taloudellista merkitystä ja vaikutavuutta.

2. Ovatko samat kunnat olleet usein tuen saajina (ensisijaisesti tukea tulisi myöntää poikkeuksellisiin tai tilapäisiin tarpeisiin)? Onko rahoitusavustuksesta muodostunut joillekin kunnille pysyvä rahoitusmuoto, joka ei kannusta muuttamaan palvelurakenteita taloudellisemmiksi eikä muutoinkaan kehittämään kuntataloutta kestävämmälle pohjalle?

Suomen Kuntaliiton mukaan kysymykseen 1 annetussa vastauksessa mainituista syistä harkinnanvaraista rahoitusavustusta saavien kuntien riittävää kiertoa ei ole kaikissa tapauksissa kyetty noudattamaan. Kiertoa on pyritty toteuttamaan silloin, kun se on ollut mahdollista. Se on yleensä edellyttänyt, että kunta on voinut parantaa taloudellista asemaansa edellisestä hakukerrasta.

Tällä hetkellä noin kahdenkymmenen kunnan taloudellinen tilanne on todella vaikea (ns. alijäämäkunnat). Näistä useimmat ja eräät Lapin kunnat ovat saaneet harkinnanvaraista avustusta useita kertoja ja useamman kerran peräkkäin. Kuntaliitto on lausuntojensa yhteydessä katsonut, ettei näitä kuntia voida jättää avustuksen ulkopuolelle, jos niiden taloudelliset tunnusluvut ovat heikoimpien joukossa.

Eräille kunnille avustus on saattanut jopa muodostua pysyväksi rahoitusmuodoksi. Suosituksen mukaan harkinnanvaraista avustusta ei tule ottaa tuloksi talousarvioon, koska rahoitusavustuksen saaminen ei kuitenkaan ole etukäteen varmaa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan myönnetty rahoitusavustus ei ole laajassa mitassa muodostunut esteeksi palvelurakenteen kehittämiseksi tai toimintojen tehostamiselle. Syyt ovat muualla.

Nykyisin avustuksen käytölle voidaan asettaa ehtoja, jolloin ainakin pidemmällä aikavälillä on mahdollista vaikuttaa siihen, miten kunnat käyttävät saamansa avustuksen. Ehtojen noudattamatta jättäminen saattaa Kuntaliiton mukaan vaikuttaa avustuksen saantiin seuraavilla hakukerroilla.

Useimmin harkinnanvaraista rahoitusavustusta ovat saaneet seuraavat kunnat (vuosina 1989 - 2004 eli maksimi on 16 kertaa):

- 15 kertaa: Utsjoki (1)
- 14 kertaa: Halsua (1)
- 13 kertaa: Rautavaara, Vesanto ja Värtsilä (3)
- 12 kertaa: Kolari, Korpilahti, Lehtimäki, Muonio ja Vuolijoki (5)

- 11 kertaa: Rautalampi, Ristijärvi, Savukoski, Tohmajärvi, Utajärvi ja Vihanti (6)
- 10 kertaa: Haukivuori, Kivijärvi, Maksamaa, Pelkosenniemi, Pomarkku, Rantsila ja Savonranta (7)
- 9 kertaa: Enontekiö, Joutsa, Jämijärvi, Kangaslampi, Kannus, Karkkila, Kesälahti, Kuru, Kyyjärvi, Leivonmäki, Luhanka, Pohja, Vaala ja Viiala (14)
- 8 kertaa: Evijärvi, Hartola, Hyrynsalmi, Jäppilä, Kannonkoski, Keitele, Kiihtelysvaara, Kittilä, Kristiinankaupunki, Lestijärvi, Längelmäki, Nauvo, Siikajoki, Taivalkoski, Taivassalo, Tervola, Tuupovaara, Vehmaa, Ylivieska ja Ylämaa (20).

3. Miten ovat tulleet toimeen sellaiset kunnat, joiden hakemusta ei ole hyväksytty?

Vastauksen mukaan Kuntaliitolla ei ole ollut asiasta seuranta. Mitään erityisiä ongelmia ei kuitenkaan ole tullut esille. On huomattava, että viime aikoina lähes puolet kunnista on hakenut rahoitusavustusta, jolloin seurannan pitäisi olla erittäin laajamittaista. Järjestelmä antaa myös mahdollisuuden paikata tilanne seuraavan haun yhteydessä, jos kuntaa on edellisellä kierroksella käsitelty rajatapauksena. Jos tällaisen kunnan kehitys on edelleen ollut taantuvaa, se on yleensä johtanut seuraavalla kerralla tarpeeseen myöntää avustus.

4. Miten avustuskriteerit ovat muuttuneet?

Kuntaliiton mukaan viimeisen kymmenen vuoden aikana avustuskriteereissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Ne ovat pysyneet jokseenkin samoina. Satunnaisten tulojen (esim. omaisuuden myyntitulot) käsittelyssä on ollut erilaisia käsityksiä. Kuntaliiton lausunnoissa periaatteena on ollut ottaa huomioon nämä tulot tilinpäätösvuotta seuraavan vuoden avustuskäsittelyssä. Kuntaliiton mielestä useampana vuonna ei tulisi "rangaista" samasta asiasta.

Lainsäädännöllä on jonkin verran ohjattu avustuksen kohdentumista. Tällaisia ovat olleet muun muassa valtiosuusmenetysten erityinen huomioon ottaminen (valtiosuuslain 30 §:n vaikutus vuosina 1997 - 1999 ja 2001 - 2002). Tällöin voitiin ottaa huomioon valtiosuus uudistuksen aiheuttamia valtiosuusmenetyksiä siirtymäkaudella uuteen järjestelmään (viisi vuotta) ja erikseen vielä

siirtymäkauden päättymisen jälkeen ns. häntäkuntien menetyksiä vaimentamaan (yli 1.400 markkaa asukasta kohti valtionosuutta menettäneet kunnat).

Lisäksi vuosina 2002 - 2003 otettiin huomioon kuntien yhteisöverotulojen kehityksessä tapahtuneita huomattavia vaihteluita, jotka aiheutuivat yhteisöverotuoton putoamisesta ja yhteisöverotuoton uusiin määräytymisperusteisiin siirtymisestä vuosina 1999 - 2002.

5. Onko sisäasiainministeriön avustusta saaneille kunnille asettamia ehtoja mielestänne noudatettu?

Avustuksen myöntämiseen liittyvät ehdot tulivat lainsäädäntöön vuonna 1993¹⁹. Kuntaliiton mukaan ehtojen tarkoituksena on ollut tukea kuntien omia toimenpiteitä ja niiden suorittamista. Kokemuksen mukaan kunnat ovat noudattaneet ehtoja hyvin. Todennäköisesti kunnat ovat menelleet näin jo siitä syystä, että ne pyrkivät säilyttämään mahdollisuuden saada harkinnanvaraista rahoitusavustusta myös myöhemmillä hakukerroilla.

Kuntaliiton käsityksen mukaan ehdot ovat olleet suurin piirtein samat. Niiden seuranta on systemaattisemmin tehty sisäasiainministeriössä parin kolmen vuoden ajalta. Raportointi on Kuntaliiton käsityksen mukaan kuitenkin vielä kehitysvaiheessa. Ehtojen vaikutusta voidaan arvioida kuntien kyselylomakkeessa antamien vastausten perusteella ja vertaamalla niitä esimerkiksi tilastoista otettuihin kunnan talous- ja tunnuslukuihin. Viimeisenä keinona on mahdollisuus ottaa kuntaan yhteyttä jonkin yksityiskohdan selvittämiseksi.

Erityistä huomiota on kiinnitetty tervehdyttämisen ja tasapainotamisohjelmien laadintaan ja kuntien sitoutumiseen ohjelmiensa toteuttamiseksi. Tältä osin seuranta ja vaikuttavuuden arviointi on vielä alussa. Seuranta vaatisi huomattavaa työpanosta sisäasiainministeriöltä, mihin tuskin on nykyisin resursseja varaa. Myös ohjelmien tasossa on parantamisen varaa. Edelleen on kuntia, jotka tekevät ohjelmat puutteellisesti tai eivät tee niitä ollenkaan. Valtionosuusperusteiden tarkistamista selvittänyt työryhmä on tehnyt ehdotuksen, että lakiin lisättäisiin vuoden 2006 alusta velvollisuus laatia

¹⁹ Ks. luku 3.6.

suunnitelma talouden tervehdyttämiseksi toteutettavista toimenpiteistä²⁰.

Kuntaliitto on pitänyt toistaiseksi tervehdyttämishojelman laatimista ja olemassa oloa puoltavana tekijänä harkittaessa avustuksen myöntämistä. Vaikuttavuutta ei ole ollut juuri mahdollista selvittää. Mikäli velvoite lisätään lakiin, tulee tervehdyttämishojelmalle enemmän merkitystä ja painoa. Se edellyttää myös seurannan järjestämistä.

6. Millaiseen analyysiin Suomen Kuntaliitto perustaa sisäasiainministeriölle rahoitusavustushakemuksista antamansa lausunnon?

Kuntaliiton mukaan sen lausunto vuonna 2004 myönnettyistä avustuksista perustuu liiton hallituksen työvaliokunnan hyväksymiin arviointikriteereihin, joissa pääpaino on tunnusluvuilla, jotka laskeetaan edellisten vuosien tilinpäätöksistä. Vaikka pääpaino on viimeisessä tilinpäätöksessä, lukuja katsotaan myös edellisiltä vuosilta. Tukena ovat tiedot kulumassa olevan vuoden ja seuraavan vuoden talousarvioista ja niiden ennakkotiedoista. Pelkästään talousarvioihin perustuvien tietojen varassa lausuntoa ei kuitenkaan anneta. Merkittävää on, onko kunta laatinut tervehdyttämishojelman tai muun toimenpideohjelman esimerkiksi kertyneen alijäämän kattamiseksi tai muiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Lisäksi perehdytään kuntien hakemuksiin, mikäli ne ovat käytävissä (30 - 40 kuntaa jättää vuosittain toimittamatta hakemuksen Kuntaliittoon). Hakijakunnat asetetaan vuosikatteen mukaiseen järjestykseen. Tärkeimmät tunnusluvut ovat: vuosikate, poistot, kattamaton alijäämä, velat, kassavarat, tuloveroprosentti, rahoitusvarallisuus, omavaraisuus, verorahoitus ja maksuvalmius. Rajatapauksissa käytetään harkintaa ja tarkistetaan vielä hakemuksen sisältö. Käytävissä on myös melko laaja tilastoaineisto.

Vuonna 2004 avustusluokat ja ohjeellinen puollon määrä asukasta kohti olivat 90 euroa luokassa 1, 140 euroa luokassa 2, 190 euroa luokassa 3 ja 240 euroa luokassa 4. Luokittelukriteerit olivat seuraavat:

²⁰ *Tällainen velvoite on kuntalaissa.*

- luokka 1) veroprosentti matala vähintään 17,75, vuosikate miinuksella yli 100 euroa asukasta kohden tai vuosikate miinuksella, velkaa ei ollenkaan tai sen määrä on vähäinen, taseessa ylijäämää tai veroprosentti korkea, tai vuosikate miinuksella ja velkaa paljon, tai vuosikate miinuksella ja kertynyttä alijäämää reilusti, ainakin yli keskiarvon tai veroprosentti korkea, velkaa, alijäämää, vuosikate miinuksella. Luokittelun tavoitteena on, että tekijöistä "velkaa", "alijäämää" ja "vuosikate miinuksella" löytyy vähintään kaksi.
- luokka 2) veroprosentti matalahko, vuosikate miinuksella ja kertynyttä alijäämää
- luokka 3) veroprosentti korkeahko tai korkea, vuosikate miinuksella vähintään 115 euroa asukasta kohden tai 25 euroa asukasta kohden miinuksella, mutta samalla velkaa yli 2.000 euroa asukasta kohti, tai vuosikate yli 50 euroa asukasta kohti miinuksella ja samalla velkaa yli 1.000 euroa asukasta kohti ja kertynyttä alijäämää reilusti. Jos kunnalla on harkinnanvaraisen "putki" tai se on saanut suuren harkinnanvaraisen avustuksen vuonna 2003, putoaa tähän luokkaan, vaikka muuten 4-luokka.
- luokka 4) veroprosentti korkea, vuosikate yli 150 euroa asukasta kohti miinuksella, taseessa kertynyttä alijäämää, velat suuret lähellä 2.000 euroa asukasta kohti tai yli, huomattava vuosikatteen putoaminen edellisestä vuodesta.

Lopullinen kuntien sijoitus ei ollut välttämättä tämä. Lopuksi kuntien lukumäärä ja kunnille puollettavan avustuksen määrä täsmättiin käytettävissä olevaan kokonaismäärärahaan.

Suomen Kuntaliiton kriteerit harkinnanvaraisten rahoitusavustusten tarpeesta

Tarkastuksen aikana Suomen Kuntaliiton edustajien kanssa keskusteltiin lähemmin niistä kriteereistä, joiden pohjalta liitto antaa sisäasiainministeriölle lausunnon avustushakemuksista. Aiemmin tässä luvussa mainittujen lisäksi tuli kriteerinä esille se, että väestönmuutos tai työttömyys on ollut poikkeuksellisen suurta.

Keskustelujen mukaan Kuntaliitto on puoltaessaan sisäasiainministeriölle rahoitusavustuksen myöntämistä joillekin kunnille pitänyt tärkeimpänä seuraavia tunnuslukuja ja kriteerejä:

1. Vuosikate euroa/asukas, vuosikate prosentteina poistoista

Tulorahoituksen riittävyttä kuvaavilla tunnusluvulla saadaan tietoa siitä, riittääkö vuosikate suunnitelman mukaisiin poistoihin eli katkaako se omaisuuden vuotuisen kulumisen. Miinusmerkkisyys osoittaa kriisin olemassaoloa. Hyvyyttä osoittaa vuosikate, joka on poistoja suurempi ja joka parhaimmillaan riittää lainojen lyhennyksiin. Jos vuosikate prosentteina poistoista on 100, on talous tasapainossa. Huomiota kiinnitetään kattamattomaan alijäämään.

2. Velat euroa/asukas

Tunnusluvulla saadaan selville kunnan velkaantuneisuus suhteessa muihin hakijoihin.

3. Konsernin lainat euroa/asukas

Tunnusluvulla saadaan kuva kunnan liiketoiminnan tilasta ja sen vaikutuksista kunnan taloudelliseen tilaan.

4. Tuloveroprosentin suuruus

Tunnusluvulla saadaan selville, millä tuloveroprosentilla kunnan talouden tunnusluvut ovat syntyneet suhteessa muihin kuntiin, muihin hakijoihin ja keskimääräiseen tuloveroprosenttiin. Rahoitusavustusta ei esitetä myönnettäväksi, jos tuloveroprosentissa on edellä mainittujen perusteiden mukaan riittävästi korotusvaraa suhteessa talouden ongelmiin.

5. Omavaraisuus

Omavaraisuusaste eli oman pääoman suhde koko pääomaan mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Hyvänä omavaraisuusasteena voidaan pitää keskimääräistä (72 % vuonna 2003) tai sen ylittävää prosenttilukua.

6. Kunnalle aiheutunut erityinen taloudellinen seuraamus, johon kunta itse ei ole voinut vaikuttaa

Tällainen seuraamus voi aiheutua esimerkiksi verotusjärjestelmän muutoksesta tai yhtäkkisestä rahamääräisesti suuresta vahingosta. Tällaiset seikat eivät yleensä ilmene taloustiedoista tai mittareista, vaan kunnan hakemuksessaan tai muutoin esittämistä. Esimerkiksi takaustappio ei kuitenkaan ole yksinomainen peruste avustuksen puoltamiselle.

7. Kunnan toteuttamat talouden tervehdyttämistoimenpiteet

Lisäksi kiinnitetään huomiota satunnaisiin eriin, verorahoitukseen eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärään ja niiden muutoksiin sekä maksuvalmiuteen. Sisäasiainministeriölle vuoden 2004 avustushakemuksista annettua lausuntoa laadittaessa käytössä olivat seuraavat kunnan taloudellista tilaa kuvaavat tiedot:

- asukasluku vuoden 2003 lopussa
- asukasluvun muutos vuodesta 2000 vuoteen 2003
- työttömyysaste vuonna 2003
- tuloveroprosentti vuosina 2003 ja 2004
- verotettavan tulon muutos vuodesta 2002 vuoteen 2003
- toimintakulujen muutos vuodesta 2002 vuoteen 2003
- vuosikate vuosina 2002 ja 2003
- veroprosentilla korjattu vuosikate vuonna 2003
- vuosikate prosenttia poistoista vuosina 2002 ja 2003
- satunnaiset tuotot vuonna 2003
- kassavarat vuosien 2002 ja 2003 lopussa
- kassan riittävyys vuoden 2003 lopussa
- rahoitusvarallisuus vuoden 2003 lopussa
- omavaraisuusaste vuoden 2003 lopussa
- lainakanta vuosien 2002 ja 2003 lopussa
- konsernilainat vuonna 2002
- taseen yli- tai alijäämä vuoden 2003 lopussa.

Keskusteluissa Suomen Kuntaliiton edustajat katsoivat, etteivät kuntien harkinnanvaraista rahoitusavustusta koskevat avustuskriteerit ole juuri muuttuneet 1990-luvun alusta lähtien. Avustusta koskevaa lain kirjainta Kuntaliiton edustajat pitivät varsin väljänä, mutta

lakiin sisältyvää "tilapäinen" -elementin noudattamista vaikeana. Avustuksen käyttöä koskevat ehdot ja kunnan talouden tervehdyttämistoimenpiteistä päättäminen ovat sen sijaan uutta. Näiden avulla kuntia myönteisessä mielessä painostetaan, vaaditaan toimimaan ja kehittämään toimenpiteilleen todellista sisältöä. Toimenpiteiden vaikutusten tulisikin pian alkaa näkyä kuntataloudessa. Keskusteluissa tuli ilmi epäily, että kuntien talouden tervehdyttämisohjelmat olisi osin tehty tekemisen vuoksi, ts. ne olisi laadittu, jotta rahoitusavustushakemuksen muutoseikat tulisivat kuntoon. Käytännössä talouden tervehdyttämisohjelmien toimenpiteet ovat varmasti vaikeita toteuttaa.

Kuntaliiton edustajien mielestä vuoden 2004 harkinnanvaraisten rahoitusavustusten jakopäätösratkaisusta tuli liian laaja. Kuntaliitto oli esittänyt rahoitusavustusta 80 kunnalle, mutta sitä sai 99 kuntaa. Keskusteluissa katsottiin, että toistuvasti avustusta saavien kuntien määrää tulisi nykyisestä pienentää. Keskusteluissa tuotiin myös esille, että harkinnanvarainen rahoitusavustus on väärä väline paikkaamaan valtionosuusjärjestelmän heikkouksia tai kehittymään valtionosuusjärjestelmän osaksi.

Liiton edustajien mukaan valtionosuusjärjestelmä ei tunnista kuntien kehityksestä tiettyjä elementtejä. Keskusteluissa tehokkaana korjaavana elementtinä pidettiin verotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää. Kuntaliiton edustajien mielestä tulorahoituksen riittämättömyys ei ole kuntien talousongelmien syynä, koska verotulojen tasausjärjestelmän avulla kuntien tulotaso nostetaan 90 %:iin kuntien keskimääräisistä keskimääräisen veroprosentin mukaan lasketuista verotuloista.²¹ Tulorahoituksen riittävyys on Kuntaliiton edustajien mielestä turvattu. Kuntaliiton edustajat painottivat, että kuntien talouden tervehdyttämistoimenpiteistä tulisi laatia realistinen ohjelma, jonka toteuttamiseen sitoutettaisiin sekä luottamushenkilöt että kunnan työntekijät. Tärkeänä vaiheena keskusteluissa pidettiin seuranta, jonka avulla toteutumat tai niiden puutteet saataisiin selville.

Edustajien mukaan Kuntaliiton harkinnanvaraista rahoitusavustusta koskevan lausunnon valmistelu ei ole poliittista, eivätkä liiton poliittiset elimet millään tavoin käsittele lausuntoa. Kuntaliiton ja

²¹ *Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen laskentasäännöt ovat valtionosuuslain 7 §:ssä ja kuntien valtionosuudesta annetun asetuksen (1271/1996, jäljempänä myös valtionosuusasetus) 2 ja 2a §:ssä.*

sisäasiainministeriön edustajat ovat tavanneet toisensa lausunnon valmisteluvaiheessa. Yhteistyö sisäasiainministeriön kanssa on sujunut yleensä erittäin hyvin. Vuonna 2004 sekä sisäasiainministeriössä että Kuntaliitossa kärsittiin resurssipulasta ja aikatauluongelmista. Näkemyseroja avustuksen myöntämisestä tai avustuksen suuruudesta syntyi noin 10 tapauksessa²². Suuren lukumäärän vuoksi kovin syvällinen perehtyminen hakemuksiin ei ole mahdollista. Verbaalin tiedon perusteella on esimerkiksi suorastaan mahdotonta arvioida, miten realistinen kunnan esittämä taloutensa tervehdyttämishjelma on.

Keskustelujen mukaan tärkein väline rahoitusavustushakemuksia koskevan lausunnon valmistelussa on asiaa käsittelevien henkilöiden vuosikymmenien kokemus kunnallistaloudellisista tehtävistä. Valmisteluun osallistuvien henkilöiden välillä voi olla henkilökohtaisia näkemyseroja sen suhteen, painotetaanko meno- ja tulotasa-painoa, taseen tunnuslukuja vai verotietoja. Niistä voi syntyä näkemyseroja myös sisäasiainministeriön edustajien kanssa. Aikaisemmin Kuntaliitto laati analyysin kuntien talouden tunnusluvuista, mutta nykyisin kunnat asetetaan suuruusjärjestykseen korjatun vuosikatteen²³ perusteella. Ratkaistavaksi tulee myös se, painotetaanko tulojen riittävyttä menojen kattamiseksi vai kiinnitetäänkö huomiota erityisesti rahoitusomaisuudessa tapahtuneisiin muutoksiin. Suuri painoarvo on veroprosentilla.

Satunnaiset tulot on huomioitu, joskin sisäasiainministeriö on ottanut ne huomioon Kuntaliittoa enemmän. Esimerkiksi energia-yhtiöiden osakemyyntien vuoksi kunnilta voidaan muutaman kerran evätä myönteinen rahoituspäätös, mutta sen jälkeen tästä syntyneillä suurillakaan kassavaroilla ei saisi liiton edustajien mielestä olla merkitystä tukea myönnettäessä. Erikoissairaanhoidon kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti. Joissakin tapauksissa Kuntaliitto on puoltanut harkinnanvaraista rahoitusavustusta juuri näiden kustannusten johdosta.

