



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Kuntatalouden ohjaus



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus
Kuntatalouden ohjaus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-415-6 (NID.)
ISBN 978-952-499-416-3 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-416-3
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-416-3](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-416-3)

GRANO OY
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUKU 1 JA 3, VALOKUVAAJA ELINA KECKMAN, VTV
LUKU 2, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN, VTV

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 121/51/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kuntatalouden ohjausta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, Tilastokeskuksella ja Kuntaliitolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2020.

Helsingissä 22. maaliskuuta 2018

Marko Männikkö
ylijohtaja

Ville Haltia
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

Kuntatalouden ohjauksella on merkittävä rooli julkisen talouden kestävyys- ja turvaamisessa. Koko kuntatalouteen kohdistuva ohjaus (makro-ohjaus) uudistettiin osana julkisen talouden suunnittelua vuonna 2015 tavoitteena vastata budjettikehysdirektiivin vaatimuksiin. Myös valtionosuusjärjestelmää ja kuntalain yksittäisten kuntien taloutta ohjaavia säädöksiä, eli kuntatalouden mikro-ohjausta, on uudistettu.

Tarkastuksessa arvioitiin, onko valtiovarainministeriön vastuulla oleva kuntatalouden ohjaus toimivaa ja tehokasta sekä varmistettiin kuntatalouden ohjauksen läpinäkyvyyttä. Lisäksi arvioitiin viimeaikaista ohjauksen kehittämisen suuntaa sekä kuntatalouden ohjauksen tietoperustan luotettavuutta.

Kuntatalouden ohjauksen uudistamista voidaan kokonaisuutena pitää oikean suuntaisena

Tarkastuksen perusteella kuntatalouden ohjausjärjestelmä on pääosin toimiva. Myös tiedonkulku eri toimijoiden välillä on parantunut uudessa kuntatalouden ohjausmallissa, ja kuntatalouden ohjausjärjestelmän kehittämistarpeet on tiedostettu hyvin.

Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) paikallishallintosektorille erikseen asetettava talouden tasapainotavoite (rahoitusasematavoite) ja valtion toimista kunnille aiheutuvien menojen rajoittaminen (menorajoite) sitovat kuntasektorin ohjauksen entistä tiukemmin osaksi julkisen talouden ohjauksen kokonaisuutta. JTS:n yhteydessä laadittava kuntatalousohjelma syventää näkemystä kuntatalouden tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Kuntalain uudistuksessa kuntien taloutta koskeviin sääntöihin tuli muutoksia. Uudet säännöt ohjaavat yksittäisten kuntien taloutta aiempaa paremmin kohti koko paikallishallintosektorille asetettua rahoitusasematavoitetta. Myös valtionosuusjärjestelmään liittyvän valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen tekeminen vuosittain on kuntatalouden ohjauksen toimivuutta parantava ratkaisu.

Sekä menorajoitteen että rahoitusperiaatteen toteutumisen seuranta on puutteellista

Menorajoitteen asettaminen on parantanut valtion kunnille antamien tehtävien rahoituksen läpinäkyvyyttä, ja se on tärkeä osa rahoitusasematavoitteen saavuttamista edistävien keinojen valikoimaa. Menorajoite ei kuitenkaan takaa, että valtion kuntasektoriin kohdistamat toimet olisivat johdonmukaisia rahoitusasematavoitteen saavuttamisen näkökulmasta. Menojen vähentäminen ei paranna rahoitusasemaa, mikäli samalla vähennetään tuloja.

Menorajoite kuvaa ennemminkin valtion kunnille mahdollistamaa säästöpotentiaalia kuin menojen todellista vähentymistä. Menorajoitteen saavuttamiseksi tehtyjen toimenpiteiden säästövaikutukset on keskimäärin

yliarvioitu. Tarkastuksessa havaittiin, että asetettavan menorajoitteen perusteluita, toteutumisen seurantaan sekä niihin liittyviä vaikutusarvioita ei esitetä systemaattisesti ja avoimesti. Menorajoitteen perusteluissa ei myöskään esitetä vaikutusarvioihin liittyvää epävarmuutta tai vaihtoehtoisten toimenpiteiden vaikutusarvioita.

Kuntatalousohjelmassa tuotetaan tietoa kuntien taloudellisesta asemasta, mutta sen käytännön vaikutukset kuntatalouden ohjaukseen ja paikallishallintoa koskevaan päätöksentekoon ovat vähäiset. Kuntatalousohjelmassa käsitellään myös rahoitusperiaatteen toteutumista. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan, että valtion tulee varmistaa rahoituksen riittävyys kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen analysointi kuntatalousohjelmassa on mekaanista, eikä sen toteutumiseen oteta selkeää kantaa.

Mikro-ohjauksella voisi paremmin tukea makro-ohjauksen tavoitteiden saavuttamista

Paikallishallintosektorin rahoitusasematavoite perustuu kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitteeseen. Kuntalain talouden ohjauksen raja-arvot taas perustuvat kuntien kirjanpidon mukaisiin käsitteisiin. Näiden kahden tilinpitojärjestelmän väliset erot aiheuttavat läpinäkymättömyyttä ja tehottomuutta kuntatalouden ohjaukseen. Toiminnan ja investointien rahavirtaan perustuva raja-arvo sopisi alijäämää paremmin yhteen kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon kanssa, ja sen käyttöönotto selkeyttäisi koko paikallishallintosektorin talouden ohjausta. Toiminnan ja investointien rahavirta on jo otettu keskeiseksi tunnusluvuksi maakuntien ohjausta järjestettäessä.

Mikro-ohjauksen piiristä vaikuttaisi puuttuvan taloudellisesti merkittävä kuntien joukko, jolla on tärkeä merkitys makro-ohjauksen tavoitteiden saavuttamiselle. Kuntalain taloutta ohjaavat kriteerit pyrkivät löytämään kunnat, joissa peruspalveluiden tuottaminen on vaarantunut. Kriteereissä korostuu taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen, mikä antaa vaillinaisen kuvan kunnan talouden tasapainosta. Esimerkiksi kirjatut poistot ovat systemaattisesti alittaneet suositusten mukaiset poistot, mikä on pienentänyt alijäämiä. Samalla kuntasektorin investoinnit ovat ylittäneet poistot, mikä on mahdollistanut velkaantumisen ilman, että kuntalain mukaisia raja-arvoja olisi rikottu.

Valtio osallistuu peruspalveluiden rahoitukseen valtionosuuksilla. Valtionosuuksien merkitys kuntien tulonlähteenä vaihtelee suuresti siten, että merkitys on suurempi kunnissa, joissa on korkeampi palvelutarve ja heikompi tulopohja. Valtionosuusjärjestelmää on käytetty yleisesti valtion ja kuntien välisten rahoitussuhteen muutosten käytännön toteutukseen, kuten kompensoimaan kunnille aiheutuneita veromenetyksiä. Makro-

ohjauksen tavoitteita tukevien toimien, kuten valtionosuusleikkausten tai tehokkuuskannustimien sisällyttäminen valtionosuusjärjestelmään voi heikentää järjestelmän kokonaisuuden toimivuutta ja kohdistua kuntiin epätarkoituksenmukaisesti.

Kuntatalouden tietopohja ja ohjauksen prosessit eivät tue tiedolla johtamista

Kuntatalouden ohjauksen tehokkuutta voidaan parantaa kehittämällä tietoperustaa sekä tiedon tehokasta ja oikea-aikaista käyttöä. Kuntien ohjauksen tarpeisiin kerättävän tiedon kattavuudessa ja vertailukelpoisuudessa on yhä kehitettävää. Standardoitujen tietomäärittelyiden luominen kunta-tieto-ohjelman puitteissa on edistänyt tietopohjan laatua, mutta edelleenkin on kiinnitettävä huomiota määrittelyjen sitovuuteen. Ohjauksen prosesseissa analyysin painopiste on päätösten jälkikäteisessä arvioinnissa ja tiedonsiirrossa eri osapuolten välillä.

Valtiontalouden ja kuntatalouden välisen osaoptimoinnin poistaminen oli yksi kuntatalouden ohjausjärjestelmän uudistamisen tavoitteista. Julkisen talouden kokonaisnäkökulmaa on olennaista hyödyntää, jotta saavutetaan kansalliset, talouden tasapainoa koskevat tavoitteet. Siten myös kuntatalouden ohjausta on tärkeää koordinoida julkisen talouden yksittäisten alasektorien edunvalvonnan ulkopuolella. Muussa tapauksessa kasvaa riski siihen, että kuntasektorille kohdistuvien toimenpiteiden valmistelussa korostuu liiallisesti valtiontalouden näkökulma. Julkisen talouden kokonaisuohjauksesta vastaavan tahon riippumattomuuteen tulisi edelleen kiinnittää huomiota.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö

1. parantaa menorajoitteen asettamisen perusteluiden avoimuutta sekä toteutumisen seuranta.
2. edelleen kehittää kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen arviointia monipuolisemmaksi.
3. vahvistaa mikro- ja makro-ohjausjärjestelmien koordinaatiota, lisää erojen läpinäkyvyyttä ja sovittaa yhteen taloutta ohjaavia sääntöjä. Yksittäisen kunnan tasapainovaatimus tulisi määritellä niin, että se ohjaa paremmin kohti makrotason rahoitusasematavoitetta.
4. edelleen kehittää tietopohjan sisältöä kuntatalouden ohjauksen tarpeisiin. Tietosisältöjä koskevien säädösten ja ohjeistuksen sitovuutta on lisättävä.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Tukeeko kuntatalouden makro-ohjaus julkisen talouden kokonaisuohjaukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista?	15
2.1 Kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmä vahvistaa julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmaa päätöksenteossa	15
2.2 Tiedon tulee olla oikea-aikaisesti päättäjien käytettävissä kuntatalouden ohjausprosessissa	21
2.3 Menorajoitteen laskentaa ja toteutumisen seuranta tulee kehittää	24
2.4 Vaikutusarvioiden laatua, yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä on edelleen kehitettävä	27
2.5 Tietopohjan laatua on jatkuvasti kehitettävä	30
2.6 Sote- ja maakuntauudistus heikentää kuntatalouden kykyä sopeutua sokkeihin	31
3 Edistääkö kuntien mikro-ohjaus kuntatalouden kestävyttä ja makrotason tavoitteiden saavuttamista?	33
3.1 Mikro-ohjaus sisältää talouden tasapainon kannalta merkittäviä kannustinvaikutuksia	33
3.2 Valtionosuusjärjestelmän merkitystä kuntatalouden ohjaamisessa syytä arvioida	37
3.3 Tiedonkeruun uudistus mahdollistaa entistä paremmin kohdistetun mikro-ohjauksen	41
3.4 Kuntien mikro- ja makro-ohjaus eivät ole keskenään yhteensopivia julkisen talouden rahoitusasematavoitteen näkökulmasta	43
Liite: Miten tarkastettiin	52
Viitteet	58

1 Mitä tarkastettiin

Kuntatalouden ohjaus voidaan jakaa koko paikallishallintosektoriin kohdistuvaan makro-ohjaukseen ja yksittäisten kuntien talouden ohjaukseen eli mikro-ohjaukseen. Makro-ohjaus koostuu julkisen talouden suunnitelman (JTS) kuntatalouden rahoituskehyksestä. Siinä esitetään hallituksen päätökset rahoitusasematavoitteesta ja menorajoitteesta paikallishallintosektorille sekä valtion kuntatalouteen kohdistamat toimet ja niiden arvioidut vaikutukset. Makro-ohjaukseen kuuluu myös kuntatalousohjelma, jossa syvennetään JTS:n kuntataloutta koskevaa osaa ja tarkastellaan kuntataloutta ja valtion toimien vaikutuksia kuntaryhmittäin ja alueittain. Lisäksi kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Makro-ohjauksen toimivuutta ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista käsitellään luvussa 2.

Mikro-ohjaus perustuu kuntalaissa määriteltyyn tavoitteeseen kunnan ja kuntayhtymän talouden tasapainosta. Tärkeä mikro-ohjauksen väline on arviointimenettely, joka perustuu kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien tilinpäätöksistä johdettaviin raja-arvoihin. Jos raja-arvot rikkoutuvat, menettelyssä päätetään niistä toimista, joilla kunnan talous saadaan kestäväille uralle. Mikro- ja makro-ohjauksen lisäksi tarkastuksessa käsiteltiin valtionosuusjärjestelmää ja sen kannustinvaikutuksia kuntatalouden ohjauksen välineenä. Mikro-ohjauksen toimivuutta ja yhteensopivuutta makro-ohjauksen kanssa sekä valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutuksia käsitellään luvussa 3. Tarkastuksessa kiinnitettiin erityistä huomiota ohjauksessa käytettävän tietopohjan luotettavuuteen.

Kuntatalouden ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta. Kannustimet ymmärretään tässä raportissa kuntien talouteen kohdistuvina menettelyinä, joille on asetettu selkeitä tavoitteita. Koko ohjausjärjestelmän näkökulmasta kannustimet voivat liittyä myös muihin tekijöihin, kuten valittuihin tiedonkeruutapoihin, tiedonsiirron prosesseihin ja eri toimijoiden omiin tai niiden välille rakentuneisiin toimintatapoihin.

Kuntatalouden ohjauksesta osana julkisen talouden ohjauksen kokonaisuutta vastaa valtiovarainministeriö (VM). Vastuu julkisen talouden suunnitelman valmistelusta on VM:n budjettiosastolla. Kuntatalouden ohjauksen perustana ovat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarviot laaditaan VM:n kansantalousosastolla. Kuntatalousohjelman valmistelee VM:n kunta- ja aluehallinto-osasto yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön (STM), opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM), ympäristöministeriön (YM), liikenne- ja viestintäministeriön (LVM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Myös Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntien edustajana kuntatalousohjelman valmisteluun. Kuntatalouteen vaikuttavia asioita käsitellään kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek), josta säädetään kuntalaissa.