Liiton edustajien mukaan Kainuun hallintomallikokeilu ei ole vielä ehtinyt vaikuttaa avustushakemuksista annettuihin lausuntoihin. Kuntaliitoskysymyksissä ei Kuntaliitolla ole rahoitusavustuk-

²² Luvussa 2.1. esitettyjen lukujen perusteella eroja olisi huomattavasti enemmän.

²³ Vuosikate laskettuna kaikkien kuntien veroprosenttien aritmeettisella keskiarvolla.

sen suhteen yhtenäistä sääntöä tai kaavaa. Edustajien mukaan Kuntaliitto on ollut sisäasiainministeriötä kriittisempi siinä, pitäisikö kuntaa avustaa myös harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella, jos se saa liittymisavustusta.

Kuntaliiton edustajat halusivat keskusteluissa korostaa, että yksittäiset kunnat voivat vaikuttaa liiton rahoitusavustushakemuksista annettavaan lausuntoon ainoastaan siinä tapauksessa, että kunnan edustajilla on esittää jotain, mikä ei ole ollut Kuntaliiton todettavissa. Valtioneuvoston tehdessä päätöksen rahoitusavustusten myöntämisestä alueellisilla tekijöillä voi olla merkitystä, mutta tuolloinkaan Kuntaliiton edustajien mielestä kunnanvaltuustojen poliittisella koostumuksella ei sitä juuri ole.

3.8 KUNTIEN HARKINNANVARAISET RAHOITUSAVUSTUKSET: PANEELIAINEISTON ANALYYSI

Esiselvityksessä (16.11.2004) mainittuna tarkastuksen tavoitteena on selvittää kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteet ja niiden vastaaminen laissa väljästi asetettuun tavoitteeseen. Tämän analyysin tarkoituksena on erotella niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat avustusten hakemiseen ja myöntämiseen.

Aineistona on käytetty kuntien talous- ja toimintatietoja vuosilta 2000 - 2003 sekä avustusten haku- ja myöntötietoja vuosilta 2000 - 2004. Avustuksen hakemista ja myöntämistä selittävinä tekijöinä on käytetty seuraavia:

- asukasluku
- kunnan henkilöstön määrä /1000 asukasta
- käyttöomaisuusinvestoinnit euroa/asukas
- lainakanta euroa/asukas
- rahoitusvarallisuus euroa/asukas eli arvopaperit ja omat varat – vieras pääoma
- opetus- ja kulttuuritoimen nettomenot euroa/asukas
- sosiaali- ja terveystoimen nettomenot euroa/asukas
- toimintamenot yhteensä euroa/asukas
- toimintamenojen muutos edellisvuodesta, %
- verotulot euroa/asukas

- vuosikate euroa/asukas eli vero- ja muut tulot + valtionosuudet – toimintamenot
- edellisen vuoden myöntöpäätös.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö katsoo, että luonnoksessa harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteita on käsitelty lähes yksinomaan tulopohjan riittävyuden näkökulmasta. Valtiovarainministeriön mielestä näkökulman tulisi olla laajempi siten, että myöntämisperusteita arvioitaessa otettaisiin huomioon myös kustannustaso. Toistuvasti rahoitusavustusta hakeneiden ja saaneiden kuntien suuri lukumäärä antaa selkeitä viitteitä siitä, että kunnallistalouden ongelmien taustalla ei ole yksinomaan tulopohjan riittämättömyys, vaan lukuisissa tapauksissa muuta maata korkeampi kustannustaso.

Taulukko 2. Avustuksen hakua selittävät tekijät (havaintoja 1.682).

| Tekijä | Kerroin | P-arvo |
|---|-----------|--------|
| Asukasluku | -.0000126 | 0.024 |
| Kunnan henkilöstön määrä 1000/as. | .0106273 | 0.207 |
| Käyttöomaisuusinvestoinnit euroa/as. | -.0006594 | 0.007 |
| Lainakanta/as. | .0002929 | 0.105 |
| Rahoitusvarallisuus/as. | -.000519 | 0.000 |
| Opetus- ja kulttuurimenot/as. | .0002879 | 0.586 |
| Sosiaali- ja terveystoimen nettomenot/as. | .0031379 | 0.000 |
| Toimintamenot/as. | -.0002011 | 0.481 |
| Toimintamenojen muutos edellisvuodesta % | -.025181 | 0.147 |
| Verotulot/as. | -.0008634 | 0.0001 |
| Vuosikate | -.0066683 | 0.000 |
| Edellisen vuoden myöntöpäätös | .8100462 | 0.000 |

Ensimmäinen sarake osoittaa estimoidun kertoimen. Toinen sarake osoittaa havaitun riskitason eli väärän päätelmän todennäköisyyden, jos nollahypoteesi (kerroin = 0) hylätään. Jos havaittu riskitaso on pienempi kuin 0.05, kyseinen kerroin on tilastollisesti merkitsevä ja nollahypoteesin voi hylätä. Mitä pienempi havaittu riskitaso on, sitä varmemmalla pohjalla päätelmissä ollaan.

Tulosten mukaan harkinnanvaraisen valtionavun hakeminen on sitä todennäköisempää (muiden vaikuttavien tekijöiden pysyessä vakiona),

- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen rahoitusvarallisuus
- mitä suuremmat olivat edellisvuoden asukaskohtaiset sosiaali- ja terveystoimen menot
- mitä pienempi oli edellisvuoden vuosikate
- jos kunnalle oli myönnetty harkinnanvarainen rahoitusavustus edellisvuonna
- mitä pienemmät olivat edellisvuoden asukaskohtaiset verotulot
- mitä pienemmät olivat edellisvuoden asukaskohtaiset investoinnit
- mitä pienempi on kunnan asukasluku.

Avustusten hakemista koskeva analyysi perustuu kaikkien kuntien tietoihin. Sen tulokset vaikuttavat loogisilta. Mitä huonompi on kunnan taloudellinen tilanne, sitä todennäköisemmin kunta hakee harkinnanvaraista avustusta.

Avustuksen myöntämiseen vaikuttavia tekijöitä tarkasteltaessa mukana ovat vain avustusta hakeneet kunnat.

Taulukko 3. Avustuksen myöntöä selittävät tekijät (havainnot 923).

| Tekijä | Kerroin | P-arvo |
|---|-----------|--------|
| Asukasluku | -7.34e-06 | 0.073 |
| Kunnan henkilöstön määrä 1000/as. | -.0007518 | 0.921 |
| Käyttöomaisuusinvestoinnit euroa/as. | -.0005163 | 0.074 |
| Lainakanta/as. | .0004579 | 0.000 |
| Rahoitusvarallisuus/as. | -.0007278 | 0.000 |
| Opetus- ja kulttuuritoimen nettomenot/as. | .0008346 | 0.073 |
| Sosiaali- ja terveystoimen nettomenot/as. | .0013035 | 0.004 |
| Toimintamenot/as. | -.0000364 | 0.878 |
| Toimintamenojen muutos edellisvuodesta % | -.0390636 | 0.023 |
| Verotulot/as. | .0003611 | 0.140 |
| Vuosikate | -.0120578 | 0.000 |
| Edellisen vuoden myöntöpäätös | .3946853 | 0.006 |

Tuloksista selviää, että avustuksen myöntäminen on sitä todennäköisempää,

- mitä suurempi oli edellisvuoden asukaskohtainen lainakanta
- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen rahoitusvarallisuus
- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen vuosikate
- mitä suuremmat olivat edellisvuoden sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettomenot
- jos kunnalle on myönnetty avustusta edellisvuonna
- mitä pienempi oli edellisvuoden toimintamenojen kasvuprosentti.

Nämäkin tulokset vaikuttavat loogisilta. Mitä huonompi taloudellinen tilanne, sitä varmemmin avustusta myönnetään. Mielenkiintoista on, että senkin jälkeen kun kunnan taloudellista tilannetta kuvaavat tekijät on vakioitu, edellisten vuosien myöntöpäätökset ovat merkitsevä selittäjä.

Oletetaan, että meillä on kaksi kuntaa A ja B, jotka ovat näiden tunnuslukujen mukaan täsmälleen yhtä huonossa taloudellisessa asemassa ja hakevat avustusta vuonna t. Kunta A on saanut avustus-

ta vuonna t-1, kunta B ei. Tulosten mukaan kunta A saa avustusta noin 10 prosenttiyksikköä²⁴ todennäköisemmin kuin kunta B. Menettely ei vaikuta kuntien kannalta oikeudenmukaiselta.

Taulukossa 4 on käsitelty myönnetyn euromäärän (euroa/asukas) ja edellä mainittujen muuttujien välistä riippuvuutta.

Taulukko 4. Avustusmäärää selittävät tekijät (havaintoja 324).

| Tekijä | Kerroin | P-arvo |
|---|-----------|--------|
| Asukasluku | .0107175 | 0.914 |
| Kunnan henkilöstön määrä 1000/as. | 5.070571 | 0.166 |
| Käyttöomaisuusinvestoinnit/as. | -.0328971 | 0.081 |
| Lainakanta/as. | .0072782 | 0.703 |
| Rahoitusvarallisuus/as. | -.0309044 | 0.068 |
| Opetus- ja kulttuuritoimen nettomenot/as. | -.034689 | 0.833 |
| Sosiaali- ja terveystoimen nettomenot/as. | .1396085 | 0.226 |
| Toimintamenot/as. | -.1491667 | 0.250 |
| Toimintamenojen muutos edellisvuodesta % | -1.719666 | 0.305 |
| Verotulot/as. | .0550273 | 0.516 |
| Vuosikate | -.2050441 | 0.002 |
| Edellisen vuoden myöntöpäätös | -4.870204 | 0.662 |

Mainituista muuttujista ainoastaan vuosikate näyttäisi selittävän avustuksen asukaskohtaista euromäärää. Kerroin on negatiivinen, eli mitä suurempi vuosikate, sitä vähemmän on avustusta myönnetty. Ts. mitä enemmän vuosikate on ollut miinuksella, sitä enemmän avustusta on myönnetty. Haetulla euromäärällä ei näyttäisi olevan vaikutusta siihen, kuinka paljon avustusta myönnetään.

Avustuksen saajissa on samoja kuntia vuodesta toiseen. Taulukossa 5 ovat ne 14 kuntaa, jotka ovat saaneet harkinnanvaraista avustusta jokaisena vuonna 2000 - 2004. Taulukossa 6 ovat ne 30 kuntaa, jotka ovat saaneet avustusta vähintään neljänä vuonna vii-

²⁴ *Marginaalivaikutus on laskettu asettamalla euromääräiset muuttujat kunkin muuttujan "huonomman" kvartiilin suuruisiksi (isot menot, pienet verotulot jne.).*

destä (2000 - 2004). Yhteensä näihin ryhmiin kuului lähes puolet vuonna 2004 avustusta saaneista kunnista.

Taulukko 5. Avustusten toistuvuus vuosina 2000 - 2004.

| Avustusta kaikkina vuosina saaneet kunnat: | |
|--|------------|
| Enontekiö | Rautalampi |
| Halsua | Rääkkylä |
| Haukivuori | Savukoski |
| Kuru | Toholampi |
| Lehtimäki | Utajärvi |
| Muonio | Utsjoki |
| Mäntyharju | Vesanto |

Taulukko 6. Avustusten toistuvuus vuosina 2000 - 2004.

| Avustusta neljänä vuonna saaneet kunnat: | |
|--|------------|
| Eno | Pertunmaa |
| Hartola | Puumala |
| Isokyrö | Pyhäranta |
| Joutsa | Rantsila |
| Jäppilä | Rautavaara |
| Kangaslampi | Savonranta |
| Keitele | Siikajoki |
| Kestilä | Soini |
| Kiihtelysvaara | Taivassalo |
| Kolari | Tarvasjoki |
| Korpilahti | Tohmajärvi |
| Kuhmoinen | Vaala |
| Längelmäki | Vuolijoki |
| Multia | Värtsilä |
| Pelkosenniemi | Ylämaa |

3.9 KUNTAKYSELYN TULOKSET

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta haki 215 kuntaa vuonna 2004. Valtaosalle päätöksistä eli 155:lle (72 %) oli tarkastuksessa tehdyn alustavan arvioinnin perusteella²⁵ asianmukaiset perusteet. Hakemusten perusteella erottui 60 kuntaa, joiden kohdalla avustuspäätöksen perusteet eivät tarkastuksessa tehdyn alustavan arvioinninperusteella olleet täysin ilmiselvät. Näistä 21 kuntaa oli saanut myönteisen avustuspäätöksen siitä huolimatta, että ne olivat saaneet rahoitusavustusta neljä tai viisi kertaa vuosina 1999 - 2003. Näissä tapauksissa heräsi voimakkaimpana kysymys, olivatko rahoitusavustuksen hakemisen perusteena todella poikkeukselliset tai tilapäiset kunnallistaloudelliset vaikeudet. Edelleen näistä 60 kunnasta 10 oli saanut kielteisen ja 29 myönteisen rahoitusavustuspäätöksen.

Näille 60 kunnalle lähetettiin tarkastukseen liittyen kysely. Kyse-lyssä²⁶ tiedusteltiin muun muassa rahoitusavustuksen merkitystä talousongelmien tasapainottamisen välineenä, avustuksen suuruutta ja sen vaikuttavuutta kunnan kannalta, perusteita joiden vuoksi avustusta on haettu, kunnan saamaa kohtelua ja erityispiirteiden huomi- oimista avustuspäätöstä tehtäessä sekä kunnan talousvaikeuksien perimmäisiä syitä ja kunnan menestyksellisyyttä parantaa taloudel- lista asemaansa. Kyselyyn suhtauduttiin myönteisesti ja sitä pidet- tiin kattavana. Vastaus saatiin 57 kunnalta. Vastausjakaumat esite- tään liitteessä 5.

Tässä luvussa selostetaan kyselyyn annettuja vastauksia. Kysy- myksessä eivät siten ole tarkastushavainnot. Siten vastaukset eivät edusta tarkastusviraston kantaa. Kysely ei kohdistunut sellaisiin kuntiin, jotka eivät vuonna 2004 olleet hakeneet rahoitusavustusta.

²⁵ *Alustava arviointi perustui kaikkien avustusta hakeneiden kuntien rahoitus- avustushakemuksiin perehtymiseen ja avustustarpeen arviointiin hakemukses- sa esitettyjen tietojen pohjalta. Erityistä huomiota kiinnitettiin vuosikatteen, tilikauden ali-/ylijäämän, lainojen, kassavarojen ja investointien määrään, asukaslukuun sekä tuloveroprosentin suuruuteen.*

²⁶ *Liite 4.*

3.9.1 Syyt kuntien taloudellisiin ongelmiin

Kuntien vastauksien mukaan tulorahoituksen puute on merkittävä epätasapainon aiheuttaja kunnallistaloudelle, joskin yhtä suuri vaikutus uskottiin olevan korkealla sairastavuudella, kustannusten nousulla, työttömyydellä ja väestön ikärakenteen muutoksella vanhusvoittoisemmaksi. Vaikka kunnan toimintoja ja kustannusrakennetta on pyritty sopeuttamaan tulopohjaan, prosessi on hidas. Äkkinäisiin muutoksiin on ollut vaikea sopeutua. Esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen valtionosuudet laskevat heti oppilasmäärän vähetessä, mutta kustannuksia ei ole pystytty sopeuttamaan samassa tahdissa. Kuntien päätösvallan ulkopuolella olevat asiat ovat usein muuttuneet pysyväisilmiöksi eikä alkuperäistä talousvaikeutta enää voi helposti ja selvästi eritellä. Lisäksi kustannusten, kuten myös tulojen, ennustettavuus on edelleen hankalaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö esittää näkemyksensä, että tulorahoituksen riittämättömyys ei ole kuntien talousongelmien syy näin laajassa mittassa, koska verotulojen tasausjärjestelmän avulla kuntien tulotaso nostetaan 90 %:iin kuntien keskimääräisistä keskimääräisen veroprosentin mukaan lasketuista verotuloista. Valtiovarainministeriö katsoo, että nykyinen verotulojen tasausjärjestelmä turvaa tulorahoituksen riittävyyden ja takaa tasapuoliset taloudelliset edellytyksen palvelujen järjestämiseen.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö katsoo myös, että rakenteelliset muutokset ovat hitaita ja niihin kyetään varsin luotettavasti ennakolta varautumaan.

Vastauksissa kuntien talousongelmien katsottiin johtuvan merkittävässä määrin toimenpiteistä, joilla valtio on vuosittain antanut kunnille lisätehtäviä. Lisäksi monet oikeudet ovat tulleet lainsäädännön muutosten myötä subjektiivisiksi. Kuntien tehtävistä on valtaosa, noin 90 %, lakisääteisiä velvoitteita. Lisääntyneistä velvoitteista kunnille ei kuitenkaan ole valtionosuuksina korvattu kuin osa. Valtion osuus peruspalveluiden rahoituksesta on radikaalisti vähentynyt. Koko kuntatalouden kriisi aiheutuu eräiden kuntien mielestä pääasiassa tästä seikasta. Joidenkin kuntien tulot eivät riitä edes peruspalveluiden rahoittamiseen. Kuntatalouden kustannustehokkuuden uskotaan olevan huippuluokkaa, mikä johtuu suurelta osin pieneköjen ja pienten kuntien tuottamien peruspalveluiden taloudellisesta ja säästäväisestä tuottamistavasta. Olosuhteet ovat vain niin

poikkeavat harvaan asutuilla alueilla, että kustannuksia syntyy enemmän kuin tiheään asutuissa kunnissa.

Vastausten perusteella lainsäädännöllä ja avustuspolitiikalla pyritään varmistamaan kuntien riittävä tulonsaanti. Valtion toimet eivät kuitenkaan kohtele kaikkia kuntia samalla tavoin, mistä johtuen kaikkien kuntien taloudellinen tilanne ei ole yhtäläinen. Teollisuuden suhdanne- ja rakennevaihtelut toistuvat ja kohdistuvat elinkeinorakenteesta riippuen eri tavoin eri kuntiin. Maantieteellinen sijainti, joskus maailmanpoliittinen tilannekin, vaikuttaa myös kunnan taloudelliseen tilanteeseen.

Eräissä pohjoisissa kunnissa yhteisöverotulojen ja valtionosuuksien osuus kunnan toimintakuluista on romahtanut alle puoleen muutamassa vuodessa. Näiden kuntien mukaan se on ehdottomasti lähes ainoa syy taloudellisiin ongelmiin. Kunnat ovat vastaustensa mukaan saneeranneet ja sopeuttaneet jo aikaisempina vuosina henkilöstönsä ja palvelurakenteensa vastaamaan kuntalaisten palvelujen tarvetta. Sopeuttamista on jatkettu nykyhetkeen saakka ja samanaikaisesti on korotettu tuloveroprosenttia.

Kunnille annetaan valtionosuuksia keskiarvojen mukaan, jolloin keskiarvoista huomattavasti poikkeavat kunnat joutuvat täysin eriarvoiseen asemaan ns. keskiarvokuntien kanssa. Eräiden syrjäisten, alkutuotanto- ja vanhusvaltaisten kuntien mielestä kunnan poikkeuksellista ikä- ja elinkeinorakennetta ei ole pystytty riittävästi huomioimaan valtion toimenpiteissä. Valtionosuuskertoimien ei myöskään katsottu huomioivan tarpeeksi lapsia ja maahanmuuttajia.

Valtionosuuksien leikkauksissa ei ole eräiden kuntien mielestä otettu riittävästi huomioon kuntakohtaisia erityispiirteitä. Kunnilta on leikattu valtionosuuksia saman prosentin mukaan kuntien taloudellisesta kantokyvystä riippumatta. Tällöin leikkaukset tuntuvat suhteessa raskaammilta heikossa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa.

Valtionosuuksien indeksitarkistukset on tehty vain osittain, jolloin erityisesti valtionosuuksista pitkälti riippuvaiset kunnat joutuvat kärsimään. Valtionosuuksien nousuindeksit eivät ole kattaneet parhaimmillaankaan palkkojen nousuista aiheutuneita lisäkustannuksia. Myös viivästymät yksikköhintojen korotuksissa ovat haitanneet jossain määrin kunnallistaloudellista tilannetta.

Joissakin kunnissa sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksien laskennalliset kustannukset olivat huomattavasti alhaisemmat kuin todelliset syntyneet kustannukset. Näiden valtionosuuksien on kat-

sottu jopa pienenevän suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon todellisiin menoihin. Suuren sairastavuuden kunnissa summaindeksi²⁷ voi olla jopa kaksinkertainen koko maan tai maakunnan lukuun nähden. Valtionosuuksissa sairastavuuskerroin tulisi määritellä todellisten kustannusten perusteella. Eräät kunnat olivat teettäneet konsulteilla selvityksiä sosiaali- ja terveystoimesta, mutta mitään toiminnallista tehottomuutta ei niissä noussut esiin. Kunnan toimintamenojen suuruus verrattuna maakunnalliseen ja valtakunnalliseen keskiarvoon kuvaa hyvin toiminnan tehokkuutta. Jos kustannukset painuvat alle keskiarvon, kunnan toiminta on tehokasta. Talousvaikeudet näissä kunnissa johtuivat nimenomaan tulorahoituksen puutteesta. Palveluiden suuri tarve ja korkeat kustannukset johtuivat selvityksen mukaan kunnan väestön poikkeuksellisen suuresta sairastavuudesta. Toisaalta valtionosuusjärjestelmän muuttaminen kustannusperusteisesta laskennalliseksi on merkittävä syy talousvaikeuksiin sellaisissa kunnissa, jotka eivät ole pystyneet saamaan terveydenhuollon menoja riittävästi hallintaan.

Sosiaalitoimen erityistapaukset, esimerkiksi lastensuojelun huostaanotot, voivat noin 1.000 asukkaan kunnassa aiheuttaa täysin kohtuuttoman kustannusrasitteen, jonka kattaminen voi merkitä jopa kolmen prosenttiyksikön nostotarvetta veroprosenttiin. Kyseiset tapaukset eivät myöskään kasvata sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö huomauttaa, että nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä otetaan seikkaperäisesti huomioon sekä ikärakenteeseen että kuntien olosuhdetekijöihin liittyvät seikat, kuten kaupungistuminen, haja-asutus, laaja-alaisuus, kaksikielisyys, elinkeinorakenne ja palvelutarve. Lähtökohtana on ollut se, että valtionosuuksia laskettaessa otettaisiin huomioon vain sellaisia kuntien ominaisuuksia, joihin kunnat eivät itse omilla toimillaan voisi vaikuttaa. Tämän johdosta valtiovarainministeriö ei täysin yhdy näkemykseen, jonka mukaan kunnallistalouden epätasapainoon on suuri vaikutus korkealla sairastavuudella, kustannusten nousulla, työttömyydellä ja väestön ikärakenteen muutoksella vanhusvoittoisemmaksi.

²⁷ Kansaneläkelaitoksen vuosittain julkaisema suurten kansantautien summaindeksi.