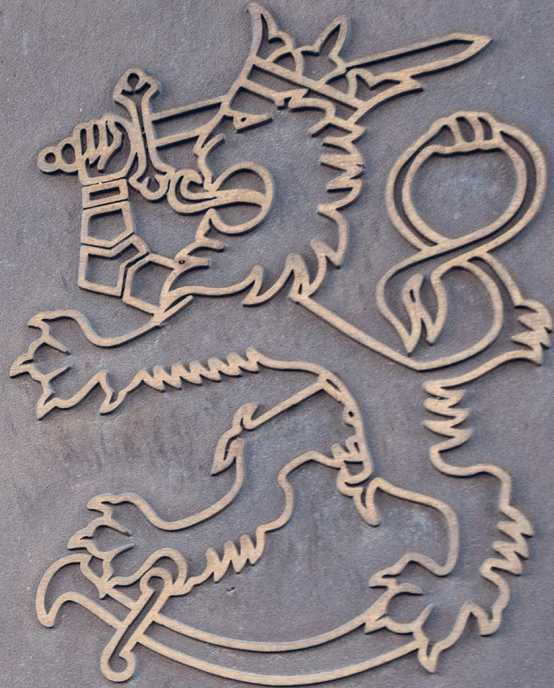
Uudistettua kuntien makro-ohjausmallia alettiin toteuttaa vuonna 2015 uuden hallitusohjelman ja ensimmäisen varsinaisen JTS:n myötä. Sitä ennen kuntatalouden kokonaisuohjausta toteutettiin pääasiassa peruspalveluohjelmamenettelyllä. Uuden makro-ohjausjärjestelmän tavoitteena oli varmistaa rahoitusperiaatteen toteutumista ja kuntatalouden pitkän aikavälin

kestävyyttä. Samana vuonna tuli voimaan uudistettu kuntalaki, joka muutti muun muassa kuntien taloudenhoitoa koskevaa säännöstöä. Valtionosuusjärjestelmä on uudistettu vuoden 2015 alusta.

Viime vuosien kehitystoimien lisäksi kuntatalouden ohjaukseen vaikuttavat meneillään olevat uudistukset. Kuntatalouden ohjauksen tietopohja on uudistumassa VM:n vetämän kuntien taloustiedon, -tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelman eli kuntatieto-ohjelman myötä. Kuntatieto-ohjelmassa kehitetään JTS:ssä ja kuntatalousohjelmassa sekä kuntien omassa päätöksenteossa tarvittavan taloustiedon tuotantoa ja tietojen saatavuutta. Kuntatieto-ohjelman tavoitteena on parantaa julkisen hallinnon toiminnallista ja tiedollista yhteen sopivuutta. Ohjelmalla edistetään tietojen tuotannon ja raportoinnin kehittämistä niin, että tiedot ovat oikeaan aikaan ja avoimesti sekä riittävän kattavasti ja vertailukelpoisesti eri päätöksentekijöiden saatavilla.

Sote- ja maakuntauudistuksen puolestaan on arvioitu siirtävän kunnilta maakunnille merkittävän osan paikallishallintosektorin kokonaismenoista vuodesta 2020 eteenpäin. Siirtyviä kustannuksia vastaava määrä tuloja siirretään kunnilta maakuntatasolle. Maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien talouteen ovat vielä osittain epäselviä. Kuntien velkataakka on pysymässä ennallaan samalla kun tulo- ja menorahoitus pienenevät. Lisäksi kuntien menojen kasvun ennustetaan samaan aikaan hidastuvan ja ennakoitavuuden parantuvan, jolloin kuntien voi olla helpompi suunnitella talouttaan ja toteuttaa investointeja. Suurin investointipaine siirtyy kunnilta maakunnille. Toisaalta kuntien liikkumavara taloutensa tasapainottamiseksi pienenee. Valtion rahoitukseen tukeutuvien maakuntien budjettirajoite ja talousohjaus on suunniteltu huomattavasti kuntataloutta tiukemmaksi.

Kuntatalouden ohjauksen viime vuosien kehittämistoimenpiteet antavat mahdollisuuden arvioida nykyisen säännöstön ja menettelyiden toimivuutta ja potentiaalisia vaikutuksia kuntatalouteen ja julkisen talouden kestävyteen sekä tavoitteiden toteutumista. Lisäksi tarkastuksella voidaan vaikuttaa meneillään olevista uudistuksista aiheutuvien riskien hallintaan ja toisaalta nostaa esiin niistä johtuvia kuntatalouden ohjauksen kehittämismahdollisuuksia ja -tarpeita.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET
MINISTRY OF FINANCE



2 Tukeeko kuntatalouden makro-ohjaus julkisen talouden kokonaisuudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista?

Kuntatalouden makro-ohjauksen uudistaminen on kokonaisuutena toteutunut tavoitteiden mukaisesti. Makro-ohjaus lisää tietoa paikallishallinto-sektorista ja kuntataloudesta osana julkisen talouden kokonaisuutta. Tiedonkulku eri toimijoiden kesken on parantunut. Kuntatalouden makro-ohjauksen kannustimet ovat kuitenkin tavoiteluontoisia, eikä ohjauksella voida taata rahoitusasematavoitteen saavuttamista. Menorajoitteen asettamisen perusteluiden ja toteutumisen seurannan avoimuus ja läpinäkyvyys ovat heikkoja, ja rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi kevyttä. Myös toimenpiteiden vaikutusarvioissa on kehitettävää. Tietopohjan uudistus parantaa kuntatalouden ohjauksen edellytyksiä. Toisaalta sote-uudistus ka-ventaa ohjauksen toimintakenttää ja kuntien taloudellista liikkumavaraa.