Ansiotulovähennysten portaittainen, kumulatiivinen kasvu vuositteittain on tullut salakavalasti siten, että sen vaikutukset kunnan todelliseen verokertymään on eräissä tapauksissa havaittu vasta vuonna 2003. Vaikka valtio on luvannut korvata kunnille veromenetykset sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksissa, eivät niiden lisäykset ole kohdistuneet samoihin kuntiin kuin verotulojen menetykset.

Eräissä kunnassa veroprosentti on varsin korkea, 19,5. Todellinen efektiivinen veroprosentti on vain 12,7, sillä alhaisen tulotason johdosta muun muassa ansiotuloihin ja veroihin kohdistuneet vähennykset ovat vaikuttaneet suoraan kunnan saamaan verotuloon. Kunnan veronmaksajat ovat suurelta osin iäkästä, vähän veroja maksavaa väestöä. Yksittäisen kansalaisen kannalta sinänsä hyvä asia eli verovähennykset ovat kääntyneet kuntaa vastaan kunnallisverotulojen heikkona kehityksenä. Tämän vuoksi kunnallisverotulot eivät ole kunnassa juuri kasvaneet viime vuosina.

Palveluista perittävät maksut ovat lainsäädännöllä säädeltyjä eikä kunnilla ole mahdollisuutta vaikuttaa niiden kertymään. Tällainen valtion ohjaus koetaan nykypäivänä liian kahlitsevana. Lisäksi valtion määrittelemät korotukset eivät ole vastanneet menojen kasvua. Toisaalta kunnat ovat pyrkineet nostamaan omia maksujaan mahdollisuuksien mukaan, mutta vähävarainen väestö ei kestä kohtuutonta maksurasitusta.

Kuntien vastausten mukaan valtio on myös vähentänyt aktiivisia työvoimapolitiittisia määrärahoja samoin kuin elinkeino-, investointi-, kuljetus- ja työllistämistukia jne. Kaikilla näillä on kunnallistalouteen joko välitön tai välillinen negatiivinen vaikutus.

Yhtenä kuntataloutta rasittavana valtion toimenpiteenä voidaan kuntien mielestä pitää EU-jäsenyyden aikana tulleet projektit sekä työvoima-, elinkeino- ja tiehallinnon hallinnoimia hankkeita, joissa valtion viranomaiset siirtävät omien lakisäateisten tehtäviensä rahoitusta kunnille.

Valtion 1990-luvun säästötoimenpiteet ovat pienentäneet valtionosuuksia ja verotuksen kompensoimattomat kevennykset ja yhteisöverojen jakoperusteiden muutokset verotuloja. Kuitenkin lainsäädäntö vaatii niin sosiaali- ja terveystoimissa kuin muillakin sektoreilla yhä korkeampaa palvelujen tuotantotasoa. Yhtälö vaikuttaa kuntien mielestä melko mahdottomalta ja on pääosin valtion toimenpiteistä johtuva.

Eräiden kuntien mielestä kuntalain sisältämä alijäämien kattamisvelvoite ja perustuslain mukainen velvollisuus tuottaa kansalaisten tasavertaisen kohtelun periaatteen mukaiset yhdenvertaiset palvelut kuntalaisille asuinpaikkakunnasta riippumatta ovat ristiriidassa toistensa kanssa. Kuntatalouksien eriytymiskehitys on johtamassa siihen, että jo nyt ja erityisesti lähitulevaisuudessa vain ns. kasvukeskukset pystyvät tuottamaan kansalaisten kannalta tarpeelliset kunnalliset palvelut, mikä ei liene yhteiskuntakehityksen kannalta tavoiteltavaa.

Vastausten perusteella eräät kunnat kokivat nykyisen valtionosuusjärjestelmän tukevan pitkällä aikavälillä asutuksen keskittymistä suuriin keskuksiin. Maaseudun kunnat vastustavat keskittymiskehitystä ja panostavat työpaikkojen syntyymiseen aluekeskuksia enemmän säilyttääkseen suhteellisen asemansa kuntakentässä. Pienetkin epäonnistumiset työpaikkojen luomisessa aiheuttavat kunnille taloudellisia ongelmia. Vastaavasti nykyisen valtionosuusjärjestelmän koetaan hidastavan kuntien erikoistumista ylikunnallisiksi palvelujen tuottajiksi. Palvelujen osto naapurikunnasta tukee naapurikunnan asukaskehitystä ja heikentää siten oman kunnan asemaa. Syrjäiset kunnat ovat kohtuuttomassa kilpailussa keskusten kanssa. Aluekeskusten koettiin olevan valtion työllistämispolitiikan suoje-luksessa ja maaseudun työllistämispolitiikan olevan kuntien varas-sa.

Kunnat ovat vastauksissaan kaivanneet valtiolta pitkäjänteisempää kuntapolitiikkaa. Valtion antamat lisävelvoitteet kuntapalveluihin ja niiden laajentamiseen ovat syntyneet erittäin nopeasti.

3.9.2 Harkinnanvarainen rahoitusavustus kuntien talousongelmien tasapainottamisen välineenä

Kunnat ovat kokeneet harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen tarpeelliseksi ja hyväksi tai jopa erinomaiseksi välineeksi tasapainottaa kunnan tilapäisiä talousongelmia. Sen rooli ja tehtävä kuntien valtionosuusjärjestelmää täydentävänä instrumenttina tunnettiin hyvin ja hyväksytään vastaajien keskuudessa. Se koetaan valtion myönteiseksi kädenojennukseksi kunnille.

Vastausten mukaan harkinnanvarainen rahoitusavustus soveltuu erityisesti yllättävien tilanteiden, kuten suurten työnantajien paikkakunnalta poismuuton, äkillisten investointitarpeiden (esim. kosteusvauriot) tai valtionosuusleikkausten ja yhteisöveron jakoperusteiden

muutosten aiheuttaman kunnan tulopohjan romahtamisen ja niistä seuranneiden talousongelmien lievittämiseen. Avustus on tuonut kompensatiota muun muassa saaristokuntaetuuden pienenemiseen valtionosuuksissa sekä yhteisöverouudistuksessa valtion metsistä saatujen verotulojen menettämiseen.

Sen sijaan pitkäaikaisten talousongelmien ratkaisijaksi harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta ei yksin ole, vaan avustus nähtiin osana suurempaa kokonaisuudistusta. Tällöin avustuksella voidaan edesauttaa rakenteellisten muutosten tekoa sekä hakea kestävä ratkaisua menojen pienentämiseksi pitemmällä aikavälillä aiheuttamatta korvaamatonta vahinkoa kunnan palvelutuotannolle tai henkilöstön työn tekemisen edellytyksille.

Rahoitusavustuksen merkitys koettiin olevan suurimmillaan yksittäisen vuoden talouden tasapainotuksessa: avustus helpottaa osaltaan alijäämän kattamista ja mahdollista lainannostotarvetta. Kauaskantoista vaikutusta rahoitusavustuksella ei nähdä olevan, koska se koskee vain yhtä vuotta eikä se ole kunnalle säännönmukainen tulolähde.

Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen merkitystä korostettiin kuntien vastauksissa myös tilanteessa, jossa kahden vuoden viiveellä tapahtuva, verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen maksaminen aiheuttaa ongelmia kuntaa kohdanneiden äkillisten muutosten, kuten esimerkiksi lomautusten ja työttömyyden, vaikutusten rahoittamisessa. Kunnan taloudessa ja verotuloissa muutokset näkyvät viiveellä, kun taas kunnan menokehitykseen muutokset heijastuvat välittömästi.

Avustuksen merkityksen arveltiin olevan olennainen vain pienille kunnille, sillä niiden taloudellinen liikkumavara on erittäin pieni. Noin 1.000 asukkaan kunnassa avustus saattoi vastata 3,5 prosenttiyksikön kunnallisverokertymää. Pienissä kunnissa harkinnanvarainen rahoitusavustus on osaltaan turvannut kunnan peruspalvelut. Toisaalta niissä esimerkiksi suuret, jopa kymmenien prosenttien nousut erikoissairaanhoidon tai perusterveydenhuollon menoissa merkitsevät yleensä tuloksen muuttumista alijäämäiseksi. Tällaisessa tapauksessa keskimääräinen rahoitusavustus voi kattaa vain osan sanottujen menojen vuosikasvusta ja niin suuri kustannusten nousu on lähes mahdotonta tasata jonkin toisen sektorin kustannusten laskulla. Suurilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa menoihinsa, sillä niissä on ei-lakisääteisten menojen merkitys suurempi kuin pienissä kunnissa.

Vastauksissa tuotiin esille, että kunnan palvelurakenteissa olisi voitu tehdä nopeampia muutoksia, estetty kunnan lisävelkaantuminen ja katettu osa aiempina vuosina syntyneistä alijäämistä, mikäli avustus olisi myönnetty haetun suuruisena. Eräiden kuntien saama avustus ei ollut likimainkaan vastannut kunnan odotuksia tai tarpeita tai oli tämänhetkisiin talousvaikeuksiin nähden täysin riittämätön. Erityistä kritiikkiä sai se seikka, että kuntien rahoitustilanteen ollessa nykyisellä tasolla harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen kokonaismäärää pienennetään. Monet kunnat ovat korostaneet, että kuntien taloudellinen tilanne yleensä on huonontunut.

Vastausten mukaan usea kunta on saanut vuosikatteensa positiiviseksi rahoitusavustuksen avulla. Sen turvin on välttytty alijäämien kasvulta. Jotkut kunnat ovat saaneet vuosikatteen avustuksen ansiosta poistojen suuruiseksi. Sen ja tehtyjen säästötoimenpiteiden ansiosta eräät kunnat ovat välttyneet lainan ottamiselta käyttötalouden menoihin. Avustuksen myötä ei ole myöskään jouduttu esimerkiksi terveydenhuollossa tilanteeseen, jossa olisi mahdollisesti jouduttu tekemään ratkaisuja, jotka toisivat lisämenoja tulevaisuudessa. Avustus on mahdollistanut muutosten teon sekä henkilö- että palvelurakenteessa, sillä pelkkä tietoisuus siitä, että kunta on "köyhänapulistalla" on lisännyt päätöksentekijöiden kriisitietoisuutta ja helpottanut uudistuksia. Avustuksella on ollut suuri merkitys maksuvalmiutta parantavana tekijänä. Sen avulla on säästyty tuloveroprosentin nostamiselta. Joissakin tapauksissa sitä on käytetty EU-projektien kuntaosuuksiin ja siten kunnan kehittämiseen.

Toisaalta useat kunnat ovat huomauttaneet, ettei rahoitusavustuksella tai muillakaan tilapäisillä keinoilla saada korjattua talousvaikeuksia, jotka johtuvat rakenteellisista ongelmista, esimerkiksi väestön ikärakenteesta, elinkeinorakenteen vinoutumisesta, kunnan heikosta sijainnista, kunnan kasvu- tai supistumiskierteestä, verotulojen alhaisuudesta ja väestön sairastavuudesta. Erityisesti tämä koskee suurimmissa vaikeuksissa kamppailevia kuntia. Ottaen huomioon avustusta saaneiden kuntien suuri lukumäärä ja homogeenisuus, avustuksen suuruus ja myös vaikuttavuus on useissa kunnissa jäänyt lähes marginaaliseksi.

Myös sellaiset kunnat, jotka eivät viime vuosina ole rahoitusavusta saaneet, arvelivat avustuksen vaikuttavuuden jäävän nykyisessä kuntien rahoitustilanteessa tilapäiseksi, vaikka avustushakemuksessa esitetyt omat talouden tervehdyttämistoimenpiteet voitaisiin toteuttaa.

Eräät kunnat ovat olleet sitä mieltä, että rahoitusavustuksen ta-saisella jakamisella suurelle kuntajoukolle pienennetään avustuksen vaikuttavuutta, minkä seurauksena kuntien ongelmat edelleen jat-kuvat. Parempana vaihtoehtona nähtäisiin avustuksen myöntäminen todellisissa talousvaikeuksissa oleville kunnille nykyistä suurempi-na.

Pysyväksi tukimuodoksi harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen ei kuntien vastausten mukaan sallittaisi muodostua. Kunnan pitäisi myös olla valmis tekemään rakenteellisia muutoksia toimintaansa, jos sen kustannusrakenne ei ole kunnossa.

Avustusmuodon onnistuneisuudesta kielii vastauksista ilmenevä käsitys, jonka mukaan moni kunta on selvinnyt suuremmista ongelmistaan ja saanut aikaan talouden myönteisen kehityksen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa val-tiovarainministeriö korostaa, ettei harkinnanvaraista rahoitusavus-tusta ole tarkoitettu kuntien pysyvien rahoitusongelmien ratkaisijak-si. Avustuksella tulisi edesauttaa rakenteellisten muutosten tekoa sekä hakea kestäväää ratkaisua menojen pienentämiseksi pitemmällä aikavälillä. Ministeriö pitää tärkeänä, että meneillään olevan kunta- ja palvelurakennehankkeen tuloksena syntyy rakenteellisia muutok-sia, joilla kuntien palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan.

3.9.3 Avustuskriteerit

Vastausten perusteella kunnat pitivät tilinpäätöstietoja ja tulevien vuosien ennakkointia merkittävimpinä ja aikaisemmin jopa ainoina perusteina avustuspäätöstä tehtäessä. Tilinpäätöstiedoista relevant-teina lukuina pidettiin vuosikatetta, alijäämää, lainakantaa sekä in-vestointeja. Vaikka yhtiöittämisen ja erilaisten kirjaamismahdolli-suuksien johdosta tilinpäätösten lopputulos voi olla hyvin erilainen, tilinpäätöstiedot ovat kuitenkin ainut vertailukelpoinen ja "lahjoma-ton" kuntien taloudellisesta asemasta kertova tieto. Tilinpäätöstieto- ja voidaan vertailla kunnittain ja ne antavat hyvän vertailupohjan myös toimintojen tarkasteluun. Näistä syistä tilinpäätöstietojen käyttöä rahoitusavustuksen myöntämisen perusteena pidettiin toi-vottavana.

Toisaalta eräät kunnat ovat painottaneet, etteivät tilinpäätöstiedot yksin kuvaa kunnan toimintaedellytyksiä, eivätkä yhden vuoden numeeriset tilinpäätöstiedot sellaisenaan välttämättä anna oikeaa

kuvaa taloustilanteesta. Joidenkin kuntien mielestä tilikauden tulos voi saada liian korostuneen merkityksen. Jos avustuspäätöksiä ei tehtäisi pelkästään tilinpäätöstietoihin perustuen, ei huonosti talouttaan hoitava kunta voisi aina turvautua siihen, että valtio tulee apuun.

Tilinpäätöstietojen ohella muuta ajankohtaista, luotettavaa informaatiota pidettiin avustuspäätöstä tehtäessä tärkeänä. Kunnan esittämällä muilla syillä uskottiin olleen vaikutusta harkittaessa lopullista avustuksen euromäärää. Lisäksi yleisillä tilastotiedoilla uskottiin osaltaan olevan merkitystä avustuspäätöstä tehtäessä.

Joidenkin kuntien mielestä ei avustuspäätöksiä tehtäessä ole juuri huomioitu kunnan väestörakennetta ja -kehitystä, kaksikielisyyttä, kunnan elinkeinotoimen kehittämistoimenpiteitä eikä kunnan talouden tervehdyttämistoimenpiteitä. Eräiden kuntien mielestä tilannetta tulisi tarkastella usean vuoden perspektiivillä sekä pyrkiä näkemään kunnan kokonaistaloudellinen tilanne. Sairastavuustilastoissa koko maassa heikoimmat tai heikoimpiin kuuluvat kunnat toivoivat, että tämä seikka otettaisiin enemmän huomioon myös harkinnanvaraisten valtionavustusten jaossa.

Kunnissa tiedostetaan avustusta hakeneiden kuntien suuri lukumäärä, siitä aiheutuva tiedon paljous ja avustuspäätöksen valmisteluun varattujen resurssien niukkuus, jolloin perinpohjaista paneutumista muihin kuin tilinpäätöstietoihin ei voi vaatia. Lisäksi sanallisten perustelujen tai vielä toteutumattomien, mutta suunniteltujen toimenpiteiden vaikutusten arvioiminen ja vertaaminen suuren hakijamäärän kesken on hankalaa.

Viime vuosina kunnan talouden nykytilan ja tulevaisuuden arviointi sekä kunnan omat toimenpiteet ja rahoitusongelmien syiden ja ratkaisuvaihtoehtojen käsittely lienevät saaneet aikaisempaa merkittävämmän roolin avustuspäätöksen valmistelussa ja valtioneuvoston käsittelyssä. Joidenkin kuntien mielestä taas kuntien omilla toimenpiteillä ei näyttänyt juurikaan olleen merkitystä.

Joissakin vastauksissa myöntämismenettelyä on moitittu kaavamaiseksi ja kesken hakemusvuotta esille nousevista asioista on koettu vaikeaksi esittää riittävää selvitystä dokumentoituna. Kaavamaisuudesta jotkut kunnat katsoivat seuranneen sen, ettei avustuksen asukaskohtaisessa suuruudessa otettu riittävästi huomioon yksittäisen kunnan todellista tilaa ja tarvetta, vaan päätökset on tehty keskiarvojen mukaan. Se, etteivät erityispiirteet ole saaneet kovinkaan suurta painoarvoa, voi vastaajien mukaan johtua siitä, että sa-

mankaltaisia piirteitä on monella kunnalla ja toisaalta siitä, että avustusmääräraha on riittämätön.

Eräät kunnat kritisoiivat avustusjärjestelmää siksi, ettei se niiden mielestä elä reaaliajassa, minkä johdosta avustuksen myöntämivuonna moni kunta ei enää ollut avustuksen tarpeessa.

On myös esitetty kritiikkiä siitä, minkä vuoksi harkinnanvaraista avustusta saa kunta, jolla on hallussaan miljoonia euroja energia-yhtiön myynnistä saatuja varoja. Yllättävänä seikkana pidettiin sitä, että rahoitusavustuksen saajina oli sellaisiakin kuntia, joiden vuosikatteet olivat reilusti positiivisia. Eräät kunnat huomauttivat, että avustus ei saisi tulla kysymykseen ennen kuin kunta on käyttänyt omat pääomansa, esimerkiksi myynyt ison realisointikelpoisen omaisuusmassan. Näin ei näiden kuntien mukaan ole aina ollut.

Kielteisen rahoitusavustuspäätöksen saaneet kunnat kritisoiivat sitä, että niillä saattoi olla korkeampi tuloveroprosentti kuin avustusta saaneilla kunnilla. Matalamman tuloveroprosentin kunnilla olisi ollut mahdollisuudet omaehtoiseen taloutensa korjaukseen.

Muiden kuntien taloustietojen saatavuus edesauttaa kunnan oman taloustilanteen hahmottamista. Ensimmäinen reaktio kielteiseen avustuspäätökseen on voinut olla, ettei kunta ole saanut oikeudenmukaista kohtelua. Kun avustusta saaneiden kuntien taloustilannetta on hieman tarkasteltu, on kuitenkin voitu todeta, että syytä kovin suureen kritisointiin ei ehkä sittenkään ole ollut.

Joissakin vastauksissa kiinnitettiin huomiota kuntien keinoihin houkutella uusia asukkaita. Jotkut kunnat kilpailevat asukkaista mitä moninaisimmilla eduilla. Perinteisten euron tonttien lisäksi voi kunnalta saada esimerkiksi avustusta rahana rakennusneliötä kohden, ilmaisen vesiliittymän, vauvarahan tai ilmaisen päivähoidon, veneen taikka golfosakkeen. Näitä samoja kuntia on harkinnanvaraista rahoitusavustusta saavien kuntien joukossa. Valtion nähdään kustantavan nämä kuntalaisten eriarvoisuuteen johtavat edut. Kilpailua harrastavat vierä vieressä sijaitsevat väestökotokunnat. Lopputuloksena on usein, että kunnat menettävät edelleen väkeään ja niiden talous heikkenee.

3.9.4 Myöntämisprosessin ja avustuksen suuruuden määräytymisen läpinäkyvyys

Vastausten mukaan valtioneuvoston päätöksestä on luettavissa pääpiirteittäin tekijät, jotka kulloinkin ovat vaikuttaneet kuntien saa-

miin rahoitusavustuksiin. Yksityiskohtaisia perusteita päätöksessä ei kuitenkaan ole. Usea kunta toi esiin sen seikan, ettei todellisista avustuksen myöntämisen ja suuruuden määräytymisperusteista saa riittävästi tietoa. Näiden kuntien mielestä kriteerit tulisi ilmoittaa selkeästi päätöksen yhteydessä. Vaikka päätökseen ei voi hakea oikeus tai muutosta, tulisi eräiden kuntien mielestä kunnilla olla oikeus pyytää selvitystä anomuksen hylkäämisestä ja mahdollisuus toistamiseen perustella hakemustaan. Jotkut kunnat halusivat myös muutoksenhakumahdollisuuden.

Lisäksi toivottiin, että kunnat saisivat tietoonsa eri tahojen lausunnot ennen avustuspäätösten tekemistä. Avustuspäätökseen asti valmistelua varjelee salamyhkäisyyden verho. Päätöksen jälkeen näkee vain sen, ehdottiko Suomen Kuntaliitto kuntaa avustuksen saajaksi. Kuntia on kummastuttanut Kuntaliiton ja sisäasiainministeriön useat poikkeavat kannat saajakunnista. Sen lisäksi Kuntaliiton ehdottamien ja valtioneuvoston myöntämien avustussummien poikkeamat ovat olleet huomattavia.

Avustuksen myöntäminen nähtiin poliittisena päätöksentekona, vaikka se läpikäy virkamiesvalmistelun. Poliittisia perusteita sanottiin avustuspäätöksissä näkyneen viimeisen kymmenen vuoden aikana. Poliittinen ohjaus valtioneuvoston päätöksissä on joidenkin kuntien kohdalla ollut joskus yllättävää. Avustuspäätös nähtiin tehtävän osittain taloudellisten faktojen perusteella ja osittain tarkoituksenmukaisuusharkinnalla. Avustuspäätöksen valmistelijoilla ja tekijöillä olevan informaation uskottiin olevan oikeaa ja riittävä. Ministeriön kuntaosaston kykyyn laatia tilinpäätösanalyysi luotettiin.

Vastauksissa tuli esille myös se seikka, että Kuntaliiton valmistelun jälkeinen ehdotus on helpohko yhdistää kuntien tilinpäätöksiin ja taloustilanteeseen. Poliittikkovalmistelun jälkeen on tapahtunut joitakin muutoksia, joita ei ainakaan tilinpäätösten perusteella ulkopuolinen ole kyennyt ymmärtämään.