2.1 Kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmä vahvistaa julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmaa päätöksenteossa

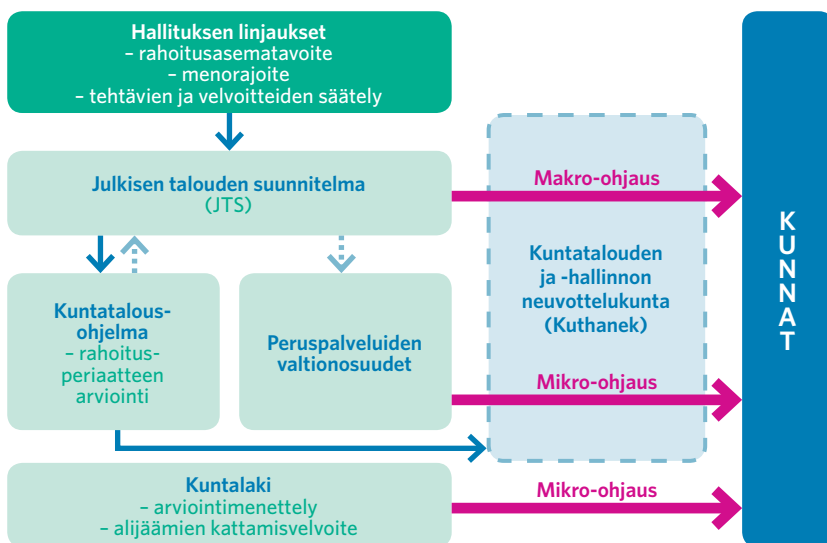
Kuntatalouden makro-ohjaus perustuu asetukseen julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014¹; 601/2017²). Asetuksessa on tuotu kansalliseen lainsäädäntöön budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) keskeiset osat, joissa säädetään varsinaisen julkisen talouden kehyksen lisäksi muun muassa jäsenvaltioiden julkista taloutta koskevasta raportoinnista, talousennusteiden laatimisesta ja sovellettavia finanssipoliittisia sääntöjä koskevista vaatimuksista. Kuntatalouden ohjauksen kannalta keskeinen on direktiivin 13 artikla, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tarkoituksenmukaiset mekanismit kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden koordinoimiseksi, jotta kaikki alasektorit katetaan kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti finanssipolitiikan suunnittelussa, maakohtaisissa numeerisissa finanssipoliittisissa säännöissä ja julkista taloutta koskevien ennusteiden laatimisessa. Lisäksi säädetään, että finanssipoliittisen vastuuvollisuuden edistämiseksi on selkeästi määriteltävä viranomaisten budjettivastuu julkisyhteisöjen eri alasektoreilla.

Kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteiden kannalta olennainen on EU:n finanssipoliittinen sopimus (sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta eli niin sanottu fipo-sopimus). Suomessa sopimus saatettiin voimaan vuonna 2013 säätämällä niin sanottu fipo-laki (869/2012). Fipo-sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa julkisen talouden hoitamisen kurinalaisuutta ja talouspolitiikan yhteensovittamista sekä parantaa talouden ohjausta ja hallintaa Euroopan unionissa ja euroalueella. Sopimuksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta (MTO) ja sen saavuttamiseen liittyvistä korjausmekanismista.

Kuntatalouden makro-ohjaus on osa EU:n talouden ohjausjärjestelmää

Kuntatalouden ohjaus koostuu useasta osajärjestelmästä

Kuntatalouden ohjausjärjestelmä muodostuu useista eri osatekijöistä. Kuviossa 1 on esitetty kuntatalouden ohjausjärjestelmä ja sen keskeiset elementit pääpiirteissään.



Kuvio 1: Kuntatalouden ohjausjärjestelmä (Lähde: VTV)

Hallitus linjaa talousennusteeseen ja alustaviin vaikutusarvioihin perustuen paikallishallintosektorin rahoitusasematavoitteesta, kuntatalouden menorajoitteesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä muutoksista kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrään.

Hallituksen linjauksia toteutetaan JTS:n välityksellä, jonka kuntataloutta koskevassa osiossa esitellään kuntatalouden rahoituskehys. JTS annetaan vaalikauden alussa ja sitä tarkistetaan vuosittain keväällä. JTS:ssä määritellyt kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin kohdistuvat toimenpiteet saatetaan voimaan sektoriministeriöiden valmistelemien hallituksen esitysten kautta. Kuntatalouden makro-ohjauksen konkreettiset vaikutuskanavat kuntiin ovat hallituksen esityksissä määritellyt kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat tehtävämuutokset ja valtionosuusrahoituksen muutokset. Lisäksi kuntien tuloihin voidaan vaikuttaa vero- ja maksuperustemuutoksilla sekä indeksisidonnaisten tulojen ja menojen laskentaperusteita muuttamalla.

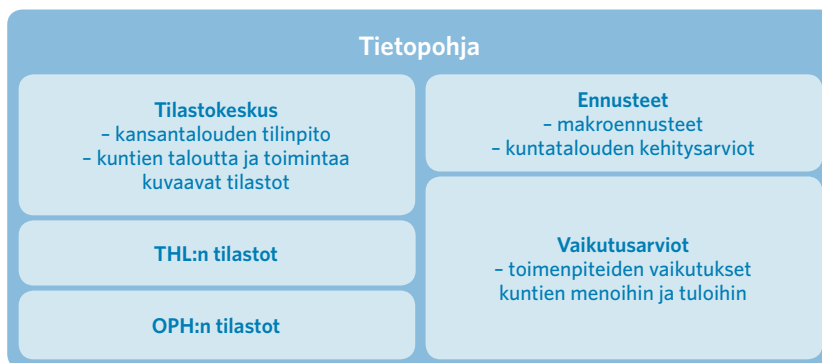
Kuntatalousohjelma valmistellaan rinnakkaisessa prosessissa keväällä JTS:n ja syksyllä talousarviovalmistelun kanssa. Kuntatalousohjelma lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä valtion toimenpiteiden vaikutuksista eri kunta-ryhmiin. Tarkastuksen perusteella kuntatalousohjelmalla ei juuri ole vaikutusta JTS:n sisältöön, vaan siinä syvennetään JTS:ssä määriteltyjä toimenpiteitä ja niiden kuntatalousvaikutuksia. Kuntatalousohjelman keskeinen tehtävä on ottaa kantaa rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

VM:n yhteydessä toimii kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek). Kuthanek on toinen valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn foorumi kuntatalousohjelman valmistelun lisäksi. Neuvottelukunnan tehtävä on käsitellä kuntien taloutta ja hallintoa koskevia hallituksen esityksiä ennen niiden käsittelyä valtioneuvostossa. Lisäksi se käsittelee valtion ja

Julkisen talouden suunnitelma toteuttaa hallituksen linjauksia

kuntien välistä kustannustenjakoa ja muita merkittäviä kuntien taloutta ja hallintoa koskevia asioita. JTS:n kuntataloutta koskeva osa ja kuntatalousohjelma käsitellään Kuthanekissa.

Kuntatalouden ohjauksen pääasiallisena tietoperustana toimivat viranomaisten keräämät aineistot (kuvio 2). Tilastokeskuksessa kerätään tietoa kuntien, kuntayhtymien, kuntien liikelaitosten sekä kuntakonsernien toiminnasta ja taloudesta ja laaditaan kansantalouden tilinpito. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) tuottaa tietoa muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksista, ja Opetushallitus kerää tietoa koulutustoimialalta. Keskeisessä asemassa kuntatalouden ohjauksen päätöksenteon tietoperustassa ovat VM:n kansantalousosastolla laadittavat ennusteet ja julkisen talouden kehitysarviot sekä sektoriministeriöiden ja VM:n arviot valtion eri toimenpiteiden kuntatalousvaikutuksista.