Läpinäkyvyyden parantumisen koettaisiin tekevän rahoitusavustuksen jaon oikeudenmukaisemmaksi ja jopa lainmukaisemmaksi. Avustuksen harkinnanvaraisuus sinänsä kuvastaa hyvin rahoitusavustuksen luonnetta: milloinkaan ei voi etukäteen täysin varmasti sanoa, mitkä ovat harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen määräytymiskriteerit ja niiden väliset painoarvot. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi ehdotettiin kuntien edustusta avustusten myöntämistä koskevaan päätöksentekoon. Toisaalta eräissä vas-

tauksissa tuotiin esille, että järjestelmän luonne ei ehkä salli etukäteen määriteltyjä kriteereitä, koska tällöin kunnat voisivat suunnitella taloutensa siten, että rahoitusavustusta voitaisiin todennäköisimmin saada. Avustuksen myöntämisperusteiden konkreettisten kriteereiden avoin ilmoittaminen hakuvaiheessa voisi myös vähentää hakemusten määrää.

Vastausten perusteella rahoitusavustusten katsottiin kuitenkin kohdistuneen pääosin oikeisiin kuntiin ja niiden jaossa katsottiin saadun suhteellisen oikeudenmukainen kohtelu.

3.9.5 Kunnallistaloudelliset vaikeudet, joihin on myönnetty avustusta

Vastaajien arvioiden mukaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta on myönnetty kunnan talouden tervehdyttämistarpeisiin, kuten velanhoitokustannuksiin, alijäämien kattamiseen sekä maksuvalmiuden parantamiseen. Sitä on myönnetty myös kunnan talouden heikkouden johdosta, esimerkiksi tulorahoituksen riittämättömyyden, nopean velkaantumisen, valtionosuusuudistuksen siirtymätasauksen päättymisen sekä yhteisöverotulojen jako-osuuden muutoksen aiheuttaman verotulojen romahtamisen ja sitä korjaavan verotulojen tasauksen viipymän takia. Myöntämisperusteena ovat olleet peruspalveluiden turvaaminen, alkutuotannon kuihtuminen, asukasluvun lasku tai voimakas kasvu, korkea työttömyys, kunnan hajanainen yhdyskuntarakenne ja usean taajaman aiheuttamat ongelmat, kunnan suuret investoinnit sekä yksipuolinen elinkeinorakenne. Avustusta on myönnetty myös ennakoimattomien kunnan taloustilanteeseen voimakkaasti vaikuttaneiden tekijöiden vuoksi (esim. home- ja kosteusvauriot, sairaalabakteeri, suuren yrityksen toiminnan supistaminen tai lakkautus, tulipalo, tulva ja turvesuopalo).

Eräiden vastaajien mukaan valtion viranomaiset ovat jo pitkään esittäneet, että kaikkiin mahdollisesti tehtäviin muutoksiin kuntien rahoituksessa annetaan kompensatiota harkinnanvaraisena rahoitusavustuksena niille kunnille, jotka sitä tarvitsevat. Poikkeuksellisille tai tilapäisille vaikeuksille ei tällöin ole enää annettu niin suurta painoarvoa. Tällä tavoin on myös rahoitusvastuuta siirretty kuntasektorille.

3.9.6 Avustusten toistuvuus

Toistuvasti harkinnanvaraista rahoitusavustusta saaneet kunnat perustelevat tilannettaan pakkona, johon on ajauduttu, koska ei ole olemassa muuta järjestelmää tasapainottamaan heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien jatkuvia ja pysyviä taloudellisia ongelmia. Vaikeudet eivät ole enää monessa kunnassa poikkeuksellisia, vaan tavanomaisia ja jatkuvia. Tyypillisimmillään rahoitusavustuksen toistuvuus on kuitenkin liittynyt yksittäisen taloudellisesti suuresti poikkeavan vuoden aiheuttamien ongelmien korjaamiseen parin, kolmen vuoden aikana.

Kunnat, jotka olivat saaneet avustusta useana vuonna peräkkäin, kokivat, että niiden erityispiirteet on huomioitu. Niiden mielestä usean perättäisen myönteisen rahoitusavustuspäätöksen saamisesta voidaan päätellä, että kunnan heikko taloudellinen tilanne on tullut hyvin huomioiduksi. Tällaiset kunnat pitivät kohteluaan oikeudenmukaisena, jopa kiitettävän oikeudenmukaisena. Sen sijaan ne pitivät avustuksen määrää riittämättömänä. Tällaisista kunnista ne, jotka katsoivat taloudellisten vaikeuksiensa edelleen olevan poikkeuksellisia, ovat kokeneet, että avustuksen saaminen on vaatinut kunnalta suurta aktiivisuutta valtionhallinnon suuntaan.

Useita kertoja perättäisinä vuosina harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen saaneet kunnat pyrkivät ilmoitustensa mukaan joka vuosi saamaan talousarvionsa tasapainoon omilla toimenpiteillään, koska avustuksen saaminen on epävarmaa. Yksikään kunta ei ilmaissut suhtautuvansa avustuksen saamiseen varmuudella, avustusta ei pidetä automaattina eikä sitä ennakoida talousarviota laadittaessa.

Eräät kunnat kaipasivat valtiosuuslain 13 §:n muuttamista. Pykälässä mainitun "tilapäisen talousvaikeuden" katsottiin ikään kuin oletettavan, että kunta voisi nopeasti vaikuttaa niihin syihin, joista talousvaikeudet aiheutuvat. Näinhän ei yleensä ole. Tuen tarpeen ja harkinnanvaraisen avustuksen myöntöperusteen eli valtiosuuslain 13 §:n todetaan ja tunnustetaan olevan ristiriidassa.

Kuntien keskuudessa on noussut esiin toiveita, että olisi olemassa pysyvä, harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen kaltainen väline, joka korjaisi valtiosuuksissa ja uusien tehtävien rahoittamisessa olevia puutteita ja vääristymiä yksittäiselle kunnalle. Mikäli varsinaista valtiosuusjärjestelmää ei uudisteta, tulisi harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisperusteita joidenkin kuntien mielestä täydentää ns. rakenteellisilla tekijöillä. Tällöin poikkeuksellisten tai

tilapäisten tekijöiden rinnalle tulisi lisätä muun muassa väestöra-
kenne, kaksikielisyys ja maantieteellinen sijainti.

Toisaalta eräät kunnat ovat huomauttaneet, että avustusjärjestel-
mässä nykyisellään on se vaara, että sen ajatellaan olevan automaati-
ti eivätkä kunnat ole valmiita itse etsimään keinoja ja panostamaan
talouden tasapainottamiseen. On myös mahdollista, ettei kunta to-
teuta suunnittelemaansa talouden tervehdyttämistoimenpiteitä. Avus-
tuksen tarkoitus on kuitenkin olla vain tilapäinen apu kunnalle, ei
jokavuotinen tuki. Suomen Kuntaliiton on katsottu hiljaisesti hy-
väksyneen harkinnanvaraisten rahoitusavustusten muuttumisen py-
syviksi, koska liitto on toistuvasti puoltanut peräkkäisiä hakemuk-
sia.

Jotkut vastaajat ovat katsoneet, ettei kuntia kohdella oikeuden-
mukaisesti ja valtiosuuslain tarkoituksen mukaisesti silloin, kun
samoja kuntia avustetaan vuodesta toiseen. Näiden päätösten ei aina
uskota olleen neutraaleja, vaan taustalta uskottiin löytyvän poliitti-
sia tekijöitä ja vaikuttimia.

Eräiden kuntien mielestä järjestelmälle ja rahoituspäätösten lä-
pinäkyvyydelle aiheuttaa uskottavuusongelman se, että eräät kunnat
saavat toistuvasti poikkeuksellisiin tai tilapäisiin kunnallistaloudel-
lisiin vaikeuksiin tarkoitettua avustusta. Samalla se herättää kysy-
myksen siitä, kohteleeiko ylipäättään koko nykyinen valtiosuusjär-
jestelmä kuntia tasapuolisesti eli ovatko sen perusteet kunnossa.
Talousvaikeudet ovat tilapäisiä enää muutamalla hyvin toimeentu-
levalla kunnalla, joten avustuksesta on tullut osittain pysyväisluon-
teinen keino jollakin tavalla helpottaa kunnan taloudellista tilannet-
ta. Koska nykyinen valtiosuusjärjestelmä ei ota rakenteellisia te-
kijöitä riittävästi huomioon, harkinnanvaraisen tuen myöntäminen
kunnalle useana vuonna peräkkäin saattaa olla perusteltua.

3.9.7 Talouden tervehdyttämistoimenpiteet

Kunnat ovat ilmoittaneet tervehdyttäneensä talouttaan hallinto-
organisaatiotaan supistamalla, virkojen täyttämättä jättämisellä,
henkilöstön palkanleikkauksilla ja lomautuksilla, henkilöstön va-
paaehtoisilla virkavapauksilla, lomarahojen vaihtamisella vapaaksi,
henkilöstövähennyksin, investointeja pienentämällä tai viivästyttä-
mällä, kansanterveystyön kuntayhtymien yhdistämisellä, koulu-
verkkoa supistamalla, keittiöiden yhdistämisellä, maksujen korot-
tamisella, omaisuutta realisoimalla, opetustoiminnan keskittämisel-

lä, oppisopimusjärjestelmällä, palvelurakenteita muuttamalla, siirtämällä perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon painopistettä laitoshoidosta avohoitoon, sosiaali- ja terveystalouden muuttamisella ostopalveluiksi, tuloveroprosentin korottamisella, ulkoistamalla toimintoja, yhdistelmävirkoja perustamalla, yhdyskuntapalvelujen muuttamisella seutukunnallisiksi sekä yhteistyön lisäämisellä naapurikuntien ja seutukunnan kanssa.

Joissakin kunnissa on talouden ahdinko syventynyt huolimatta talouden tasapainottamista ja tervehdyttämistä koskevista selvityksistä, suunnitelmista ja ohjelmista, sillä niiden täytäntöönpano ei ole onnistunut. Kunnat ovat huomauttaneet, että niiden toimintaa säätelevät vielä pitkään vanhat sitoumukset ja sopimukset sekä kuntayhtymät. Toiminnan muuttaminen on hidas prosessi. Toteutuessaan se voi tuoda myös lisää kustannuksia, kuten seutuyhteistyössä on joillekin kunnille tapahtunut. Muutosten rahoitus voi olla vaikeaa muutoinkin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Palvelurakenteiden kehittäminen säästöjen aikaansaamiseksi on jatkuvaa toimintaa, joka pitää sisällään tietoisien, kulloinkin avautuvien kuntatalouden vakauttamismahdollisuuksien hyväksikäyttämisen. Eräät kunnat uskoivat, että toistuva tuen saaminen on osaltaan palkkio kunnan todellisista yrityksistä muuttaa organisaatiotaan taloudellisemmaksi ja siten selviytyä talousvaikeuksista.

Myös poliittisten päätösten teko on vaikeaa. Kuntaliitosselvitysten perusteella liitokset eivät välttämättä olisi tuoneet juuri muutosta taloustilanteeseen. Ratkaisuja on pyritty hakemaan myös hankkimalla selvityksiä konsulteilta. Myös elinkeinoelämää kehittämällä on työttömyysastetta saatu alennettua.

Benchmarkingin eli vertailuanalyysin avulla eräät kunnat ovat löytäneet palvelutuotannosta ne alueet, joissa tarvitaan tehostamista. Eräät kunnat esittivät, että sisäasiainministeriö kirjaisi Internetsivuilleen avustusta saaneiden kuntien kehittämissuunnitelmat ja talouden tasapainottamissuunnitelmat opiksi ja vinkiksi muille kunnille. Best practice -menetelmällä saataisiin parhaat käytännöt hyödyksi koko kuntataloudelle. Asiaa parantaisi vielä se, jos seuranta-tieto olisi saatavilla, eli mitkä toimenpiteet kuntien kehittämissuunnitelmissa ovat toteutuneet ja miten kunnan talous on kehittynyt. Avustusta saaneilta kunnilta olisi edellytettävä aina selvitys avustuksen käytöstä ja sen vaikutuksista.

Vastaajien mukaan avustukset ovat täydentäneet kunnan omia toimenpiteitä talouden tervehdyttämisessä. Rahoitusavustushake-

muksen katsottiin muuttuneen suuntaan, joka aktivoi hyvin hakijaa tervehdyttämään talouttaan.

Kuntien talousongelmiin puuttumiseen tarvitaan lujaa ja päättäväistä toimintaa, jonka osuutta sisäasiainministeriö voisi kuntien mielestä lisätä. Tämän lisäksi tulisi tukea kuntien omia pyrkimyksiä taloutensa kuntoon saattamiseksi. Harkinnanvaraisilla rahoitusavustuksilla ei tule kannustaa kuntia tehottomuuteen.

Mikäli kunta ei ole hakemuksesta huolimatta saanut harkinnanvaraista rahoitusavustusta, ovat tyypillisimmin hakemusvuoden tilikauden alijäämä samoin kuin kumulatiivinen alijäämä kasvaneet ja kunta on joutunut lisäämään lainanottoaan ja käyttämään vanhoja säästöjään. Kunnat ovat tiukentaneet taloudenpitoaan, realisoineet omaisuuttaan ja keskittyneet vain perustehtävien hoitamiseen. Kunnat ovat pyrkineet aktivoimaan asukashankintaa, elinkeinopolitiikkaa, seudullista yhteistyötä sekä arvioimaan uudelleen omia toimintojaan. Lisäksi valtio on maksanut edellisiltä vuosilta kertyneitä kuntaosuuksia, mikä on auttanut kattamaan siihen asti kertyneitä alijäämiä. Vaikeimmin velkaantuneilla kunnilla suhtautuminen myönnetyn avustuksen suuruuteen ja avustuksen epäämiseen on ollut sellainen, ettei avustus olisi kunnan talousongelmia ratkaissut.

Joidenkin kuntien mielestä tulisi käydä aitoa keskustelua kuntien taloudesta sen sijaan, että harkinnanvaraista rahoitusavustusta täydennettäisiin jollakin välineellä. Kuntien talousongelmia pitäisi tarkastella nykyistä analyttisemmin. Kunnat eivät ole tasa-arvoisia sen suhteen, paljonko palveluiden tuottaminen niissä maksaa. Näin ollen kunnat voivat vaihtelevasti vaikuttaa omaan talouteensa. Kuntien taloudellista tilannetta ei ratkaista harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella eikä kuntia yhteen liittämällä, vaan pysyvillä erityisratkaisulla.

On myös ehdotettu, että erikoissairaanhoidosta ja lastensuojelusta aiheutuvat kustannukset säilytettäisiin valtion kustannettaviksi. Valtionosuusperusteiden muuttaminen nähdään yhdeksi keskeiseksi elementiksi kuntien talousongelmien ratkaisemisessa, ja valtionosuusjärjestelmästä tulisi kuntien mielestä tehdä oikeudenmukaisempi ja ennustettavampi. Tällöin harkinnanvarainen rahoitusavustus voitaisiin käyttää sen alkuperäiseen tarkoitukseen eli tilapäisten taloudellisten vaikeuksien helpottamiseen. Myös verotulojen täydennystä tulisi eräiden kuntien mielestä kehittää niin, että verorahoitus olisi kokonaisuutena tasapuolisempi.

Kunnat ovat myös todenneet, että vaikka käytössä olisi muita vuosittain myönnettäviä rahoitusvälineitä, ei niiden varaan voi mitoitaa omaa toimintaa, koska niiden saaminen ei ole varmaa. Avustukseen esitettiin kehitettävän lisäelementtejä avustusta porrastaen esimerkiksi siten, että avustus supistuu seuraavalla kerralla, jos sitä myönnetään. Valtiovallan toivottiin osoittavan talousvaikeuksissa oleville kunnille ylimääräistä investointitukea palvelurakenteen muutosten toteuttamiseen. Valtion toivottiin maksavan maksujäämänsä kunnille pikaisesti. Ansiotulojen verovähennysten kompensoitavia toivottiin niille kunnille, jotka niistä todellisuudessa kärsivät.

Vastauksissa nousi vahvasti esille ajatus, jonka mukaan lakisäänteiset peruspalvelut on valtion avulla turvattava kaikkialla Suomessa. Olennaista on, että valtion rahoitusta lailla kunnille annettujen velvoitteiden hoitamiseen lisättäisiin. Jos se ei ole mahdollista, kuntien palveluista perittävät maksut tulisi vapauttaa myös sosiaali-, terveys- ja opetustoimissa tai ainakin kunnille tulisi antaa mahdollisuus näiden maksujen olennaiseen korottamiseen. Pelkkä kustannustason nousua vastaava korotus ei enää nykyisessä kuntien taloustilanteessa ja talouskehityksessä riitä. Ennen kaikkea kuntien keskuudessa kaivattiin kunta-valtiosuhteen toiminnallista ja taloudellista tasapainoa sekä kuntasektorin keskinäistä oikeudenmukaisuutta. Ei ole oikein, että kunta joutuu vuosittain anomaan ja perustelevaan perustehtäviensä hoitamiseen ylimääräistä rahoitustarvetta.

Esiin nousi myös ajatus rahoitusavustuksen myöntämisestä ehdollisena siten, että myönnetty rahoitusavustus voidaan periä takaisin esimerkiksi seuraavan vuoden valtionosuuksissa, jos avustushakemuksen liitteenä olevan talous- ja kehittämisohjelman mukaisia toimenpiteitä ei ole kunnassa suoritettu sovitussa ajassa.

Vastausten perusteella on todettavissa, että usea kunta ilmaisi tarpeen rahoitusavustuksen täydentämisestä jollakin rahoitusvälineellä, joka olisi täsmäohjattu ja jota myönnettäisiin useampana vuonna peräkkäin. Kuitenkaan monessakaan vastauksessa ei esitetty täsmällisiä mielipiteitä siitä, millaisiin ongelmiin tai millaisiin perusteisiin avustusta tulisi myöntää. Esiin nousivat tilanteet, joissa merkittävän työnantajan toiminta lakkaa tai yritystoiminta aiheuttaa isohkon tappion muutenkin velkaisessa kunnassa, jolloin tappion kielteiset vaikutukset kuntatalouteen tulisi voida hoitaa jollakin instrumentilla pois. Erillisavustuksia esitettiin harkittavaksi myös suuret alijäämät omaavien kuntien talouden tukemiseksi. Vastauksissa eh-

dotettiin myös alijäämien kattamisvelvoitetta koskevan kuntalain 65 §:n 2 momentin muuttamista.

Uuden avustusvälineen tarpeeseen suhtauduttiin myös kielteisesti, jos nykyistä harkinnanvaraista rahoitusavustusjärjestelmää sinänsä parannettaisiin muun muassa lisäämällä sen läpinäkyvyyttä, kiinnittämällä rahamääräiset kriteerit sitovammin avustusten myöntämiseen ja nostamalla avustusten kokonaismäärä tarpeenmukaiselle tasolle.

3.9.8 Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (lex Karkkila)

Laisissa kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994, lex Karkkila)²⁸ säädetään poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle kunnalle myönnettävästä valtion tuesta ja menettelystä sen turvaamiseksi, että kunta kykenee järjestämään asukkailleen välttämättömät peruspalvelut ja selviytyy taloudellisista sitoumuksistaan korottamatta veroäyrinsä hintaa pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle.

Kunnanhallituksen tulee, jollei kunta kykene enää kohtuudella selviytymään velvoitteistaan, tehdä kunnanvaltuustoa kuultuaan valtioneuvostolle esitys kuntaselvityksen käynnistämisestä kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseksi. Valtioneuvosto voi päättää kuntaselvityksen käynnistämisestä ilman kunnanhallituksen esitystäkin. Sisäasiainministeriö nimittää kuntaan valtioneuvoston päätöksessä mainituksi määräajaksi kuntaselvittäjän. Kuntaselvittäjän tulee laatia suunnitelma kunnan talouden vakauttamiseksi ja siihen sopeutettu yksityiskohtainen ohjelma kunnan tehtävien hoidosta ja rahoituksesta, tehdä esitykset talousarvion muutoksiksi, tehdä muut talouden vakauttamiseksi tarpeelliset esitykset sekä valvoa niiden toteuttamista ja seurata kun-

²⁸ *Laki oli voimassa 31.12.2001 asti (1064/1998). Sen mukaan lakia sovelletaan kuntaan, jolle on myönnetty korkotukea tai vakautuslainaa taikka jossa on päätetty käynnistää kuntaselvitys ennen 1 päivää tammikuuta 1999. Lain säännöksiä sovelletaan tällaiseen kuntaan 31 päivän joulukuuta 2001 jälkeenkin, kunnes kunta on maksanut takaisin 5 ja 7 §:n mukaan määräytyvät valtion korkotuki- ja vakautuslainasaatavat tai kuntaselvitys on päättynyt.*

nan talouden kehitystä ja valmistella tarpeellisiksi osoittautuvat muutokset vakautussuunnitelmaan. Todettuaan kunnan taloudellisen tilanteen edellyttävän valtion tukea sisäasiainministeriö voi hyväksyä luottolaitoksen kunnalle myöntämän lainan tai kunnan luottolaitoksen välityksellä liikkeelle laskeman joukkovelkakirjalainan korkotukilainaksi sekä myöntää kunnalle valtion varoista vakautuslainaa.

Tiedusteltaessa kunnilta, onko Lex Karkkilan kaltainen säädös tarpeen, kunnat vastasivat pääsääntöisesti myönteisesti. Erikseen mainiten eräät katsoivat sen olevan viimesijaisin keino kunnan talouden tasapainoon saattamisessa. Säädöksen uskottiin koskettavan yksittäisissä tapauksissa niitä kuntia, joissa kumulatiivinen alijäämä kasvaa niin, että sen kattaminen näyttää liki mahdottomalta. Toisaalta tällaisen säädöksen koettiin romuttavan kunnallisen demokration ja itsemääräämisoikeuden periaatteet. Kunnan itsehallintoa tulee edelleen kunnioittaa ja tukea. Muulla valvonnalla katsottiin olevan riittävä ote kuntatalouteen ja toimintoihin ylilyöntien estämiseksi.

Kielteistä kantaa perusteltiin myös sillä, että kunnissa uskottiin olevan nykyisin enemmän osaamista, jolloin pakkokeinot eivät ole enää tarpeen. Lex Karkkilan soveltamisen sijaan valtiovallan toivotaisiin nykyistä enemmän kannustavan kuntia vapaaehtoisesti työstämään tervehdyttämisohjelmia ja tukevan niiden toteuttamista.

Korkotuella tai vakautetulla lainalla ei nähty olevan suurta merkitystä nykyisellä korkotasolla. Kuntien ongelmana ei ole saada lainaa rahalaitoksista, vaan ongelma on pikemminkin rahan saamisen liiallinen helppous. Korot eivät näyttele mitään merkittävää menoaerää kuntien taloudessa. Tosin niiden merkitys kasvaa koko ajan velkaantuneisuuden lisääntyessä.

3.10 PAIKALLISTARKASTUKSET

Paikallistarkastus päätettiin tehdä kymmeneen luvussa 3.9 tarkoitettuun kuntaan. Niistä kolme kuntaa valittiin avustuskertojen suuren lukumäärän vuoksi, kaksi kuntaa kielteisen avustuspäätöksen saamisen vuoksi ja viisi alustavassa arvioinnissa epäselviksi jääneiden myöntämisperusteiden vuoksi. Paikallistarkastukset noudattivat siten alustavan arvioinnin mukaista jakaumaa. Kuntien valinta suoritettiin arpomalla.

Paikallistarkastuksella haluttiin selvittää, millaisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin kunnat olivat harkinnanvaraista rahoitusavustusta hakeneet, mihin myönnetty avustus oli käytetty, millä tavalla talouden tervehdyttämisohjelma kunnalla on ja missä määrin sitä on toteutettu.

Millaisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin avustusta oli haettu?

I Kunnat, jotka olivat saaneet harkinnanvaraista avustusta vähintään neljä kertaa vuosina 1999 – 2003

Perusteena oli ollut kaikissa tapauksissa useita syitä. Poikkeuksellisia tai tilapäisinä syinä esitettiin kahdessa tapauksessa tiettyjä investointimenoja. Toisessa ne olivat kosteusongelmista aiheutuneet huomattavat korjauskustannukset ja tilapäisjärjestelyt. Toisessa kyseessä oli työsuojelupiirin määräyksestä tehty terveystieteiden keskuksen vuodeosaston peruskorjaustyö. Se maksoi 1,3 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 28 prosenttia kunnan vuotuisista verotuloista. Kunnan mukaan hankkeeseen ei ollut mahdollista saada valtionavustusta, koska se oli aloitettava nopeasti. Viimeksi mainitulla kunnalla lisäperusteena olivat poikkeuksellisen ison tulvan aiheuttamat suuret taloudelliset vahingot. Kolmannessa tapauksessa ei hakemuksessa mainittu tarkastuksessa poikkeuksellisiksi tai tilapäisiksi arvioitavia perusteita.

Yhdessä tapauksessa muina perusteina oli parantaa maksuvalmiutta sekä katkaista velkaantumiskierre, minkä sanottiin johtuneen valtionosuusjärjestelmän puutteista ja pienentyneistä verotuloista. Toisessa tapauksessa mainittiin kunnan verotulojen alentuminen 10 prosentilla vuodesta 1999, korkea sairastavuuskerroin sekä väestörakenteen vinoutuma. Vuonna 2002 lopussa kunnan asukkaista noin 40 prosenttia oli eläkkeensaajia. Kaksi viimeksi mainittua perustetta johtavat maan keskiarvoa suurempaan kunnan palveluja tarvitsevien kuntalaisten osuuteen eikä tilannetta ole otettu huomioon valtionosuusjärjestelmässä, joka kunnan mukaan perustuu keskiarvoihin. Lisäksi kunnan omavaraisuusaste oli enää 54 prosenttia. Myös kolmas kunta toi esiin valtionosuusjärjestelmän puutteet sekä verotulot, joiden kertymä tosin oli kasvanut ja vastasi alueellisesti keskimääräistä tasoa. Kunta on laaja ja harvaanasuttu, minkä johdosta palveluja ei voida järjestää keskitetysti vain esimerkiksi kunnan keskustassa. Sen on tuotettava palveluja myös saameksi. Myöskään mak-

supolitiikalla ei kyetä kunnan talouden vakauttamiseen. Kokonaisuutena kunnan taloudellinen tilanne on sellainen, ettei sillä ole realistisia keinoja kattaa aikaisempina vuosina syntyneitä alijäämiä kuntalain edellyttämällä tavalla.

II Kunnat, jotka olivat saaneet kielteisen rahoitusavustuspäätöksen

Kielteisen avustuspäätöksen saaneilla kahdella kunnalla oli useita yhtäläisiä piirteitä: molemmilla oli vuoden 2004 tuloslaskelmarvion mukaan negatiivinen vuosikate, tilikausi huomattavan alijäämäinen ja kassavarat varsin niukat. Paikallistarkastuksen perusteella voitiin todeta, että molemmilla kunnilla oli hyvä omavaraisuusaste. Sen johdosta kielteinen päätös rahoitusavustushakemukseen oli perusteltu. Vuoden 2003 tilinpäätöstietojen perusteella toisen kunnan omavaraisuusaste oli 72 %. Kunnalla oli energiayhtiön osakkeiden myynnistä saatuja varoja sijoitettuna 12,2 miljoonaa euroa. Lisäksi kunta oli päättänyt rakentaa uimahallin, mitä voidaan pitää varsin epätyypillisenä investointikohteena talousvaikeuksista kärsivälle kunnalle. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta kunta on saanut kolme kertaa vuosina 1989 - 2004. Toisen kunnan omavaraisuusaste oli 84 %. Sen ehkä keskeisin peruste olla saamatta avustusta oli suhteellisen alhainen velkamäärä, 174 euroa asukasta kohden. Kunta ei ole saanut harkinnanvaraista rahoitusavustusta koskaan.

III Kunnat, jotka olivat saaneet myönteisen rahoitusavustuspäätöksen

Eräs kunta oli hakenut harkinnanvaraista rahoitusavustusta muun muassa kasvavaan erityisopetuksen tarpeeseen. Kunta rakentaa kunnallistekniikkaa ja järjestää päivähoitoa kahdessa taajamassa. Sen väestö on vanhusvoittoista ja aiheuttaa lisäkustannuksia terveys- ja sosiaalitoimessa. Kunnan vuosikate oli vuonna 2003 negatiivinen ja samaa ennustettiin vuodelle 2004. Kunnan tilikauden tulos on viitenä peräkkäisenä vuotena jäänyt alijäämäiseksi. Kaikki investoinnit ja osa käyttötaloudesta on katettu lainarahalla. Lainaa on nostettu lainojen lyhennysten rahoittamiseksi. Vuonna 2004 kunnan tuloveroprosentti oli 18,5, mitä voidaan pitää alhaisena. Kunnan saamien yhteisöverojen määrä laski uuden jakoperusteen vuoksi lähes puoleen. Kunnan saamat valtionosuudet ylittävät määrältään kunnan saamien verotulojen määrän. Resursseja vaativa kunnan pit-

käjänteinen kehittäminen on vaarantunut tulorahoituksen riittämättömyyden, kuntatalouden suurten heilahtelujen ja taloudellisen epävarmuuden vuoksi. Lakisääteisten palvelujen ylläpito ja kehittäminen on vaikeutunut. Epävarmuus tulevaisuudesta vaikeuttaa yritysten ja työpaikkojen saamista paikkakunnalle. Kassavaroja kunnalla oli kaksinkertaisesti lainakantaan nähden, mikä oli merkittävin tekijä rahoitusavustuksen tarpeellisuutta arvioitaessa. Vaikka kumulatiivisen alijäämän odotetaan kasvavan, on se silti vain neljäs kassavarojen määrästä.

Toinen kunta oli perustellut rahoitusavustushakemustaan huomattavalla kumulatiivisella alijäämällä. Vuonna 2003 se kasvoi 3,8 miljoonaan euroon. Tämä on vaikeuttanut vuoden 2004 alijäämän tasapainottamista. Erikoissairaanhoidon kustannukset kasvoivat 0,9 miljoonaa euroa arvioitua suuremmiksi vuonna 2003. Suhteessa asukasmäärään ne olivat sairaanhoitopiirin kunnista korkeimmat. Poikkeuksellisen korkea kustannustaso jatkui vuoden 2004 aikana. Käyttötalouden osat asukasta kohden olivat kuitenkin alueen kunnista alhaisimmat, mikä osoittaa, että oman toiminnan vaikuttavuus on hyvä, ja että toiminta on tehokasta. Kunnan asukasmäärä on jatkuvasti kasvanut. Vuonna 2003 kasvu oli 3,2 %. Kova kasvu edellyttää palvelujen tarjonnan lisäämistä. Kunnan kehittymisen kannalta investoinnit ovat välttämättömiä. Investointeja on lykätty vuosina 2003 ja 2004, mikä tuo investointipaineita lähivuosille. Kunnan vuosikate oli vuonna 2003 positiivinen tilikauden tuloksen ollessa alijäämäinen. Vuonna 2004 sekä vuosikatteen että tilikauden ennustettiin olevan ylijäämäisiä.

Kolmas edellisen kaltainen kunta oli perustellut avustushakemustaan voimakkaasti kasvaneilla erikoissairaanhoidon menoilla, heikolla verotulokehityksellä ja muuttotappioilla. Alueellisen pelastuslaitoksen maksusuodet ovat osoittautuneet oman toiminnan kustannuksia suuremmiksi. Kouluavustajajärjestelmä ja siihen liittyvät sosiaaliset taustaongelmat aiheuttavat suuria taloudellisia rasitteita. Tilikaudelta 2003 syntyi huomattavat alijäämät. Tilikaudesta 2004 ennustettiin tulevan tappiollinen. Ylijäämää aikaisemmilta tilikausilta ei ole. Kunnan kassavarat olivat 9,3 miljoonaa euroa. Niihin nähden kunnan lainakanta on kaksinkertainen. Huomattava osa kassavaroista on säästövakuutuksissa, joista purkautuu kolmannes vuonna 2006. Nostettavissa olevat varat suunnitellaan käytettäväksi velkapääoman lyhentämiseen, jolloin alijäämä kutistuu. Kunta perusteli talousvaikeuksiaan ikääntyvällä ja vinoutuneella väestörä-

kenteella. Lisäksi sen asukkaat ovat matalapalkansaajia, joten verotuksessa toteutetut vähennykset ovat vaikuttaneet kunnallisverokertymään. Kunta on menettänyt viime vuosien aikana 1.000 työpaikkaa. Muuttotappion seurauksena verotulopohja on kaventunut. Kunta peräänkuuluttaa sisäasiainministeriöltä ohjeita ja valvontaa alueelliseen pelastustoimintaan, sillä se on havainnut kustannusten paisuvan ja kustannustenjaon olevan kuntien kesken epäselvä.

Neljäs kunta oli hakenut rahoitusavustusta merkittävän työnantajan tilauskannan supistumisesta aiheutuneeseen lomautuspakkoon ja siitä seuranneeseen väestöpakkoon, verotulojen merkittävään vähenemiseen, työllisyyden hoidon ja sosiaalitoimen menojen kasvuun ja kunnan huomattavaan velkaantumiseen. Kunta pystyy huolehtimaan vain lakisääteisistä palveluista. Työttömyyden hoitoon tarvittavat varat joudutaan kattamaan lainanotolla. Vuonna 2003 kunnan verotettavat tulot laskivat 2,3 %, kun ne koko maassa kasvoivat lähes 2 %. Sen vuoden 2004 vuosikatearvio on niukasti negatiivinen, mutta tilikauden alijäämäarvio on merkittävä, liki 5 miljoonaa euroa. Kunnalla on yli 17 miljoonan euron lainakanta ja noin 22 miljoonan euron suuruiset kassavarat. Sen tuloveroprosenttia on korotettu vuonna 2002, mutta silti se on ollut 18 %, mikä on keskimääräistä alhaisempi. Kunnan toimintamenot ovat maakunnan keskiarvoon nähden runsaat 2 % korkeammat ja kuntakokoluokkaan verrattuna 10 % korkeammat, joskin käyttötalousmenoja on saatu alenemaan. Kunnan omavaraisuusaste oli vuoden 2003 tilinpäätöstietojen mukaan 76 %, mitä voidaan pitää verrattain korkeana. Lisäksi kunnalla on ollut kertyneitä ylijäämiä aikaisemmilta tilikausilta. Lisäksi sillä on ollut huomattava, yli 10 miljoonan euron kertynyt poistoero taseessaan.

Paikallistarkastuksen kohteena olleista kunnista tämän kunnan taloudellinen tilanne ehkä parhaiten vastaa poikkeuksellisten ja tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien käsitettä. Arvioinnissa tulee hyvin selkeästi esiin suuren työnantajan toiminnan ja talouden heijastuminen myös kunnan talouteen. Tämän työnantajan toiminnan kielteinen kehitys on ollut nopeaa. Toisaalta sen toiminta voi myös nopeasti elpyä ja saada aikaan päinvastaisen, myönteisen kuntatalouden kehityksen. Kunnalla on sijaintinsa ja elinkeinorakenteensa vuoksi selviä vahvuuksia. Sillä on myös varallisuutta, jonka turvin se voi selvitä taloudellisesti heikommista vuosista.

Viides kunta oli hakenut harkinnanvaraista rahoitusavustusta tulorahoituksen pettämisen johdosta. Kunnan tuloveroprosentti on ol-

lut 20 % vuodesta 2003 lähtien. Kunnallisverotuotolla on pystytty kattamaan vain terveydenhuollon kokonaiskustannukset. Valtion-osuuksien ja verotulojen yhteenlaskettu määrä vuodessa on alentunut vuodesta 1994 vuoteen 2002 yhteensä noin 2,8 miljoonaa euroa eli noin 43 % toimintamenoista. Kunta on saanut harkinnanvaraista rahoitusavustusta 10 kertaa vuosina 1989 - 2004. Kunnan oman näkemyksen mukaan sen vaikeudet ovat ilman erityistoimenpiteitä olleet pysyviä vuodesta 2001 lähtien.

Investoinnit kunta on toteuttanut lainavaroin. Lainaa kunnalla on 30 % enemmän kuin läänin kunnilla keskimäärin ja alle 2.000 asukkaan kuntiin verrattuna yli kaksinkertainen määrä. Kunnan omavaraisuusaste on 58 %. Se on hieman keskimääräistä huonompi muihin läänin kuntiin verrattuna, mutta kassavaroja sillä on kuusinkertainen määrä läänin kuntien keskiarvoon verrattuna. Kassan riittävyys on hyvä, 76 päivää. Aikaisemmilta vuosilta kertyneitä alijäämiä kunnalla on 1,5 miljoonaa euroa, joista noin puolet voidaan katata liittymismaksurahaston pääomalla. Kunnan alueella sijaitsee merkittävä matkailukeskus, jonka alueen perusinfrastruktuuriin kunta on panostanut. Tehdyt investoinnit maksavat itsensä takaisin käyttö- ja liittymismaksuina. Investoinnit aiheuttavat kunnan talouteen isot, alijäämää kasvattavat poistot. Kunnan mielestä olisi nurinkurista, jos kunnan jälkeen merkittävimmän työnantajan aiheuttamien investointien ja niistä syntyvien poistojen ja kunnan talouden alijäämien kasvun vuoksi kunnan tulisi irtisanoa työntekijöitään kuntatalouden tasapainottamisen nimissä. Kunta on arvioinut vuoden 2004 muodostuvan sekä vuosikatteeltaan että tilikauden tulokseltaan negatiiviseksi.

Mihin myönnetty avustus oli käytetty?

I Kunnat, jotka olivat saaneet harkinnanvaraista avustusta vähintään neljä kertaa vuosina 1999 - 2003

Kaikki kunnat ovat korostaneet, että avustus on käytetty tavanomaisiin menoihin eikä se ole johtanut kunnan oman harkinnan varassa olevien menojen lisäykseen. Avustus on käytetty aikaisempien alijäämien kattamiseen ja velanhoitokustannuksiin, mikäli sitä on peruspalveluiden tuottamisen ja muun käyttötalouden tukemisen jälkeen riittänyt. Avustuksen turvin on välttytty lisävelkaantumiselta ja saatu parannettua kassavalmiutta.

Toisaalta eräs kunta ilmoitti käyttäneensä avustusta kuntayhteistyön edellyttämiin selvitys- ja tutkimustöihin, mikä tarkastuksen perusteella on todennäköisesti hyvä käyttökohde.

Jotkut kunnat korostivat sitä, että avustus on ollut varsin pieni. Sen johdosta ei ole aiheutunut poikkeamia talousarviosta tai tarvetta lisätalousarvioon. Tosiasiassa saatu avustus ei ole riittänyt kattamaan kaikkia korkomenoja niistä lainoista, joita esimerkiksi homeongelmien korjaamiseksi on jouduttu ottamaan. Tämä kunta huomautti myös, että aikaisempina vuosina avustus oli parantanut maksuvalmiutta. Vuonna 2004 sen maksuvalmius oli vain 8 päivää, kun se vuonna 2003 oli 14 päivää.

Eräs kunta totesi, että se ei ole lisännyt eikä tule lisäämään käyttö- eikä investointimenojaan, koska kunnalla ei näkemysensä mukaan yksinkertaisesti ole varaa niihin. Kunnan investointipolitiikan mukaan kunnassa voidaan investoida vain niihin kohteisiin, joiden avulla saadaan säästöjä käyttötaloudessa tai voidaan muulla tavoin vähentää kunnan menoja.

II Kunnat, jotka olivat saaneet myönteisen rahoitusavustuspäätöksen

Kunnat olivat täyttäneet mielestään täsmällisesti sisäasiainministeriön asettamat avustuksen käyttöä koskevat ehdot, ja käyttäneet avustuksen kunkin vuoden talousarvion toteuttamiseen eli peruspalveluiden tuottamisen varmistamiseen, alijäämien kattamiseen ja velan lyhennyksiin.

Minkälainen talouden tervehdyttämisohjelma kunnalla on ja miten sitä on toteutettu?

I Kunnat, jotka olivat saaneet harkinnanvaraista avustusta vähintään neljä kertaa vuosina 1999 - 2003

Kaikki kolme kuntaa ilmoittivat tehneensä taloutensa tervehdyttämistoimenpiteitä, mutta kahdella ei ilmoituksensa mukaan ollut varsinaista talouden tervehdyttämisohjelmaa.

Vuosittain harkinnanvaraista rahoitusavustusta saanut kunta on esittänyt, ettei sillä ole realistisia keinoja kattaa aikaisempina vuosina syntyneitä alijäämiä kuntalain edellyttämällä tavalla. Talouden tervehdyttämisohjelmia sillä on kuitenkin useita.

Toinen kunta on ilmoittanut toteuttaneensa useita talouden tervehdyttämistoimenpiteitä. Kunta on todennut, ettei sillä ilman valtion tukea ole kykyä pikaisesti ja itsenäisesti saada talouttaan kuntoon eikä se kykene lyhentämään velkojaan. Kunta tiedostaa omat ja kuntakentän rakenteelliset ongelmat. Se on tehnyt rakenteellisia uudistuksia palvelutuotannossaan sekä muiden kuntien kanssa laajoja yhteistyösopimuksia, joilla se tavoittelee säästöjä tulevina vuosina. Kunta on myös laatinut selkeän strategian, jonka turvin se pyrkii lisäämään yhteistyötä. Kunta jatkaa myös ponnistelujaan työpaikkojen luomisessa. Kunnan elinkeinoelämää, joka nykyisin tukeutuu maitotalouden, puunjalostuksen ja metalliteollisuuden osaamisaloille, on tavoite saada monipuolistettua ja sitä kautta kasvatettua kunnan verotuloja.

Kolmas kunta on tehnyt useita talouden tervehdyttämistoimenpiteitä jo vuosia. Lisäksi sillä on yhteistoimintaa eri toiminnoissa muiden kuntien kanssa, joskaan se ei ole paljoa kustannuksia alentanut. Kunnan elinkeinorakenne on varsin yksipuolinen painottuen alkutuotannon ja palvelualojen ammatteihin. Kunta on järjestänyt ja järjestää edelleen hallintorakenteitaan ja palveluitaan uudelleen. Säästöjä ja uutta tehokkuutta se hakee teknisen toimen kuntayhteistyöllä, myymällä käyttö- ja sijoitusomaisuutta, rationalisoinneilla, yhteispalveluilla, sekä yksityistämisillä.

II Kunnat, jotka olivat saaneet kielteisen rahoitusavustuspäätöksen

Kielteisen avustuspäätöksen saaneista kunnista toisella oli talouden tervehdyttämisohjelma. Toinen kunnista on käynnistänyt erityisenä toimenpiteenä taloudellisen tilanteen parantamiseksi seudullisen yhteistyöhankkeen, joka on sittemmin muuttunut läheisen kunnan kanssa kuntapariyhteistyöksi, jonka mukainen yhteinen palvelutuotanto on aloitettu 1.1.2005. Toisella kielteisen avustuspäätöksen saaneista kunnista on vuosia 2004 - 2007 koskeva talouden tervehdyttämisohjelma. Ohjelmassa on käsitelty kuntajakoa, kuntayhteistyötä, verotusta, maksuja, hallintoa, henkilöstöä, kunnan omaisuutta, rakenteellisia uudistuksia, väestönkasvua ja asukkaita, kaavoitus- ja tonttipolitiikkaa, elinkeinopolitiikkaa sekä säästökohteita koskevat toimenpiteet.

III Kunnat, jotka olivat saaneet myönteisen rahoitusavustuspäätöksen

Kaikki kunnat ovat ilmoittaneet toteuttaneensa useita talouden tervehdyttämistoimenpiteitä. Yksi kunta aikoo laatia talouden tervehdyttämishojelman vuoden 2005 aikana. Toinen kunta on toteuttanut vuoteen 2005 ulottuvaa talousstrategiaa. Kolmannella kunnalla on valtuuston hyväksymä sopeuttamisohjelma vuosille 2003 - 2005. Huolimatta menojen karsimisesta ja verotuksen nostamisesta kunnasta riippumattomista syistä menolisäykset ylittävät tehdyt meno-leikkaukset ja tulonlisäykset. Kunta on minimoinut investointinsa ja aikoo myydä omistamansa energiayhtiön osakkeet lähivuosina. Neljäs kunta on toteuttanut systemaattisesti vuonna 2002 hyväksymäänsä talouden tasapainottamisohjelmaa sekä vuonna 2003 tarkistettua vuodet 2003 - 2007 kattavaa menestysstrategiaa. Kunnan kehittämisen painopistealue on työpaikkoja lisäävissä tai turvaavissa elinkeinopoliittisissa investoinneissa. Menestysstrategian mukaan kunnan talouden tulisi olla tasapainossa vuonna 2006. Tällöin vuosikate vastaisi poistoja ja investointeja eikä kunta velkaantuisi. Viides kunta on toteuttanut ja toteuttaa edelleen taloussuunnitelmissa esitettyjä talouden tasapainottamistoimenpiteitä erillisen kunnan ja valtion edustajista koostuneen työryhmän edellyttämällä tavalla. Taloussuunnitelman mukaan vuosina 2005 - 2006 kunnan talous näyttäisi vahvistuvan jonkin verran, mutta ilman valtiovallan erityistoimenpiteitä on kuitenkin mahdollista, että kunta joko velkaantuu yli taloudellisen kantokykynsä tai joutuu karsimaan peruspalveluja siinä määrin, että se ei suoriudu lakisääteisistä tehtävistään.

Paikallistarkastusten perusteella tehty arvio

Paikallistarkastusten perusteella harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen tai myöntämättä jättäminen edellä tarkoitetuille kunnille on perustunut asianmukaisiin tekijöihin.