Kuvio 2: Kuntatalouden ohjauksen tietoperusta (Lähde: VTV)

Kuntatalouden makro-ohjauksen perusta on julkisen talouden suunnitelma

Kuntatalouden makro-ohjausta toteutetaan osana julkisen talouden suunnitelmaa. Valtioneuvosto laatii JTS:n vaalikaudeksi ja asettaa julkiselle taloudelle sekä sen alasektoreille rahoitusasemaa koskevan tavoitteen. Rahoitusasematavoitteet asetetaan siten, että ne VM:n ennuste huomioon ottaen johtavat julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen (MTO) saavuttamiseen. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden MTO-tavoitteen noudattamista. JTS:aa koskevat asiat valmistee VM:n budjettiosasto.

Rahoitusasematavoitteen tueksi käyttöön otettiin menorajoite, jolla hillitään valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuvaa kustannusten nousua. Kuntatalouden menorajoite on euromääräinen rajoite valtion toimista kunnille aiheutuvalla menojen muutoksella.

Osana julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa julkisen talouden suunnitelma tarkistetaan vuosittain seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. Tarkistuksissa päivitetään kuntatalouden tulo- ja menoeriä koskevat ennusteet, arvioidaan vaalikauden alussa päätettyjen toimenpiteiden riittävyyttä tasapainotavoitteen saavuttamiseksi sekä päätetään mahdollisista lisätoimenpiteistä.

Julkisen talouden suunnitelman valmistelusta vastaa valtiovarainministeriön budjettiosasto

Kuntatalousohjelma valmistellaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä

Kuntatalousohjelman valmistelu tapahtuu valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, ja se sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Sen on tarkoitus tuottaa monipuolista, ajantasaista ja laadukasta tausta-aineistoa suunnitelman puitteissa tapahtuvaan kuntatalouden päätöksenteon valmisteluun.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista eli sitä, riittääkö kuntien rahoitus niiden tehtävien hoitamiseen. Ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kunta-ryhmittäin. Arvioinnissa eritellään kuntien lakisäätteiset ja muut tehtävät sekä arvioidaan kuntien toiminnan tuottavuutta. (410/2015)³

Kuntatalousohjelman valmistelusta vastaa VM:n kunta- ja aluehallinto-osasto. Ohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvio laaditaan VM:n kansantalousosastolla. Ohjelman valmisteluun osallistuu myös keskeisten sektoriministeriöiden asiantuntijoita sekä Suomen Kuntaliitto ry.

Kuntaliitto on usein mukana myös kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa, mikä on parantanut valtion ja kuntien yhteistyötä ja kuntien näkökulman huomioimista. Vaikka kuntien näkökulma näkyikin yhä varhaisemmassa päätöksenteon vaiheessa, on Kuthanekin rooli neuvottelumenettelyn välineenä edelleen olennainen. Lakisäätteistä tiedonvälityskanavaa ja neuvottelumahdollisuutta ei voida korvata epävirallisia toimintatapoja muuttamalla.

Kuthaneen kuuluu tällä hetkellä kolme alajaostoa. Tarkastuksen perusteella jaostojen tehtävät tulisi selkeyttää siten, että päällekkäisyys muiden työryhmien ja kuntatalousohjelman sihteeristön toimenkuvan kanssa vähenisi.

Kokonaisuutena kuntatalouden makro-ohjauksen uudistaminen on onnistunut ja nykyinen järjestelmä toimiva

Tarkastuksen perusteella kuntatalouden makro-ohjaus tuo kuntatalouden paremmin osaksi koko julkista taloutta ja mahdollistaa päätöksenteon optimoinnin koko julkisen talouden kannalta aiempaa järjestelmää paremmin. Lisäksi makro-ohjauksessa on onnistuttu hyvin paikantamaan ne kuntatalouden ohjauksen ja kunta-valtio-suhteen seikat, jotka vaikeuttavat koko julkisen talouden hallintaa. Eri osatekijöiden entistä parempi tiedostaminen tukee julkisyhteisöjen kokonaisuuden näkökulmaa päätöksenteossa.

Kuntien makrotalouden ohjauksen organisointi sisältää useita tiedonvälittämistä tukevia osia, ja tarkastuksen perusteella tiedonkulku eri toimijoiden välillä on parantunut ja osatoptimoinnin riski vähentynyt. JTS ja kuntatalousohjelma tekevät kuntatalouden rahoitusaseman kehittämisen ja siihen vaikuttavien toimenpiteiden seurannasta entistä avoimempia, mikä tukee julkisen talouden rahoitusasematavoitteen noudattamista.

Rahoitusasematavoitteen asettaminen erikseen paikallishallinto-ktorille on tarpeen julkisen talouden kokonaisuuden hallinnan kannalta. Se on ohjannut hallituksen toimia ja myös edistänyt taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä. Myös hallituksen JTS:ssä asettama kunta-

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista

Makro-ohjaus tuo kuntatalouden paremmin osaksi julkisen talouden kokonaisuutta

talouden menorajoite on periaatteena tärkeä, ja se auttaa myös konkreettisesti julkisen talouden tasapainotavoitteen saavuttamisessa. Julkisen talouden suunnitelmasta, joka ohjaa tarkastelemaan julkista taloutta kattavasti ja myös alasektoreittain, on tarkastuksen perusteella ollut hyötyä niin valtiolle kuin kuntasektorillekin.

Kuntatalouden ohjauksen koordinointi on heikkoa

Tarkastuksessa kävi ilmi, että kuntatalouden ohjausta koordinoiva taho ei täysin hahmotu hallintorakenteiden ja toimivaltasuhteiden perusteella. Valmistelussa korostuu VM:n budjettiosaston näkemys, jota ohjaavat valtion talousarvion ja kehyksen kokonaisuuden hallinta. Budjettiosaston mahdollisuudet ja kannustimet huomioida tietoa, jota kuntatalouden makro-ohjauksessa on saatavilla, voisivat olla nykyistä paremmat.

Sektoriministeriöillä sekä VM:n eri osastoilla on omat näkökulmansa ja intressinsä kuntatalouden ohjauksessa. VM:n budjettiosaston ja kansantalousosaston päätöksenteossa on työjärjestyksen mukaan ensisijaista tarkastella ohjaustoimenpiteiden vaikutuksia taloudellisesta näkökulmasta. Kunta- ja aluehallinto-osastolla ja sektoriministeriöiden päätöksenteossa painottuu kuntien itsehallinnon turvaaminen tai toiminnallinen näkökulma. Puutteet näiden näkökulmien yhteensovittamisessa voivat johtaa palveluiden laadun heikkenemiseen tai kuntatalouden velkaantumiseen ohjaustoimenpiteiden seurauksena.

Riski julkisen talouden näkökulman vajavaisuudesta päätöksenteossa saattaa johtaa yksittäisen näkökulman suhteettoman suureen painottumiseen julkisen talouden kokonaisuudessa. Tarkastuksen perusteella JTS on laajentanut budjettiosaston näkökulmaa ja muuttanut toimintaa niin, että kuntatalousvaikutukset otetaan aiempaa paremmin huomioon päätöksenteossa. Valtion talousarvion näkökulma on kuitenkin tärkein prioriteetti.