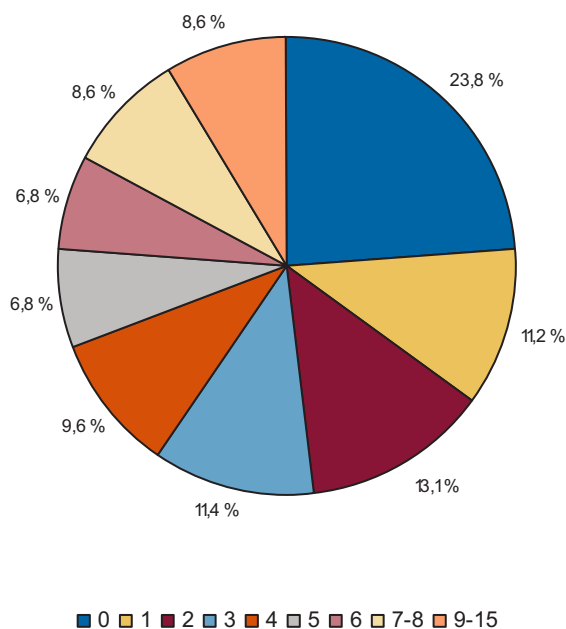
3.11 AVUSTUKSET VUOSINA 1989 - 2004

Liitteessä 6 on esitetty harkinnanvaraiset rahoitusavustukset vuosina 1989 - 2004. Myönnetty avustusmäärä on siinä tuhansina euroina. Avustuskertojen lukumäärää koskevat yhteensä luvut ja niistä laske-

tut prosenttiosuudet vastaavat vuoden 2004 kuntajakaumaa. Ylimmällä rivillä on esitetty avustuksen määrä tuhansina euroina (sisäasiainministeriöstä saatu tieto). Keskimmaisella rivillä on kunnan asukasluku edellisen vuoden lopussa (lähteenä on Suomen tilastollinen vuosikirja). Alimmalla rivillä on kunnan saama avustus asukasta kohden.

Liitteessä 7 ovat kunnat vuosina 1989 - 2004 saamiensa asukas-kohtaisten avustusten mukaisessa suuruusjärjestyksessä. Liite 7 on laadittu vuoden 2004 kuntajakaumaa noudattaen.

Avustuskerrat eivät suoraan kerro avustusten merkitystä, koska avustukset asukasta kohden poikkeavat suuresti.



Kuvio 1. Avustuskertojen prosentuaalien jakauma vuosina 1989 - 2004.

Prosenttiosuudet on laskettu niistä kunnista, jotka ovat olleet itsenäisiä 31.12.2004.

Avustuskertojen lukumäärät

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15

Avustusta saaneet kunnat (kpl)

102 48 56 49 41 29 29 18 19 14 7 6 5 3 1 1

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen pääkysymyksinä on ollut selvittää kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteet ja niiden vastaaminen valtionosuuslaissa asetettuihin tavoitteisiin sekä se, miten sisäasiainministeriö on varmistunut avustusten käytön asianmukaisuudesta.

Kokonaisuutena harkinnanvaraiset rahoitusavustukset muodostavat varsin pienen osan kuntien saamista valtionosuuksista ja -avustuksista. Kuitenkin joillekin yksittäisille kunnille harkinnanvaraisten avustusten merkitys on melko suuri.

Tarkastuksen kuluessa tehtiin kysely 60 ja paikallistarkastus 10 kuntaan. Nämä kunnat olivat sellaisia, jotka olivat hakeneet harkinnanvaraista rahoitusavustusta vuodelle 2004. Tämän johdosta vastausten ja paikallistarkastuksissa esiin tulleiden seikkojen ei voida tulkita kattavan koko kuntakentän näkemyksiä.

Tarkastuksessa tehtiin myös tilastollisia analyyseja, joiden aineistona käytettiin taloustietoja vuosilta 2000 - 2003 kaikista kunnista sekä rahoitusavustusta koskevia haku- ja myöntötietoja vuosilta 2000 - 2004. Tämän analyysin perusteella harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen hakeminen ja myöntäminen riippuivat kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä siitä, oliko kunta saanut tätä avustusta edellisenä vuotena.

Tulosten mukaan harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen hakeminen on sitä todennäköisempää (muiden vaikuttavien tekijöiden pysyessä vakiona),

- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen rahoitusvarallisuus
- mitä suuremmat olivat edellisvuoden asukaskohtaiset sosiaali- ja terveystoimen menot
- mitä pienempi oli edellisvuoden vuosikate
- jos kunnalle oli myönnetty harkinnanvarainen rahoitusavustus edellisvuonna
- mitä pienemmät olivat edellisvuoden asukaskohtaiset verotulot

- mitä pienemmät olivat edellisvuoden asukaskohtaiset investoinnit
- mitä pienempi on kunnan asukasluku.

Avustusten hakemista koskeva analyysi perustuu kaikkien kuntien tietoihin. Sen tulokset vaikuttavat loogisilta. Mitä huonompi on kunnan taloudellinen tilanne, sitä todennäköisemmin kunta hakee harkinnanvaraista avustusta.

Tarkasteltaessa avustuksen myöntämiseen vaikuttavia tekijöitä tarkastelussa ovat mukana vain avustusta hakeneet kunnat. Tuloksista selviää, että avustuksen myöntäminen on sitä todennäköisempää,

- mitä suurempi oli edellisvuoden asukaskohtainen lainakanta
- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen rahoitusvarallisuus
- mitä pienempi oli edellisvuoden asukaskohtainen vuosikate
- mitä suuremmat olivat edellisvuoden sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettomenot
- jos kunnalle on myönnetty avustusta edellisvuonna
- mitä pienempi oli edellisvuoden toimintamenojen kasvuprosentti.

Nämäkin tulokset vaikuttavat loogisilta. Mitä huonompi taloudellinen tilanne, sitä varmemmin avustusta myönnetään. Tuloksista käy myös ilmi, että senkin jälkeen kun kunnan taloudellista tilannetta kuvaavat tekijät on vakioitu, edellisten vuosien myöntöpäätökset ovat merkitsevä selittäjä.

Oletetaan, että meillä on kaksi kuntaa A ja B, jotka ovat näiden tunnuslukujen mukaan täsmälleen yhtä huonossa taloudellisessa asemassa ja hakevat avustusta vuonna t. Kunta A on saanut avustusta vuonna t-1, kunta B ei. Tulosten mukaan kunta A saa avustusta noin 10 prosenttiyksikköä todennäköisemmin kuin kunta B. Menettely ei vaikuta kuntien kannalta oikeudenmukaiselta.

Tarkasteltaessa myönnetyn avustusmäärän (euroa/asukas) ja analyseissä käytettyjen muuttujien välistä riippuvuutta otettiin tarkasteluun mukaan vain ne kunnat, joille avustusta on myönnetty. Lisäselittäjänä on käytetty haettua avustussummaa (euroa/asukas).

Tulosten mukaan avustuksen asukaskohtaista suuruutta selitti edellisen vuoden asukaskohtainen vuosikate. Vuosikatteen kerroin

on negatiivinen, eli mitä suurempi vuosikate, sitä vähemmän on avustusta myönnetty. Ts. mitä enemmän vuosikate_{t-1} on ollut miinuksella, sitä enemmän avustusta on myönnetty. Esimerkiksi haetulla euromäärällä ei näyttäisi olevan vaikutusta siihen, kuinka paljon avustusta myönnetään.

Yhteenvetona analyseistä voidaan todeta, että harkinnanvaraisen valtionavun haku ja myöntö ovat riippuvaisia kunnan taloudellisesta tilanteesta ja siitä, onko kunta saanut avustusta edellisinä vuosina – senkin jälkeen, kun taloudellista tilannetta kuvaavat tekijät on vakioitu.

Valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin perusteella ensisijainen peruste myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta on poikkeuksellinen tai tilapäinen kunnallistaloudellinen vaikeus. Hallituksen esityksissä kuntien valtionosuuslaeiksi ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan poikkeuksellisina tai tilapäisinä kunnallistaloudellisina vaikeuksina eikä myöskään sitä, milloin nämä vaikeudet ovat niin suuria, että ne antavat perusteen lisättyyn taloudelliseen tukeen.

Samana säännöksen mukaan taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Vuosina 1997 - 1999 ja 2001 - 2002 voitiin myös valtionosuuslain täytäntöönpanosta kunnille johtuvat erityiset taloudelliset vaikeudet ottaa huomioon rahoitusavustusta myönnettäessä. Myönnettäessä tätä avustusta vuosille 2003 - 2005 ei tällaista siirtymäsäännöstä ole ollut.

Ilmoitettaessa avustuksen hakumahdollisuudesta tai tehtäessä päätös avustuksen myöntämisestä ei ole täsmällisesti ilmoitettu, mihin tekijöihin avustuspäätös perustuu ja millä painoarvoilla nämä tekijät otetaan tai on otettu huomioon avustusta myönnettäessä. Koska kriteereitä on tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella ollut huomattavan paljon, menettely ei ole läpinäkyvä. Se ei lisäksi ole ollut hallintomenettelylain eikä sen korvanneen hallintolain mukaista, koska sanotut lait edellyttävät päätösten perustelemista. Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin laaja-alaisuus ja epätäsmällisyys sekä kuntien tasapuolinen kohtelu edellyttävät, että kaikkien kuntien taloustietoja käsitellään samoilla, viimeistään avustuspäätöksen yhteydessä julkistettavilla kriteereillä painoarvoineen ja että päätöksen yhteydessä ilmoitetaan myös millä painoarvolla päätökseen ovat vaikuttaneet paikalliset erityisolosuhteet, jotka tulee myös mainita. Tarkastusvirasto pitää sisäasiainministeriön käytössä olevaa kuntien taloudellista tilannetta

kuvaavaa informaatiota ja sen analysoimiseksi tarkoitettua välineistöä riittävinä avustuspäätösten valmistelua varten.

Tarkastuksen perusteella sisäasiainministeriön ja valtiovarainministeriön välillä on näkemyseroja kuntien pysyväisluonteisten talousvaikeuksien syistä. Harkinnanvaraista rahoitusavustusta saaneiden kuntien talousongelmien syynä on sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan lähtökohdiltaan tulorahoituksen riittämättömyys. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulorahoituksen riittämättömyys ei ole kuntien talousongelmien syynä näin laajassa mitassa, koska verotulojen tasausjärjestelmän avulla kuntien tulotaso nostetaan 90 %:iin kuntien keskimääräisistä keskimääräisen veroprosentin mukaan lasketuista verotuloista.

Tarkastuksessa saatujen kuntien vastausten perusteella kunnat ovat suorittaneet moninaisia säästötoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden kunnallistaloudellinen merkitys jäi kuitenkin avoimeksi. Positiivisena seikkana tarkastusvirasto pitää sitä, että eräänä avustuksen myöntämistä selittävänä tekijänä on ollut se, että kunnan toimintamenojen kasvuprosentti on ollut keskimääräistä alhaisempi.

Sisäasiainministeriö on viime vuosina asettanut avustuksen saannille ehtoja, joiden toteutumista se ei kuitenkaan ole tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan asianmukaisesti valvonut. Sen lisäksi voimassa olevat ehdot eivät sisällä minkäänlaisia sanktioita sen varalta, ettei ehtoja noudateta. Tarkastusvirasto korostaa, että harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen kyseessä ollen valtionavun myöntäjä voi asettaa esimerkiksi avustuksen takaisinperintää koskevan ehdon ilman, että laissa olisi erityinen tätä koskeva säännös. Näin ollen takaisinperintäehto harkinnanvaraisille rahoitusavustuksille esimerkiksi silloin, kun valtionavustuksen muita ehtoja on olennaisesti rikottu, ei edellytä lainsäädännön muuttamista.

Vaikka kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset muodostavat varsin pienen osan kuntien valtiolta saamasta tuesta, tarkastusvirasto katsoo, että kyseessä on kuitenkin määrältään niin merkittävä tuki, että sisäasiainministeriön tulee varmistua siitä, että avustuksilla saadaan aikaan niillä tavoitellut vaikutukset. Tätä varten ehtojen tulee olla toteuttamiskelpoiset ja riittävän konkreettiset, niiden tulee sisältää sanktiot ja niiden noudattamista on valvottava. Tämä luonnollisesti edellyttää, että ministeriöllä on tarkoitukseen riittävät resurssit. Avustuksista merkittävä osa on myönnetty toistuvasti tai lähes toistuvasti samoille kunnille. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä on perusteltua silloin, jos kunnan olosuhteet ovat jatku-

vasti poikkeukselliset. Tällaisissa tapauksissa sisäasiainministeriön tulee kuitenkin erityisesti varmistua siitä, että poikkeukselliset olosuhteet eivät johdu kunnan omista toimenpiteistä tai siitä, että kunta ei ole noudattanut asetettuja ehtoja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan kunnan talouden tervehdyttämisen tulisi olla päätavoite harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisessä. Tämän johdosta tulisi harkita myös avustuksen takaisinperimistä, jos kunta laiminlyö omat taloutensa tervehdyttämistoimenpiteet.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit (muutoksineen)

Kuntalaki (365/1995)

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996)

Asetus kuntien valtionosuudesta (1271/1996)

Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994)

Valtionavustuslaki (688/2001).

2. Muut kirjalliset lähteet

Kuntien rahoitusavustushakemukset vuodelle 2004 (215 kpl)

Kuntien harkinnanvaraista rahoitusavustusta koskevat sisäasiainministeriön antamat hakuohjeet ja tiedotteet sekä valtioneuvoston päätösasiakirjat.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

2.2.2005 Suomen Kuntaliitto

17.3.2005 – 29.4.2005 yhteensä 10 paikallistarkastusta kuntiin

12.5.2005 sisäasiainministeriö, kuntaosasto.

4. Kyselyt

Tarkastuksessa on tehty kysely sisäasiainministeriölle (liite 2) ja 60 kunnalle (liite 4). Vastauksia kunnille suunnattuun kyselyyn (liite 5) saatiin 57 kpl.

5. Seminaarit

9.2.2005 Kuntatalouden talous- ja rahoitusseminaari, Helsinki

15.3.2005 Kunta-valtio 2005, Espoo

8.9.6.2005 Julkistalouden tarkastuksen symposium, Hämeenlinna.

LIITTEET

**Liite 1: Kuntien yleinen valtionosuus ja verotuloihin perustuvat tasaukset, eräitä kunnille maksettuja ope-
tus-, sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia ja -avustuksia.**

| | TA 2005 | TP 2003 | TP 2000 | TP 1995 | TP 1990 |
|----------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 26.97.31 | kuntien yleinen valtionosuus ja verotuloihin perustuvat tasaukset | | | | |
| 26.97.31 | perustuvat tasaukset | 157 853 000 | 170 200 341 | | |
| 26.97.33 | kuntien yleiset valtionosuudet | | | 599 401 463 | 105 242 708 |
| 29.20.30 | kuntien verotulojen täydennys | | | 331 551 827 | 69 636 865 |
| 29.40.30 | valtionosuus ja -avustus kunnallisten ja yksityisten ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin | 341 357 000 | 321 012 497 | | |
| 29.40.30 | valtionosuus ja -avustus yleissivistävään koulutuksen käyttökustannuksiin | | | 227 049 647 | |
| 29.40.30 | valtionosuus ja -avustus yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin | 1 756 430 000 | 1 666 110 306 | 1 233 606 235 | |
| 29.43.30 | valtionosuus lukio-opetuksen käyttökustannuksiin | | | | |
| 29.43.31 | valtionosuus peruskouluopetuksen käyttökustannuksiin | | | 217 756 783 | 216 462 966 |
| 29.46.30 | valtionosuus peruskouluopetuksen käyttökustannuksiin | | | 1 048 077 439 | |
| 29.60.30 | valtionosuus kunnallisten ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin | | | | 1 319 173 434 |
| 29.60.30 | valtionosuus ja -avustus ammatillisen koulutuksen käyttökustannuksiin | 429 502 000 | 388 136 737 | 343 560 583 | |
| 29.65.30 | valtionosuus kunnallisten ammatillisten oppilaitosten käyttökustannuksiin | | | | |
| 29.65.33 | avustus oppilaiden matkakustannuksiin | | | 420 522 000 | 331 960 300 |
| 29.65.34 | avustus kunnallisten ammatillisten oppilaitosten matkakustannuksiin | | | | 67 275 |
| 29.65.35 | eräät avustukset | | | | 399 076 |
| 29.69.33 | ammatillinen täydennyskoulutus | | | 74 608 164 | 3 590 |
| 33.32.30 | valtionosuus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin | 3 529 400 000 | 2 855 151 561 | 2 192 605 042 | 3 017 634 417 |

| | TA 2005 | TP 2003 | TP 2000 | TP 1995 | TP 1990 |
|----------|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 33.32.30 | valtionosuus kunnille sosiaalipalvelujen käyttökustannuksiin | | | | 1 269 993 337 |
| | valtionosuuden loppuerät kunnille sosiaali- ja terveyspalvelujen eräisiin käyttökustannuksiin | | | 13 204 846 | |
| 33.32.38 | valtionosuuden loppuerät kunnille sosiaalipal- velujen eräisiin käyttökustannuksiin | | | | 284 562 |
| 33.77.30 | valtionosuus kunnille ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun hallinnon käyttö- kustannuksiin | | | | 39 035 003 |
| 33.78.30 | valtionosuus kunnille kansanterveystyön käyttökustannuksiin | | | | 884 738 764 |
| 33.78.38 | valtionosuuden ja valtion korvauksen loppuerät kunnille kansanterveystyön eräisiin käyttö- kustannuksiin | | | | 154 826 |
| 33.79.30 | valtionosuus kunnille erikoissairaanhoidon käyttökustannuksiin | | | | 1 030 282 613 |
| 33.79.35 | valtionavustus kunnille erikoissairaanhoidon kustannuksiin | | | | 462 517 |
| 33.79.38 | valtionosuuden ja valtion korvauksen loppuerät kunnille erikoissairaanhoidon eräisiin käyttö- kustannuksiin | | | | 62 870 |
| | yhteensä | 5 395 530 612 | 4 167 021 847 | 5 722 756 939 | 5 274 286 384 |
| 26.97.34 | kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus | 47 092 000 | 70 638 929 | 3 363 759 | 5 045 638 |
| | | 6 214 542 000 | | | |
| | | 30 000 000 | | | |

Liite 2: Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset

Sisäasiainministeriö
Kuntaosasto / Salonen

8.4.2005

**KUNTIEN HARKINNANVARAISET
RAHOITUSAVUSTUKSET**

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on käynnissä kuntien harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia koskeva tarkastus. Tarkastuksen tavoitteena on selvittää rahoitusavustusten myöntämisperusteet ja niiden vastaaminen laissa väljästi asetettuun tavoitteeseen. Sisäasiainministeriötä pyydetään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin harkinnanvaraista rahoitusavustusta on myönnetty?
2. Ovatko samat kunnat olleet usein tuen saajina?
3. Miten kunnat, joiden hakemusta ei ole hyväksytty, ovat tulleet toimeen?
4. Mitä avustuskriteereitä SM päätöksenteossaan käyttää ja miten avustuskriteerit ovat vuosien kuluessa muuttuneet?
5. Miten SM:n asettamien ehtojen toteutumista on seurattu?
6. Mihin toimenpiteisiin SM on ryhtynyt, jos sen asettamia ehtoja ei ole noudatettu?
7. Millaisia ehtoja SM on asettanut eri aikakausina?
8. Mistä lukien ehtoja on asetettu?
9. Mitä tarkoitetaan kunnan omassa päätösvallassa olevien menojen lisäyksellä?
10. Miten avustuksen saajilta edellytetty raportointi on muuttunut?

11. Millä tavoin SM seuraa avustusten kohdentumista samoille kunnille? Kuinka pitkän ajanjakson mahdollinen selvitys kattaa?
12. Millaisen arviointimenettelyn hakemukset läpikäyvät (seikka-peräinen selvitys)?
13. Millä tavoin yksittäisen kunnan saaman avustuksen suuruus määräytyy?
14. Mitä piirteitä tai tunnuslukuja erityisesti painotetaan avustuspäätöstä tehtäessä? Onko olemassa kaikille yhtäläisesti noudatettavia kertomia? Ellei ole, miksi ei ole?
15. Miten SM analysoi kuntien tilinpäätöstietoja?
16. Miten varallisuuserät otetaan huomioon?
17. Miten kunnan konsernitason rahoitusasema otetaan huomioon?
18. Miten omavaraisuusaste on laskettu?
19. Miten erityisperustelut otetaan huomioon?
20. Tulisiko tunnuslukujen käyttöä avustuspäätösten teossa lisätä?
21. Onko avustusta saaneiden kuntien talousongelmien syynä lähökohdiltaan tulorahoituksen riittämättömyys?
22. Missä määrin keinovalikoima taloudellisen tilanteen kohentamiseksi on mielestänne käytetty loppuun niiden kuntien kohdalla, jotka ovat toistuvasti olleet tuensaajina?
23. Millaisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin tukea ei myönnetä?
24. Onko rahoitusavustus kohdennettu mielestänne tasoltaan riittävästi tarkoituksenmukaiselle määrälle avustusta todella tarvitsevia kuntia ja onko rahoitusavustuksella näin saavutettu haluttua vaikuttavuutta?
25. Miksi myöntämispäätöksissä vuonna 2004 ei vaadita selvitystä toimenpiteistä, joihin kunta on ryhtynyt taloutensa tervehdyttämiseksi?

26. Mitä ohjeita SM on toimittanut kunnille harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista (joko pelkästään tai muitten ohjeiden mukana) 1.1.1999 lukien?
27. Millä tavoin Suomen Kuntaliiton ja SM:n roolit on jaettu tai ja-kautuneet informaation antamisessa?
28. Mihin maksatuskäytäntö perustuu?
29. Miten opetusministeriön hallinnonalalla myönnetty/haettu harkinnanvarainen rahoitus (yksikköhinnan harkinnanvarainen korotus) on otettu avustusta myönnettäessä huomioon?
30. Onko sisäasiainministeriöllä tiedot tästä rahoituksesta?
31. Miksi valtionavustuslaki ei koske rahoitusavustusta?
32. Onko valtionosuuslain 13 §:n 1 momentti ohjeistukseksi riittävän täsmällinen?
33. Miksi muutoksenhaku ei koske rahoitusavustusta?
34. Kunnat ovat tuoneet esiin tiettyjä valtionosuusjärjestelmän puutteita, jotka erityisesti aiheuttavat kunnille talousongelmia. Mitä nämä valtionosuusjärjestelmän kohdat mielestänne ovat?
35. Vuonna 2005 harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen määrää lasketaan ja sen saajien määrää supistetaan, millä pyritään lisäämään avustuksen vaikuttavuutta. Millaiseen lopputulokseen uskotte tämän tosiasiallisesti johtavan?