Yhtenä esimerkkinä eri sektoriministeriöiden ja VM:n näkökulmaeroista ja toimimattomasta ohjausprosessista on kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistusten ja investointien rajoituslain poikkeuslupahakemusten käsittely vuosina 2016 ja 2017. Tässä prosessissa ei kyetty huomioida riittävässä määrin VM:n kunta- ja maakuntataloudelle asettamia rahamääräisiä tavoitteita. Investointilupia on myönnetty pelkin toiminnallisista perusteista, mikä on johtanut kunta- ja maakuntatalouden ohjauksen kannalta ei-toivottuun yli-investoimiseen ja tulevan sote-uudistuksen kannalta epäedullisiin sopimusjärjestelyihin kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten palveluntuottajien välillä.

Budjettiosaston päätöksenteon riippumattomuutta ja neutraaliutta on pyritty turvaamaan korostamalla osaston itsenäistä asemaa suhteessa yhtä lailla VM:n muihin osastoihin kuin eri ministeriöihin. Nämä rakenteet edesauttavat valtion talousarvioon liittyvää päätöksentekoa mutta eivät ole suoraan sovellettavissa julkisen talouden kokonaisuuteen liittyvän päätöksenteon välineeksi. Vaikka uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä on synnyttänyt uusia hallinnollisia rakenteita eri toimijoiden välille ja parantanut tiedonkulkua, tulisi eri toimijoiden välisiä muureja yhä madaltaa tiedonkulun nopeuttamiseksi ja tiedon hyödyntämisen mahdollistamiseksi.

Koko julkisen talouden kattavan tehokkaan talousohjauksen kannalta optimaalisinta olisi, jos julkisen talouden kokonaisuutta koordinoisi itsenäinen, julkisyhteisöjen alasektorikohtaisesta päätöksenteosta riippumaton toimielin. Tämä koordinaatiotoiminto voisi sijoittua olemassa olevien

Sektoriministeriöillä ja valtiovarainministeriön eri osastoilla on omat roolinsa kuntatalouden ohjauksessa

Julkisen talouden kokonaisuuden koordinoinnin olisi hyvä olla riippumattoman toimielimen vastuulla

rakenteiden yhteyteen, esimerkiksi valtiovarainministeriöön, kunhan sen organisatorinen asema ja neuvonanto- tai päätöksentekovalta turvattaisiin julkisen talouden kokonaisuuden näkökulman kannalta toimivaksi. Muussa tapauksessa toiminnan avoimuutta tulisi lisätä ja vastuusuhteita selkeyttää olemassa olevien organisaatorakenteiden puitteissa.

Kuntatalouden makro-ohjauksella ei voida taata rahoitusasematavoitteen saavuttamista

Kuntatalouden makro-ohjaus on pääasiassa tavoitelähtöistä, eikä se takaa kuntatalouden kehittymistä niin, että se johtaisi sektorille asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamiseen. Näin ollen kuntatalouden makro-ohjauksella on rajallinen merkitys julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle (MTO) asetetun tavoitteen saavuttamisessa.

Koko paikallishallintosektorin tasolla asetettava rahoitusasematavoite ei rajoita yksittäisen kunnan päätöksentekoa vaan ohjaa sitä välillisesti. Tärkein konkreettinen elementti makro-ohjauksessa on kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden määrän sääntely. Keskeisessä asemassa sääntelyssä on valtion toimenpiteistä johtuvien säästömahdollisuuksien realisoituminen kuntatasolla, sillä kuntien vahvasta itsehallinnosta johtuen jää kuntien päätettäväksi, missä määrin ne hyödyntävät säästömahdollisuudet. Vaikutusarvioiden realistisuus vaikuttaa siihen, saavutetaanko kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrää sääntelemällä haluttu ohjausvaikutus rahoitusasematavoitteeseen nähden.

Koko paikallishallintosektorin tasolla asetettava rahoitusasematavoite ei rajoita yksittäisen kunnan päätöksentekoa

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan kuntatalousohjelmassa mekaanisesti

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen eli rahoitusperiaatteen toteutumista. Rahoitusperiaatteella voidaan tarkoittaa joko yksittäisen kunnan tai kuntasektorin tulojen riittävyyttä velvoitteidensa hoitoon tai yleistä rahoitusperiaatetta kunta-valtiosuhteessa. Periaatteen taustalla on ajatus siitä, että valtion tulee turvata kunnille antamiensa tehtävien rahoitus. Tavoitteena on estää tilanne, jossa valtio sysää vastuuta tehtävien hoidosta kunnille ilman, että kunnille turvataan riittävä taloudellinen liikkumavara ja resurssit tehtävien hoitamiseen. Käytännössä rahoitusperiaatteen toteutumista on viime vuosina pyritty varmistamaan kohdistamalla täysimääräinen valtionosuus uusiin, kunnille osoitettaviin tehtäviin.

Makrotason tavoitteena rahoitusperiaatteen toteutumista on hyvin vaikea arvioida. Kuntatalousohjelmasta puuttuu rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kriteerit ja selkeä johtopäätös sen toteutumisesta eri näkökulmista. Tarkastuksen perusteella kuntatalousohjelman valmistelun yhteydessä ei käydy perusteellista keskustelua rahoitusperiaatteen toteutumisesta, vaan johtopäätökset perustuvat kaavamaiseen analyysiin, jossa kuntatalouden sopeutuspainetta arvioidaan erilaisin laskelmin.

Rahoitusperiaatteen toteutumista isojen, kuntien menoihin tai tuloihin vaikuttavien toimenpiteiden seurauksena on aiemmin arvioinut perustuslakivaliokunta. Valiokunta on painottanut tarvetta säännölliseen ja kattavaan analyysiin rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnista (esim. PeVL 34/2013)⁴.

Kuntatalousohjelmasta puuttuu selkeä johtopäätös rahoitusperiaatteen toteutumisesta

Tarkastuksen perusteella kuntatalouden ohjauksen läpinäkyvyyden ja vaikuttavuuden arvioinnin parantamiseksi tulisi kuntatalousohjelmassa pyrkiä ottamaan selkeämpi kanta rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisen tulisi olla yhtenä ohjaavana elementtinä, kun päätetään niistä valtion toimenpiteistä, joilla pyritään saavuttamaan asetettu rahoitusasematavoite. Yhdistämällä taloustietoihin Kuthanekin arviointijaostossa tuotettavan, peruspalveluiden tilaa analysoivan raportin toimintatietoja olisi mahdollista kehittää pelkkää taloudellista analyysia syvällisempiä mittareita rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin tueksi.