Vastaukset pyydän toimittamaan 4.5.2005 mennessä alla olevaan osoitteeseen.

Kunnioitavasti

Sanna Ollila
ylitarkastaja

VTV
PL 111
90101 Oulu
sanna.ollila@vtv.fi
puh 0205 178332

Liite 3: Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset: paneeliaineiston analyysi.

Esiselvityksessä (16.11.2004) mainittuna tarkastuksen tavoitteena on selvittää kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteet ja niiden vastaaminen laissa väljästi asetettuun tavoitteeseen. Tämän analyysin tarkoituksena on erotella niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat avustusten hakemiseen ja myöntämiseen.

Aineistona on käytetty kuntien talous- ja toimintatietoja vuosilta 2000 - 2003 sekä avustusten haku- ja myöntötietoja vuosilta 2000 - 2004. Avustuksen hakemista ja myöntämistä selittävinä tekijöinä on käytetty seuraavia:

- asukasluku [as 1]
- kunnan henkilöstön määrä /1000 asukasta [hlk 1]
- käyttöomaisuusinvestoinnit euroa/asukas [rinv1]
- lainakanta euroa/asukas [rlainat1]
- rahoitusvarallisuus euroa/asukas [eli arvopaperit ja omat varat – vieras pääoma]
- opetus- ja kulttuuritoimen nettomenot euroa/asukas [ropmeno1]
- sosiaali- ja terveystoimen nettomenot euroa/asukas [rstmenot1]
- toimintamenot yhteensä euroa/asukas [rtmenot1]
- toimintamenojen muutos edellisvuodesta, % [tmenojenmu1]
- verotulot euroa/asukas [rverot1]
- vuosikate euroa/asukas eli vero- ja muut tulot + valtionosuudet – toimintamenot [rvuosikate]
- edellisen vuoden myöntöpäätös [0 = ei myönnetty, 1 = myönnettiin]

Nimellishintaiset muuttujat on deflatoitu kuluttajahintaindeksillä. Mallissa 1 selvitetään, mitkä edellä mainituista tekijöistä vaikuttavat harkinnanvaraisen valtionavun hakemiseen (0 = ei hae, 1 = hakee) vuonna t.

Taulukko 2. Avustuksen hakua selittävät tekijät.

| Tekijä | Kerroin | P-arvo |
|---|-----------|--------|
| Asukasluku_ | -.0000126 | 0.024 |
| Kunnan henkilöstön määrä/1000 as. | .0106273 | 0.207 |
| Käyttöomaisuusinvestoinnit euroa/as. | -.0006594 | 0.007 |
| Lainakanta/as. | .0002929 | 0.105 |
| Rahoitusvarallisuus/as. | -.000519 | 0.000 |
| Opetus- ja kulttuurimenot/as. | .0002879 | 0.586 |
| Sosiaali- ja terveystoimen nettomenot/as. | .0031379 | 0.000 |
| Toimintamenot/as. | -.0002011 | 0.481 |
| Toimintamenojen muutos edellisvuodesta % | -.025181 | 0.147 |
| Verotulot/as | -.0008634 | 0.001 |
| Vuosikate | -.0066683 | 0.000 |
| Ed. vuoden myöntöpäätös | .8100462 | 0.000 |

Malli on estimoitu ns. satunnaisvaikutusten probit-mallina. Kaikki selittäjät ovat vuodella viivästettyjä (t-1). Lisäksi mallissa on vuosindikaattorit v02–v04, joilla kontrolloidaan kaikille kunnille yhteiset ja ajassa muuttuvat tekijät (korkotaso ym.). rho-testin nojalla paneelimalli on perusteltu.

Ensimmäinen sarake (Coef) osoittaa estimoidun kertoimen. Kriittisenä riskitasona on käytetty 5 prosenttia, jota verrataan sarakkeeseen $P > |z|$. Sarake osoittaa havaitun riskitason eli väärän päätelmän todennäköisyyden, jos nollahypoteesi $\text{Coef}=0$ hylätään. Jos havaittu riskitaso on pienempi kuin 0.05, kyseinen kerroin on tilastollisesti merkitsevä ja nollahypoteesin voi hylätä. Tietysti mitä pienempi havaittu riskitaso on, sitä varmemmalla pohjalla päätelmissä ollaan. "0.000" tarkoittaa sitä, että havaittu riskitaso on pienempi kuin 0.0005.

Seuraavaksi selvitetään, mitkä tekijät vaikuttavat avustuksen myöntämiseen. Kun mukaan otetaan vain avustusta hakeneet kunnat ja selitetään myöntöä (0 = ei myönnetty, 1 = myönnetty), saadaan seuraavanlainen malli.

Taulukko 3. Avustuksen myöntöä selittävät tekijät.

Probit estimates Number of obs = 923
Wald chi2(15) = 206.89
Prob > chi2 = 0.0000
Log pseudo-likelihood = -273.81415 Pseudo R2 = 0.5697

(standard errors adjusted for clustering on kuntano)

| myöntö | Robust | | z | P> z | [95% Conf. Interval] | |
|---------------|-----------|-----------|--------|-------|----------------------|-----------|
| | Coef. | Std. Err. | | | | |
| as_1 | -7.34e-06 | 4.09e-06 | -1.79 | 0.073 | -.0000154 | 6.83e-07 |
| hlk_1 | -.0007518 | .0075998 | -0.10 | 0.921 | -.0156472 | .0141436 |
| rinv_1 | -.0005163 | .0002889 | -1.79 | 0.074 | -.0010826 | .00005 |
| rlainat_1 | .0004579 | .0001253 | 3.66 | 0.000 | .0002124 | .0007034 |
| rarahvarall_1 | -.0007278 | .000132 | -5.51 | 0.000 | -.0009866 | -.000469 |
| ropmenot_1 | .0008346 | .0004658 | 1.79 | 0.073 | -.0000785 | .0017476 |
| rstmenot_1 | .0013035 | .0004558 | 2.86 | 0.004 | .0004101 | .002197 |
| rtmenot_1 | -.0000364 | .000238 | -0.15 | 0.878 | -.0005029 | .00043 |
| tmenojenmu~1 | -.0390636 | .0171281 | -2.28 | 0.023 | -.0726339 | -.0054932 |
| rverot_1 | .0003611 | .0002448 | 1.48 | 0.140 | -.0001186 | .0008408 |
| rvoosikate_1 | -.0120578 | .0010803 | -11.16 | 0.000 | -.0141751 | -.0099404 |
| myöntö_1 | .3946853 | .1444661 | 2.73 | 0.006 | .1115369 | .6778337 |
| v02 | .3871651 | .1770529 | 2.19 | 0.029 | .0401478 | .7341824 |
| v03 | 2.247196 | .3596332 | 6.25 | 0.000 | 1.542328 | 2.952064 |
| v04 | .7720703 | .2828453 | 2.73 | 0.006 | .2177037 | 1.326437 |
| _cons | -5.027848 | .8187311 | -6.14 | 0.000 | -6.632532 | -3.423165 |

note: 7 failures and 19 successes completely determined.

On huomattava, että paneelimalli ei tule kyseeseen, koska yhtenä selittäjänä on käytetty viivästettyä selitettävää muuttujaa. Tämän vuoksi malli on estimoitu yhdistetyllä poikkileikkausaineistolla, jossa on siis N x T havaintoa. Keskiarvoissa on huomioitu kunta-kohtaisten havaintojen aikariippuvuus.

Onko myönnettyllä euromäärällä (euroa/asukas) sitten tekemistä edellä mainittujen muuttujien kanssa? Tämä selviää estimoimalla kiinteiden vaikutusten²⁹ paneelimalli, jossa ovat mukana vain ne kunnat, joille avustusta on myönnetty. Lisäselittäjänä on käytetty haettua avustussummaa (euroa/asukas).

²⁹ Mallin valintaa testattiin Hausmanin testillä.

Taulukko 4. Avustusmäärää selittävät tekijät.

Regression with robust standard errors

Number of obs = 324
 F(15, 104) = 6.17
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.9107
 Adj R-squared = 0.7227
 Root MSE = 39.399

| rmyönn_as | Coef. | Robust Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|--------------|-----------|------------------|-------|-------|----------------------|-----------|
| as_1 | .0107175 | .0984502 | 0.11 | 0.914 | -.184513 | .2059481 |
| hlk_1 | 5.070571 | 3.631625 | 1.40 | 0.166 | -2.131078 | 12.27222 |
| rinv_1 | -.0328971 | .0186645 | -1.76 | 0.081 | -.0699095 | .0041152 |
| rlainat_1 | .0072782 | .0190679 | 0.38 | 0.703 | -.0305342 | .0450907 |
| rrahvarall_1 | -.0309044 | .0167337 | -1.85 | 0.068 | -.0640879 | .0022792 |
| ropmenot_1 | -.034689 | .1642322 | -0.21 | 0.833 | -.3603676 | .2909897 |
| rstmenot_1 | .1396085 | .1147422 | 1.22 | 0.226 | -.0879296 | .3671467 |
| rtmenot_1 | -.1491667 | .128915 | -1.16 | 0.250 | -.4048099 | .1064764 |
| tmenojenmu~1 | -1.719666 | 1.668914 | -1.03 | 0.305 | -5.029185 | 1.589853 |
| rverot_1 | .0550273 | .0844512 | 0.65 | 0.516 | -.1124425 | .2224972 |
| rvuosikate_1 | -.2050441 | .0640359 | -3.20 | 0.002 | -.3320297 | -.0780585 |
| myöntö_1 | -4.870204 | 11.12605 | -0.44 | 0.662 | -26.93358 | 17.19317 |
| rhaettu_as | -.0094916 | .0518608 | -0.18 | 0.855 | -.1123335 | .0933502 |
| v02 | 51.69736 | 16.52017 | 3.13 | 0.002 | 18.93725 | 84.45747 |
| v03 | 100.5666 | 45.29391 | 2.22 | 0.029 | 10.74705 | 190.3861 |
| _cons | -63.84834 | 668.9044 | -0.10 | 0.924 | -1390.311 | 1262.614 |
| kuntano | absorbed | | | | (205 categories) | |

Kirjallisuus

Stata Corporation (2003): Cross-Sectional Time-Series Reference Manual.

Wooldridge J. (2002): Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. MIT Press.

Liite 4: Kuntien harkinnanvaraiset rahoitusavustukset



Enontekiön kunta
Ounastie 165
99400 Enontekiö

24.2.2005

KUNTIEN HARKINNANVARAISET RAHOITUSAVUSTUKSET

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vahvistettuun tarkastussuunnitelmaansa perustuen päättänyt aloittaa kuntien harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin kohdistuvan tarkastuksen. Vuonna 2004 tätä avustusta haki 215 kuntaa. Näistä kunnista 60:lle tehdään tarkastukseen liittyen kysely. Lisäksi on tarkoitus, että noin kymmeneen kyselyn kohteena olevaan kuntaan tehdään paikallistarkastus

Tarkastusvirasto pyytää kuntanne vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten arvioitte yleisesti harkinnanvaraista rahoitusavustusta kunnan talousongelmien tasapainottamisen välineenä?
2. Miten kommentoitte myönnetyn rahoitusavustuksen suuruutta ja sen vaikuttavuutta kuntanne kannalta?
3. Oletteko rahoituspäätöstä myönnettäessä saaneet mielestänne oikeudenmukaisen kohtelun?
4. Millaisiin kuntanne kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin avustusta on myönnetty?

5. Miten arvioitte kuntanne erityispiirteiden tulleen huomioiduksi rahoituspäätöksiä tehtäessä?
6. Katsotteko, että kuntanne taloudelliset ongelmat johtuvat pääsääntöisesti tulorahoituksen puutteesta?
7. Missä määrin kunnallistaloudelliset ongelmanne johtuvat valtion toimenpiteistä?
8. Miten suuren painoarvon arvioitte olleen pelkillä tilinpääöstiedoilla rahoituspäätöstä tehtäessä kuntanne kohdalla ja yleisesti?
9. Onko avustuksesta muodostunut kunnallenne pysyvä rahoitusmuoto?
10. Onko rahoitusavustuksella saavutettu hyöty ollut kunnassanne tilapäistä?
11. Miten itse kommentoitte yleisesti sitä, että tukea on myönnetty monille kunnille useana vuonna, vaikka nimenomaan korostetaan poikkeuksellisia ja tilapäisiä kunnallistaloudellisia vaikeuksia?
12. Mikäli kuntanne on vuosina 1999 – 2004 saanut rahoitusavustusta vähintään neljä kertaa, mihin sen on perustunut?
13. Onko avustusten myöntämisprosessi ja myönnettyjen avustusten suuruuden määräytyminen mielestänne riittävän läpinäkyvää?
14. Jos vastaus kysymykseen on kielteinen, millä keinoin läpinäkyvyyttä voitaisiin lisätä?
15. Katsotteko saaneenne muutettua kunnan palvelurakenteita taloudellisemmiksi tai muutoin kehitettyä kuntataloutta kestävämmälle pohjalle? Mitkä ovat olleet pääkeinonne?
16. Mikäli ette ole vuodesta 1999 lukien jonain vuonna saaneet tukea hakemuksestanne huolimatta, miten olette tulleet toimeen?
17. Tulisiko rahoitusavustusta mielestänne täydentää jollain rahoitusvälineellä tai muulla tavalla?

18. Onko "lex Karkkilaa" (laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä, 658/1994) vastaava säädös tarpeen?
19. Onko teillä joitakin sellaisia näkökohtia, joiden esille ottamista tarkastusviraston suorittamassa tarkastuksessa pidätte tärkeänä? Mitä ne ovat ja millä perusteella haluatte tuoda ne esiin?

Vastaukset pyydän toimittamaan sähköpostitse tai kirjallisesti 18.3.2005 mennessä alla olevaan osoitteeseen.

Kunnioittavasti

Sanna Ollila
ylitarkastaja

VTV
PL 111
90101 Oulu
sanna.ollila@vtv.fi
puh. 0205 178332

Liite 5: Kuntakyselyn vastausjakaumat

| | | |
|---|--------------|-----------|
| 1. Harkinnanvarainen rahoitusavustus on ollut suuruudeltaan riittävä | kyllä | 41 |
| | ei | 13 |
| | eos | 3 |
| 2. Kunta on tullut mielestään oikeudenmukaisesti kohdelluksi avustuspäätöstä myönnettäessä | kyllä | 46 |
| | ei | 10 |
| | eos | 1 |
| 3. Kunnan erityispiirteet ovat tulleet kunnan mielestä huomioiduksi rahoitusavustuspäätöstä tehtäessä | kyllä | 37 |
| | ei | 15 |
| | eos | 5 |
| 4. Kunnan taloudelliset ongelmat johtuvat pääsääntöisesti tulo-rahoituksen puutteesta | kyllä | 39 |
| | ei | 4 |
| | eos | 14 |
| 5. Kunnallistaloudelliset ongelmat johtuvat kunnan mielestä valtion toimenpiteistä | kyllä | 55 |
| | ei | 2 |
| | eos | 0 |
| 6. Rahoitusavustuspäätös perustuu pääasiassa tilinpäätöstietoihin | kyllä | 42 |
| | ei | 7 |
| | eos | 8 |
| 7. Onko avustuksesta muodostunut pysyvä rahoitusmuoto | kyllä | 19 |
| | ei | 38 |
| | eos | 0 |
| 8. Rahoitusavustuksella saavutettu hyöty on ollut tilapäistä | kyllä | 33 |
| | ei | 24 |
| | eos | 0 |
| 9. Avustusten myöntämisprosessi ja avustuksen suuruuden määräytyminen riittävän läpinäkyvää | kyllä | 22 |
| | ei | 35 |
| | eos | 0 |

| | | |
|---|--------------|-----------|
| 10. Kunta saanut muutettua palvelurakenteita taloudellisemmiksi tai muutoin kehitettyä kuntataloutta kestävämmälle pohjalle | kyllä | 46 |
| | ei | 11 |
| | eos | 0 |
| 11. Tulisiko rahoitusavustusta täydentää jollakin rahoitusvälineellä tai muulla tavalla | kyllä | 39 |
| | ei | 8 |
| | eos | 10 |
| 12. Onko lex Karkkilaa (laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä, 658/1996) vastaava säädös tarpeen | kyllä | 31 |
| | ei | 18 |
| | eos | 8 |
| 13. Kunta pitää hyväksyttävänä sitä, että tukea on myönnetty monille kunnille useana vuonna, vaikka nimenomaan korostetaan poikkeuksellisia ja tilapäisiä kunnallistaloudellisia vaikeuksia | kyllä | 34 |
| | ei | 16 |
| | eos | 7 |

**HARKINNANVARAISET RAHOITUSAVUSTUKSET VUOSINA
1989-2004 INDEKSOITUNA KESKIMÄÄRIN ASUKASTA KOHDEN**

| | | | |
|--------------|-------|--------------------|-------|
| UTSJOKI | 83,89 | LÄNGELMÄKI | 12,72 |
| PELKOENNIEMI | 65,89 | RAUTALAMPI | 12,70 |
| EURAJOKI | 58,27 | VEHMAA | 12,62 |
| SAVUKOSKI | 52,18 | KYYJÄRVI | 12,60 |
| VÄRTSILÄ | 38,38 | POMARKKU | 12,51 |
| INIÖ | 37,22 | JÄPPILÄ | 12,43 |
| MUONIO | 32,29 | SIUNTIO | 12,31 |
| SAVONRANTA | 29,23 | SIEVI | 11,83 |
| LESTIJÄRVI | 26,80 | VIRTASALMI | 11,63 |
| UTAJÄRVI | 26,55 | HARTOLA | 11,59 |
| KESTILÄ | 26,23 | LEMU | 11,17 |
| VUOLIJOKI | 25,99 | HYRYNSALMI | 11,16 |
| VELKUA | 25,20 | KIIHTELYSVAARA | 10,78 |
| ENONTEKIÖ | 25,14 | KEITELE | 10,74 |
| SUOMENNIEMI | 24,65 | REISJÄRVI | 10,70 |
| HALSUA | 24,57 | ORAVAINEN | 10,69 |
| LEHTIMÄKI | 23,91 | MÄNTYHARJU | 10,42 |
| MAKSAMAA | 22,94 | KESÄLAHTI | 9,78 |
| UUKUNIEMI | 22,61 | MULTIA | 9,73 |
| RISTIJÄRVI | 21,20 | TOHOLAMPI | 9,68 |
| INKOO | 20,64 | VIIALA | 9,44 |
| YLI-II | 20,36 | KARKKILA | 9,41 |
| LOVIISA | 19,59 | SAHALAHTI | 9,39 |
| ULLAVA | 18,92 | VIHANTI | 9,39 |
| KORPILAHTI | 18,45 | KRISTIINANKAUPUNKI | 9,25 |
| POHJA | 18,21 | TOIJALA | 9,12 |
| RAUTAVAARA | 18,21 | KASKINEN | 9,06 |
| HAUKIVUORI | 18,16 | SAMMATTI | 8,86 |
| ASKAINEN | 17,69 | KUIVANIEMI | 8,85 |
| LEIVONMÄKI | 17,60 | KUSTAVI | 8,78 |
| KANGASLAMPI | 17,48 | ALAHÄRMÄ | 8,67 |
| VESANTO | 16,88 | KEMIJÄRVI | 8,64 |
| VAALA | 16,12 | RÄÄKKYLÄ | 8,64 |
| PYHÄNTÄ | 15,95 | TORNIO | 8,59 |
| KUHMALAHTI | 15,72 | ANTTOLA | 8,48 |
| LUHANKA | 15,54 | YLIVIESKA | 8,45 |
| SIKAJOKI | 15,37 | SUMIAINEN | 8,43 |
| KORPPOO | 15,09 | TARVASJOKI | 8,37 |
| KIVIJÄRVI | 14,97 | SAUVO | 8,35 |
| LILJENDAL | 14,88 | KUHMOINEN | 8,21 |
| KOLARI | 14,30 | PERTUNMAA | 8,20 |
| RANTSILA | 14,12 | RISTIINA | 8,16 |
| JÄMIJÄRVI | 14,07 | SOINI | 8,12 |
| KANNONKOSKI | 14,00 | SAARI | 8,07 |
| TOHMAJÄRVI | 13,78 | KINNULA | 7,96 |
| ÄHTÄRI | 13,55 | SUOLAHTI | 7,84 |
| VÄSTANFJÄRD | 13,54 | LOHTAJA | 7,73 |
| YLÄMAA | 13,46 | TAIVASSALO | 7,37 |
| TERVOLA | 13,39 | PARKANO | 7,36 |
| NAUVO | 13,31 | TAIVALKOSKI | 7,24 |
| KURU | 13,30 | OUTOKUMPU | 7,12 |
| PUUMALA | 13,09 | INARI | 7,08 |
| TUUPOVAARA | 12,98 | VÄHÄKYRÖ | 7,05 |
| PIIPPOLA | 12,74 | RUUKKI | 7,04 |
| EVIJÄRVI | 12,73 | PYHÄRANTA | 6,99 |

| | | | |
|--------------|------|----------------|------|
| JOUTSA | 6,95 | SULKAVA | 4,04 |
| KIIMINKI | 6,93 | PIHTIPUDAS | 4,01 |
| KÄRSÄMÄKI | 6,92 | KANNUS | 3,99 |
| VIROLAHTI | 6,90 | YLITORNIO | 3,94 |
| KEMI | 6,67 | VEHMERSALMI | 3,88 |
| MÄNTTÄ | 6,63 | YLIKIIMINKI | 3,87 |
| PULKKILA | 6,62 | NURMES | 3,83 |
| RAAHE | 6,61 | KARIJOKI | 3,74 |
| VILPPULA | 6,61 | JAALA | 3,73 |
| ORIMATTILA | 6,52 | RENKO | 3,67 |
| UUSIKAUPUNKI | 6,49 | RANTASALMI | 3,64 |
| MOUHIJÄRVI | 6,45 | ISOKYRÖ | 3,59 |
| ENO | 6,36 | PIELAVESI | 3,58 |
| SUODENNIEMI | 6,36 | ENONKOSKI | 3,55 |
| PUOLANKA | 6,33 | KEMINMAA | 3,52 |
| VETELI | 6,29 | KRUUNUPYY | 3,52 |
| HAILUOTO | 6,25 | TAIPALSAARI | 3,47 |
| LUMIJOKI | 6,25 | LUOPIOINEN | 3,42 |
| KERIMÄKI | 6,18 | IKAALINEN | 3,34 |
| KUUSJOKI | 6,00 | PIEKSAMÄEN MLK | 3,31 |
| KARSTULA | 5,75 | LIPERI | 3,19 |
| PERHO | 5,75 | LOIMAA | 3,19 |
| PIIKKIÖ | 5,71 | SODANKYLÄ | 3,11 |
| SUOMUSJÄRVI | 5,70 | ORIPÄÄ | 3,08 |
| KANGASNIEMI | 5,63 | HAUHO | 3,07 |
| HEINÄVESI | 5,53 | VÖYRI | 3,06 |
| VARKAUS | 5,53 | HÄMEENKOSKI | 3,05 |
| POSIO | 5,48 | KAAVI | 3,03 |
| VIEREMÄ | 5,44 | KISKO | 3,02 |
| KARJAA | 5,42 | VIITASAARI | 3,01 |
| HOUTSKARI | 5,18 | LAITILA | 2,95 |
| VAMPULA | 5,18 | LIEKSA | 2,95 |
| HAAPAVESI | 5,11 | HUMPPILA | 2,91 |
| KODISJOKI | 5,10 | TÖYSÄ | 2,90 |
| KIIKOINEN | 5,04 | POLVIJÄRVI | 2,84 |
| ARTJÄRVI | 5,01 | HIRVENSALMI | 2,83 |
| PELLO | 4,99 | FORSSA | 2,81 |
| YLISTARO | 4,95 | DRAGSFJÄRD | 2,80 |
| TEUVA | 4,92 | JUVA | 2,72 |
| KITTILÄ | 4,91 | LAVIA | 2,68 |
| SALLA | 4,83 | HAUKIPUDAS | 2,67 |
| KÄRKÖLÄ | 4,80 | HAUSJÄRVI | 2,65 |
| PYLKÖNMÄKI | 4,73 | HONKAJOKI | 2,64 |
| PYHTÄÄ | 4,71 | MELLILÄ | 2,64 |
| TUULOS | 4,71 | SAVONLINNA | 2,64 |
| KAUSTINEN | 4,68 | HARJAVALTA | 2,63 |
| VILJAKKALA | 4,59 | HANKO | 2,57 |
| ALAVIESKA | 4,48 | PARAINEN | 2,57 |
| YLÄNE | 4,45 | HIMANKA | 2,55 |
| VIMPELI | 4,41 | MAALAHTI | 2,53 |
| KORSNÄS | 4,36 | SIMO | 2,52 |
| KARVIA | 4,35 | SIIKAINEN | 2,50 |
| MAANINKA | 4,27 | PIEKSAMÄKI | 2,49 |
| MERIJÄRVI | 4,23 | UUSIKAARLEPYY | 2,42 |
| KUUSANKOSKI | 4,20 | TOIVAKKA | 2,38 |
| JÄMSÄNKOSKI | 4,19 | JURVA | 2,32 |
| MUHOS | 4,17 | KYLMÄKOSKI | 2,32 |
| II | 4,14 | KUHMO | 2,24 |
| KIHNIÖ | 4,10 | KANKAANPÄÄ | 2,21 |
| PETÄJÄVESI | 4,05 | LAPPAJÄRVI | 2,20 |