Kuntatalousohjelma laaditaan hyvin tiiviissä tahdissa, koska se on sidoksissa julkisen talouden suunnitelman valmisteluun, sektoriministeriöiden ja VM:n välisiin kehysneuvotteluihin sekä tilastojen ja ennusteiden valmistumisaikatauluihin. Nykymuotoisessa kuntatalousohjelmassa käsitellään JTS:ssä määriteltyjen, jo päätettyjen toimenpiteiden vaikutusarvioita. Jotta kuntatalousohjelmalla olisi enemmän painoarvoa kuntatalouden ohjauksessa, tulisi siinä kuntaryhmittäisten tarkastelujen lisäksi enemmän korostaa herkkyyksianalyysia eri toimenpidevaihtoehtojen kuntatalousvaikutuksista. Kuntatalousohjelmassa voitaisiin myös nostaa enemmän esiin toimenpidekohtaisesti niitä mahdollisia ongelmia, joita JTS:ssä koko paikallishallintosektorin tasolla päätetyt toimenpiteet saattavat aiheuttaa eri kuntaryhmille.

Tarkastuksen perusteella kuntatalousohjelmaa ja sen valmistelua pidetään hyvänä tiedonvälityskanavana kuntatalouden ohjauksen prosesseihin osallistuvien ministeriöiden ja Kuntaliiton välillä.

2.2 Tiedon tulee olla oikea-aikaisesti päättäjien käytettävissä kuntatalouden ohjausprosessissa

Kuntatalouden ohjausprosessissa sitoudutaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa asetettuihin raameihin. Näin ollen on olennaista, että jo hallitusohjelman valmistelussa olisi mahdollisimman paljon laadukasta tietoa ja asiantuntijoita käytettävissä. Koska hallitusohjelman valmisteluprosessi on hyvin nopeatahtinen, tulee siinä käytettävää tietopohjaa kerryttää ja valmistella hyvissä ajoin edellisen hallituskauden aikana. Tämä tarkoittaa käytännössä valtion kuntasektoriin kohdistamien toimien jatkuvaa vaikutusarviointia ja muun toimintaympäristön seurantaa.

Kerätyn tiedon pitää olla oikeaan aikaan oikeassa paikassa, jotta siihen voidaan perustaa päätöksiä. Tiedolle pitää myös osoittaa tarve. Kunnissa kerätään valtava määrä informaatiota, mutta koko kuntataloutta koskevassa ohjauksessa siitä hyödynnetään vain pieni osa. Tarkastushavaintojen perusteella tietojen keruusta ja hallinnasta vastuussa olevat tahot tarvitsevat nykyistä täsmällisempää tietoa ohjausprosessissa käytettävästä datasta, jotta sitä osataan kerätä, jalostaa ja toimittaa oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan. Käytännössä nykyiset prosessit eivät tue tiedolla johtamista tehokkaasti. Asiantuntijat vaihtavat tietoa keskenään hyvin, mutta tieto ei välttämättä välity päätöksentekoon asti.

Uudistuva tietopohja on hyödynnettävä tehokkaasti

Kuntatieto-ohjelman toteutuminen sen tavoitteiden mukaisena mahdollistaa nykyistä laadukkaamman kuntatalouden ohjauksen tietoperustan. Esimerkiksi kuntien palvelutuotannon kustannustietojen parantuminen mahdollistaa entistä tarkemmat analyysit ja arviot valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntataloudelle. Myös tuottavuuden kehityksen seurannan edellytykset parantuvat huomattavasti.

Tiedonsaannin nopeutuminen parantaa oikea-aikaisen tietoon perustuvan johtamisen edellytyksiä kuntatalouteen vaikuttavassa päätöksenteossa. Kuntien välinen vertailtavuus kasvaa. Vertailtavuuden paraneminen auttaa entistä paremmin osoittamaan ne alueet ja palvelut, joissa on potentiaalia tuottavuuden parantamiseen ja siten säästöjen kerryttämiseen. Vertailukelpoisuus myös mahdollistaa yksilö- tai ryhmäkohtaisten ohjaustoimien kohdistamisen tietyille kunnille.

Kuntatieto-ohjelma tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden tiedon käsittelyn ja analysoinnin kehittämiseen. Ohjelma parantaa ongelmien havainnointia, myös taloudellisuuden seuranta ja vertailu paranevat. Jotta tiedonkeruun uudistuksesta saadaan paras mahdollinen hyöty, on kuntatalouden ohjausprosesseja tarkasteltava kriittisesti ja tietotarpeita määriteltävä nykyistä tarkemmin.

Makro-ohjauksen prosesseissa tulee huomioida nopeutuva tiedon tuotanto ja tietojen parantuva laatu ja pyrkiä hyödyntämään niiden tuomat mahdollisuudet täysimääräisesti niin kehitys- ja vaikutusarvioissa kuin kuntatalouden seurannan mittaristossakin. Lisäksi tiedonkeruuta tulisi edelleen laajentaa niin, että kaikki mahdollinen kuntatalouden ohjauksessa tarvittava tieto kerättäisiin yhdessä paikassa.





Kuntatalouden ohjauksen prosessit eivät tue optimaalisesti tietoon perustuvaa päätöksentekoa

Organisaation valmiutta hyödyntää tietoa päätöksenteossa, voidaan hahmottaa kuviossa 3 esitetyn matriisin avulla. Taulukko on rakennettu yhdistämällä tutkimuksessa (Aho, M., 2011)⁵ tunnistetut suorituskyvyn johtamiselle keskeiset osa-alueet ja organisaation kypsyttä ilmentävät kehitysvaiheet.

Matriisissa organisaatiolle on määritetty viisi mahdollista kypsyystasoa siiloutuneesta organisaatiosta tiedolla johtavaan organisaatioon sen perusteella, minkälaista toiminta on suhteessa tietoon, prosesseihin, teknologiaan ja inhimillisiin resursseihin. Matriisiin on koottu jokaisen osa-alueen kypsyystasoa ilmentäviä indikaattoreita soveltaen tutkimuksessa (Aho, 2011) esitettyä viitekehystä.