Liite 7

| | | | |
|----------------|------|----------------|------|
| SUONENJOKI | 2,18 | SOMERO | 1,02 |
| TAMMISAARI | 2,17 | MIETOINEN | 0,99 |
| MYRSKYLÄ | 2,10 | ELIMÄKI | 0,95 |
| LUOTO | 2,08 | NOORMARKKU | 0,95 |
| LAPINJÄRVI | 2,05 | PERNIÖ | 0,94 |
| PUNKAHARJU | 2,04 | KAUHAJOKI | 0,93 |
| RUOTSINPYHTÄÄ | 2,03 | JALASJÄRVI | 0,91 |
| LAMMI | 2,00 | KEMIÖ | 0,83 |
| ROVANIEMEN MLK | 2,00 | EURA | 0,79 |
| NAANTALI | 1,99 | KAJAANI | 0,79 |
| KITEE | 1,94 | NASTOLA | 0,78 |
| LOIMAAN KUNTA | 1,93 | VAHTO | 0,76 |
| KÖYLIÖ | 1,92 | NOUSIAINEN | 0,75 |
| LOPPI | 1,89 | PUKKILA | 0,73 |
| KOKEMÄKI | 1,88 | RUOVESI | 0,72 |
| KAUHAVA | 1,86 | PYHÄJOKI | 0,71 |
| ALAVUS | 1,81 | MERIKARVIA | 0,68 |
| PALTAMO | 1,81 | ORIVESI | 0,68 |
| PERÄSEINÄJOKI | 1,81 | PYHÄJÄRVI | 0,68 |
| VANTAA | 1,78 | NILSIÄ | 0,67 |
| URJALA | 1,70 | MUSTASAARI | 0,65 |
| KÄLVIÄ | 1,66 | KARTTULA | 0,61 |
| HANKASALMI | 1,65 | JOROINEN | 0,59 |
| PAIMIO | 1,63 | JUUKA | 0,58 |
| HAAPAJÄRVI | 1,60 | PUDASJÄRVI | 0,58 |
| VARPAISJÄRVI | 1,59 | SONKAJÄRVI | 0,58 |
| JOKIOINEN | 1,57 | HOLLOLA | 0,57 |
| KONNEVESI | 1,56 | KARINAINEN | 0,55 |
| PORNAINEN | 1,54 | LAHTI | 0,54 |
| JUUPAJOKI | 1,52 | JÄRVENPÄÄ | 0,52 |
| OULAINEN | 1,52 | KIUKAINEN | 0,52 |
| MYNÄMÄKI | 1,51 | KAARINA | 0,50 |
| SIILINJÄRVI | 1,51 | OULUNSALO | 0,47 |
| PORVOO | 1,46 | KIURUVESI | 0,44 |
| PATTIJOKI | 1,44 | JYVÄSKYLÄN MLK | 0,39 |
| ÄETSÄ | 1,40 | KOKKOLA | 0,39 |
| NÄRPIÖ | 1,38 | LAUKAA | 0,39 |
| ALAJÄRVI | 1,37 | JOENSUU | 0,38 |
| MÄNTSÄLÄ | 1,34 | IMATRA | 0,37 |
| ROVANIEMI | 1,34 | HAMINA | 0,36 |
| PYHÄSELKÄ | 1,32 | TYRNÄVÄ | 0,35 |
| KEURUU | 1,30 | RIIHIMÄKI | 0,34 |
| PADASJOKI | 1,27 | ASIKKALA | 0,32 |
| MIKKELI | 1,20 | ANJALANKOSKI | 0,28 |
| TUUSNIEMI | 1,18 | UURAINEN | 0,20 |
| LAPPI | 1,14 | VIRRAT | 0,12 |
| SÄKYLÄ | 1,12 | KONTIOLAHTI | 0,06 |
| SAVITAIPALE | 1,11 | ILOMANTSI | 0,05 |
| LIETO | 1,07 | TAMMELA | 0,03 |
| SAARIJÄRVI | 1,07 | | |
| ASKOLA | 1,03 | | |
| JOUTSENO | 1,02 | | |



7.12.2005

SM-2005-1512/Va-41

Saapunut 9.12.2005
VTV Dnro 382/54/04

Esa Pirilä / Sanna Ollila
Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 HELSINKI

Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

SELVITYS TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSEEN

Pyydettyinä selvityksenä koskien kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämistä ja käyttöä (tarkastuskertomusluonnos 382/54/04) esitetään kunnioittavasti seuraavaa:

Kertomusluonnoksessa on kattavasti ja monipuolisesti tarkasteltu avustuksen myöntämistä ja käyttöä. Lisäksi aineistoa on täydennetty kuntakohtaisilla ja Suomen Kuntaliiton edustajien arvioinneilla.

Kertomusluonnoksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että todennäköisyys saada avustusta siitä huolimatta, että kunta on saanut avustusta myös edellisenä vuotena on suurempi kuin tilanteessa, jossa kunta ei ole saanut aikaisemmin avustusta. Tämä on järjestelmän ongelma ja johtuu pääasiassa kahdesta tekijästä. Vaikeimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien ongelmat ovat usein rakenteellisia ja siten pitkäaikaisia ja poikkeuksellisia. Toinen syy on se, että sekä valtionosuusuudistusten että kuntien verotuloja koskevien perustemuutosten haittavaikutuksia on kompensoitu harkinnanvaraisella avustuksella. Myös tästä periaatteesta on seurannut tarve vuosittain toistuvaan avustuksen myöntämiseen esimerkiksi valtionosuusuudistuksen siirtymäaikoina kunnille, joiden valtionosuudet tästä syystä vähenevät.

Kertomusluonnoksessa on viitattu harkintaperusteiden laaja- alaisuuteen ja epätäsmällisyyteen sekä päätösten perustelemisen tarpeeseen. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että harkinnan perusteena käytetyt tiedot, lähinnä tilinpäätöstiedot, on esitetty kaikista hakijoista kattavasti. Valtioneuvoston päätösehdotuksen perustelumuiotissa on myös esitetty, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet esitykseen. Ministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena yksittäisten harkintaperusteiden ja niiden painojen esittämistä ennakoilta hakijoille. Tämä saattaisi houkutella kuntia taloudenhoitoon, jossa kunnan omavastuu heikkenisi ja kunta perustaisi taloudenhoitoaan avustuksen saamisen varaan. Tämä ei ole järjestelmän tarkoitus.

Harkinnan tietopohja ja toteutustapa on myös kunnissa yleisesti tiedossa. Harkintatiedoista tärkeimmät, eli tilinpäätöstiedot ovat nähtävissä ministeriön verkkosivuilla. Harkinta perustuu ensisijaisesti tähän todennettuun tilastoaineistoon. Lisätietoina käytetään kuntien hakemusten yhteydessä toimittamaa aineistoa. Koska harkinta käytännössä perustuu pitkälti laskennalliseen tilastoaineistoon, esimerkiksi laissa mainittua paikallisten erityisolosuhteiden perustelua voidaan käyttää vain varsin rajoitetusti eli silloin, kun harkintaperuste on kuvattavissa kaikista hakijoista saatavin vertailukelpoisin tunnusluvuin.

Kertomusluonnoksessa on esitetty, että ministeriö ei ole asianmukaisesti valvonut avustukselle asetettujen ehtojen noudattamista. Sisäasiainministeriö toteaa, että nykyistä kattavampi ja yksityiskohtaisempi seuranta edellyttäisi huomattavia lisäresursseja ja myös lainsäädännön muuttamista siten, että seuranta johtaisi laissa valtuutettuihin toimenpiteisiin.

Jokaisen avustettavaksi esitettävän kunnan kohdalla ministeriössä kuitenkin arvioidaan kunnan omien toimenpiteiden riittävyttä. Kertomusluonnoksessa on viitattu sanktioihin. Ne eivät voimassaolevan lainsäädännön mukaan ole mahdollisia.

Sen sijaan vuoden 2006 alusta voimaan esitetyn lainmuutoksen perusteella ministeriö voi seuraavina vuosina jättää avustuksen myöntämättä tai myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa kunnan talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu. Tämä lainmuutos edistää osaltaan niiden tavoitteiden toteutumista, joita kertomusluonnoksessa on järjestelmälle asetettu, samoin kuin se, että tarkoituksena on säätää nykyistä tiukemmista kuntalakiin sisältyvistä alijäämän kattamissäännöksistä.

Sisäasiainministeriö korostaa vielä sitä, että varsin usein joudutaan tilanteeseen, jossa kunnan talousongelmien erittely ulkoisten tai sisäisten syiden pohjalta on hyvin ongelmallista. Tästä syystä esimerkiksi vuoden 2006 alusta voimaan tulleissa valtionosuusperusteiden tarkistuksissa tavoitteena on ollut se, että kriteerit mahdollisimman pitkälle ottaisivat huomioon kuntien kustannusten ja olosuhdetekijöiden erot. Näin voidaan minimoida tarve tukea harkinnanvaraisella avustuksella toistuvasti samoja kuntia.

Lisäksi ministeriön käsityksen mukaan avustuksen takaisinperintä edellyttäisi lain muuttamista. Harkinnanvarainen rahoitusavustus on investointi- ja hankeavustuksista poiketen yleisavustus, jonka käyttöä ei ole sidottu tiettyyn tarkoitukseen. Avustuksen tarkoituksena on vahvistaa poikkeuksellisissa tai tilapäisissä kunnallistaloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien taloutta, jotta nämä voisivat selvitä palveluvelvoitteistaan. Harkinnanvarainen rahoitusavustus osana valtionosuusjärjestelmää siten täydentää kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Avustukseen ei tämän vuoksi myöskään sovelleta valtionavustuslakia (688/2001), ks. valtionavustuslain 3 §:n 2 momentti. Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen luonteesta johtuen voimassa oleva laki ei sisällä mahdollisuutta periä avustus takaisin valtiolle. Myöskään vuoden 2006 alusta voimaan tuleva lainmuutos ei mahdollistaisi avustuksen takaisinperintää. Kuten edellä on todettu, seuraavan vuosien avustus voitaisiin kuitenkin vuodesta 2006 lukien avustuksen ehtoja laiminlyötyessä jättää

myöntämättä tai myöntää alennettuna, vaikka kunta muuten täyttäisikin avustuskriteerit.

Ylijohtaja
Osastopäällikkö



Cay Sevón

Ylitarkastaja



Ville Salonen

LIITE

VTV:n selvityspyyntö 382/54/04, 21.11.2005



8.12.2005

Saapunut 12.12.2005
VTV Dnro 382/54/04

Valtiontalouden tarkastusvirasto

lausuntopyyntö 21.11.2005/382/54/04

LAUSUNTO KUNTIEN HARKINNANVARAISTEN RAHOITUSAVUSTUSTEN MYÖNTÄMISTÄ JA KÄYTTÖÄ KOSKEVASTA TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1) Kuntien valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin perusteella ensisijainen peruste myöntää harkinnanvaraista rahoitusavustusta ovat poikkeukselliset tai tilapäiset kunnallistaloudelliset vaikeudet. Mainitussa pykälässä korostetaan kunnallistaloudellisten ongelmien esiintymisen satunnaisuutta. Harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin varattua määrärahaa ja saajien lukumäärää on viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaasti kasvatettu ilman, että poikkeuksellisesti tai tilapäisesti kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien lukumäärä olisi samassa suhteessa kasvanut. Valtiovarainministeriö katsoo, että määrärahan mitoitus ei vastaa valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin mukaista tarvetta. On perusteltua olettaa, että määrärahan kasvattaminen on synnyttänyt aiheetonta ylikysyntää rahoitusavustuksiin.

2) Valtiontalouden tarkastusviraston laatimassa tarkastuskertomusluonnoksessa harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteita on käsitelty lähes yksinomaan tulopohjan riittävyyden näkökulmasta. Valtiovarainministeriön mielestä näkökulman tulisi olla laajempi siten, että myöntämisperusteita arvioitaessa otettaisiin huomioon myös kustannustaso. Toistuvasti rahoitusavustusta hakeneiden ja saaneiden kuntien suuri lukumäärä antaa selkeitä viitteitä siitä, että kunnallistalouden ongelmien taustalla ei ole yksinomaan tulopohjan riittämättömyys, vaan lukuisissa tapauksissa muuta maata korkeampi kustannustaso.

3) Tarkastusviraston alustavissa kannanotoissa todetaan, että 'Tarkastusvirasto pitää sisäasiainministeriön käytössä olevaa kuntien taloudellista tilannetta kuvaavaa informaatiota ja sen analysoimiseksi tarkoitettua välineistöä riittävinä avustuspäätösten valmistelua varten'. Valtiovarainministeriön mielestä sisäasiainministeriön kuntien taloudellista tilannetta koskeva kriteeristö painottuu liiaksi tulopohjan riittävyyden analysointiin. Valtiovarainministeriön mielestä tulopohjan lisäksi tulisi ottaa huomioon myös kustannustaso ikävakioituna. Toistuvasti avustusta saavien suuri lukumäärä osoittaa, että vaikeudet ovat monissa kunnissa tavanomaisia ja johtuvat muuta maata korkeammasta kustannustasosta. Tämä on johtanut toistuviin ja ennen pitkää pysyviin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että nykyiset vaikeudet liittyvät rakenteellisiin ongelmiin

ja niiden ratkaisu edellyttäisi rakenteellisia uudistuksia, johon tarkoitukseen valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin perusteet sopivat huonosti.

4) Rahoitusavustus on muodostunut isohkolle kuntajoukolle pysyväksi rahoitusmuodoksi, joka ei kannusta tarpeellisiin uudistuksiin eikä muutoinkaan kehittämään kuntataloutta kestävämmälle pohjalle. Viime vuosina harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta on tullut osa säännönmukaista valtionosuusjärjestelmää vastoin alkuperäistä tarkoitusta. Kun vuosina 2000-2004 avustusta sai kaikkina 5 vuotena 14 kuntaa ja 4 vuotena peräti 30 kuntaa, herää kysymys onko myöntämisen perusteena ollut todellakin poikkeukselliset tai tilapäiset kunnallistaloudelliset vaikeudet. Toistuvasti avustusta saavien suuri lukumäärä osoittaa, että vaikeudet eivät ole enää monessa kunnassa poikkeuksellisia, vaan tavanomaisia ja jatkuvia.

5) Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä kuntakyselyssä tuli esille, että tulorahoituksen puute on merkittävä epätasapainon aiheuttaja kunnallistaloudelle. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulorahoituksen riittämättömyys ei ole kuntien talousongelmien syynä näin laajassa mitassa, koska verotulojen tasausjärjestelmän avulla kuntien tulotaso nostetaan 90 %:iin kuntien keskimääräisistä keskimääräisen veroprosentin mukaan lasketuista verotuloista. Valtiovarainministeriö katsoo, että nykyinen verotulojen tasausjärjestelmä turvaa tulorahoituksen riittävyuden ja takaa tasapuoliset taloudelliset edellytykset palvelujen järjestämiseen.

6) Tarkastusviraston kuntakyselyssä tuli myös esille, että kunnallistalouden epätasapainoon on suuri vaikutus myös korkealla sairastavuudella, kustannusten nousulla, työttömyydellä ja väestön ikärakenteen muutoksella vanhusvoittoisemmaksi. Valtiovarainministeriö ei täysin yhdy tähän näkemykseen, sillä nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä otetaan seikkaperäisesti huomioon sekä ikärakenteeseen että kuntien olosuhdetekijöihin liittyvät seikat, kuten kaupungistuminen, haja-asutus, laaja-alaisuus, kaksikielisyys, elinkeinorakenne ja palvelutarve. Lähtökohtana on ollut se, että valtionosuuksia laskettaessa otettaisiin huomioon vain sellaisia kuntien ominaisuuksia, joihin kunnat eivät itse omilla toimillaan voisi vaikuttaa.


Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteet kohtelevat kuntia tasapuolisesti. Vuoden 2006 alussa voimaan tulevassa valtionosuusuudistuksessa tarkistetaan mm. sairastavuuskertoimen määräytymisperusteita, mutta kaikilta osin se ei vastaa valtiovarainministeriön esittämiä muutostarpeita.

7) Kuntakyselyssä kunnat mainitsivat erääksi talousongelmien aiheuttajaksi äkkinäisiä muutoksia, joihin ei ole pystytty varautumaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että rakenteelliset muutokset ovat hitaita ja niihin kyetään varsin luotettavasti ennakolta varautumaan. Lisäkapasiteetin rakentamisessa tulisi ylipäätään olla varovaisia ja ottaa tarkkaan huomioon ennakoitavissa olevat tarpeet. Toisaalta esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen puolella oppilasmäärän väheneminen on hyvin ennakoitavissa ja siinä tulisi ajoissa ryhtyä sopeuttamaan kouluverkkoa ja kapasiteettia pieneviin oppilasmääriin. Nämä ovat seikkoja, joihin kunnilla on hyvät edellytykset hyvällä suunnittelulla ennakolta varautua ja siten pitää kustannukset kohtuullisella tasolla.

8) Valtiovarainministeriön mielestä pysyvien rahoitusongelmien ratkaisijaksi harkinnanvaraista rahoitusavustusta ei ole tarkoitettu. Avustuksella tulisi edesauttaa rakenteellisten muutosten tekoa sekä hakea kestävää ratkaisua menojen pienentämiseksi pitemmällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kunnalta tulisi edellyttää rakenteellisia muutoksia toimintaansa, jos sen kustannusrakenne ei ole kunnossa ja edellyttää realistista ohjelmaa, jonka toteuttamiseen sitoutettaisiin sekä luottamushenkilöt että kunnan työntekijät.

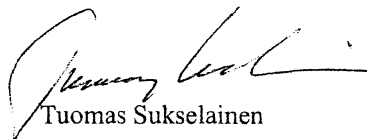
Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että harkinnanvarainen rahoitusavustus ei sovellu kuntien nykyisten kaltaisten ongelmien ratkaisemiseen, koska ongelmat ovat pääosin rakenteellisia eikä tilapäisiä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että meneillään olevan kunta- ja palvelurakennehankkeen tuloksena syntyy rakenteellisia muutoksia, joilla kuntien palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Raimo Sailas

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Tuomas Sukselainen

TIEDOKSI BO (Raija Koskinen, Helena Tarkka, Kirsti Vallinheimo) ja KO (Tuomo Mäki)

29.11.2005 1455/90/2005

Saapunut 7.12.2005VTV Dnro 382/54/04

Valtiontalouden Tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki

Viite: Kirjeenne 21.11.2005 382/54/04

**LAUSUNTO VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON KUNTIEN
HARKINNANVARAISTEN RAHOITUSAVUSTUSTEN MYÖNTÄMISTÄ JA
KÄYTTÖÄ KOSKEVASTA TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA**

Suomen Kuntaliitto toteaa, että sillä on ollut tilaisuus esittää näkemyksensä asiasta jo aiemmin ja että se on riittävästi otettu huomioon tarkastuskertomusluonnoksessa. Kuntaliitolla ei ole näin ollen huomautettavaa kertomusluonnokseen.

Suomen Kuntaliitto.


Martti Kallio
johtaja, kuntatalous


Jouko Heikkilä
kehittämispäällikkö

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvaluus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksinätoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

Kuntien valtionosuuslain 13 §:n 1 momentin laaja-alaisuus ja epätasällisuus sekä kuntien tasapuolinen kohtelu edellyttävät, että kuntien taloustietoja käsitellään samoilla, viimeistään avustuspäätöksen yhteydessä julkistettavilla kriteereillä ja että päätöksen yhteydessä ilmoitetaan myös millä painoarvolla päätökseen ovat vaikuttaneet paikalliset erityisolosuhteet, jotka myös mainitaan.

Kunnan talouden tervehdyttämistä koskevien avustusehtojen tulee olla toteuttamiskelpoiset ja riittävän konkreettiset, niiden tulee sisältää sanktiot ja niiden toteuttamista on valvottava. Avustuksen myöntäminen toistuvasti tai lähes toistuvasti samoille kunnille on perusteltua vain silloin, jos kunnan olosuhteet ovat jatkuvasti poikkeukselliset.

Mikäli kunta laiminlyö avustuksen saamisen ehdoksi asetetut omat taloutensa tervehdyttämistoimenpiteet, tulisi harkita myös avustuksen takaisinperimistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296