Tietopohjan uudistuminen mahdollistaa kuntatalouden ohjauksen kehittämisen

Ohjauksen prosessit vaativat kehittämistä, jotta uudistuva tietopohja voidaan hyödyntää

	1. Siiloutunut organisaatio	2. Ymmärtävä organisaatio	3. Data-ohjautunut organisaatio	4. Analyttinen organisaatio	5. Tiedolla johtava organisaatio
Tieto 	<ul style="list-style-type: none"> Huonolaatuinen ja hajanainen data Yhteisten rakenteiden ja perustiedon puute Dataa heikosti saatavilla 	<ul style="list-style-type: none"> Datassa paljon päällekkäisyyttä, ei kovin ajantasaista Ymmärretään laadukkaan informaation arvo Kerätään ohjaustietoa 	<ul style="list-style-type: none"> Tietoarkkitehtuuri Yhteinen käsitteistö ja näkemys tietopääomasta Dataa kerätään automaattisesti ympäri organisaatiota 	<ul style="list-style-type: none"> Korkealuokkainen data ja informaatio Nopea ja avoin tiedonkulku Valikoiva datan käyttö 	<ul style="list-style-type: none"> Täysin integroitunut data Informaatio on korkealle arvostettu omaisuus Organisaation laajuinen kuva
Prosessit 	<ul style="list-style-type: none"> Päätöksenteko vailla riittävää informaatiota <ul style="list-style-type: none"> Epämääräinen tavoitteenasetanta Ei virallista strategian suunnitteluprosessia Ei saada selkeää ja johdonmukaista kuvaa organisaatiosta 	<ul style="list-style-type: none"> Prosessikohtaisia ratkaisuja Toiminnan seuranta vakioraporteilta 	<ul style="list-style-type: none"> Strategian seuranta ja toteuttaminen <ul style="list-style-type: none"> Mittareiden ohjausvaikutus Simulaatiot ja skenaarioanalyysit 	<ul style="list-style-type: none"> Rullaava ennustaminen Tuloksellisuuden mallinnus ja analysointi Toiminnan syvempi ymmärtäminen 	<ul style="list-style-type: none"> Jatkuva strateginen suunnittelu Strategia yhdistetty operatiiviseen toimintaan <ul style="list-style-type: none"> Päätöksenteon automatisointi
Teknologia 	<ul style="list-style-type: none"> Paikalliset pisteratkaisut Väliaikaiset ad hoc -ratkaisut Taulukkolaskennat datan analysointiin 	<ul style="list-style-type: none"> Operatiiviset tietojärjestelmät Paikallisvarastot Interaktiiviset raportointijärjestelmät 	<ul style="list-style-type: none"> Keskitytty tietovarastot Toteumaraportointi kehittyneillä välineillä 	<ul style="list-style-type: none"> Ennustava analytiikka Visuaalinen raportointi Analytiikan merkitys korkea läpi organisaation ja toimintojen 	<ul style="list-style-type: none"> Analytiikasta osa perusinfrastruktuuria Strategiat, ihmiset, prosessit ja informaatio kiinteämmin niputettuna teknologioiden kanssa
Ihmiset / Osaamiset ja resurssit 	<ul style="list-style-type: none"> Informaation tuottamiseen käytetään paljon resursseja Onnistuminen perustuu yksittäisiin henkilöihin 	<ul style="list-style-type: none"> Ylimmän johdon tuen puute Onnistuminen perustuu aikaisempiin kokemuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> Data-ohjautunut kulttuuri Toiminnan ohjaaminen tiedon avulla ja faktoihin perustuen Datan omistajuus määriteltynä 	<ul style="list-style-type: none"> Tiedon käyttö on suunniteltua ja hallittua Ennustavan analytiikan avulla ratkaistaan ongelmia Tietoa käytetään ohjausstrategian mukaisesti 	<ul style="list-style-type: none"> Virallinen organisaatio, joka koordinoi toimintoja läpi organisaation Toiminta perustuu kykyyn oppia nopeammin ja paremmin kuin muut Tiedolla johtamisen avulla syntyy uusia toimintamalleja

● Kuntatalouden ohjaus

Kuvio 3: Kuntatalouden ohjaus (vihreä pallo) organisaation kypsyyssastetta kuvaavassa viitekehyksessä (Lähde: VTV, mukailen Aho, M. 2011)

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden ja havaintojen pohjalta pyrittiin arvioimaan VM:n kuntatalouden ohjauksen kypsyyssastoa edellä kuvatussa viitekehyksessä. Kuntatalouden ohjauksen keskimääräistä kypsyyssastoa eri osa-alueilla on kuvattu taulukossa vihreällä pallolla. Johtopäätöksenä on, että kuntatalouden ohjaus asettuu kokonaisuutena tasojen kaksi ja kolme välimaastoon eli ymmärtävän ja dataohjautuneen organisaation välille. Joidenkin osa-alueiden kypsyyssastoa ilmentävien indikaattoreiden osalta on saavutettu jo varsin hyvänä pidettävä analyttisen organisaation taso. Lisäksi voidaan ennakoida, että kuntatiedon keruun uudistuessa tiedon laadun ja ajantasaisuuden osalta nähdään selvä parannus.

Heikompina osa-alueina nousevat esiin prosessit ja teknologia. Teknologia tulee myös osaltaan paranemaan kuntatieto-ohjelman loppuvaiheessa. Prosessit sen sijaan edellyttävät aktiivista kehittämistä, jotta paraneva tietopohja voidaan täysimääräisesti hyödyntää. Kehittämisessä voi hyödyntää yksilöityjä prosessikuvauksia: mitä tietoa missäkin kuntatalouden ohjausprosessin vaiheessa käytetään.

2.3 Menorajoitteen laskentaa ja toteutumisen seuranta tulee kehittää

Hallitus päättää kuntatalouden menorajoitteesta. Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaan suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (120/2014). Menorajoite asettaa rajan sille, kuinka paljon valtio voi omilla toimenpiteillään nettomääräisesti lisätä kuntien menoja tai kuinka paljon valtion tulisi vähentää kuntien menoja. Menorajoite koskee sekä uusia että olemassa olevia tehtäviä.

Menorajoitteen tarkoituksena on hillitä valtion toimenpiteistä kunnille aiheutuva kustannusten nousua. Kuntatalouden menorajoite tulisi mitoittaa sen mukaan, mikä on valtiovarainministeriön ennen eduskuntavaaleja tekemän kuntatalouden kehitysarvion osoittama liikkumavara tai sopeuttamistarve suhteessa tasapainotavoitteeseen. Menorajoitetta asetettaessa on tarvittavista toimenpiteistä jo olemassa suuntaa antava kuva. Menorajoitetta tarkistetaan vuosittain JTS:n tarkistuksen yhteydessä.

Julkisen talouden suunnitelmassa 28.9.2015 vahvistettiin hallituksen päätös, jonka mukaan sen toimenpiteiden nettovaikutus vuonna 2019 on kuntatalouden toimintamenoja vähintään 540 miljoonaa euroa alentava verrattuna hallitusohjelman pohjana olleeseen, keväällä 2015 päätettyyn niin sanottuun tekniseen JTS:aan. Asetettu menorajoite on siten johdonmukainen rahoitusasematavoitteen kanssa, jonka mukaan paikallishallintosektorin rahoitusaseman pitäisi vahvistua noin yhdellä miljardilla eurolla vuoteen 2019 mennessä verrattuna vuonna 2015 ennustettuun tilanteeseen (VM, 2015)⁶ olettaen, että kansantalous kehittyy ennustetun mukaisesti. Menorajoitetoimilla on näin ollen arvioitu saavutettavan noin puolet tavoiteltavasta paikallishallintosektorin rahoitusaseman vahvistumisesta vuoteen 2019 mennessä. Menorajoitteen toteutuminen arvioidusti ei siis yksinään riitä rahoitusasematavoitteen saavuttamiseen, vaan sen lisäksi tarvitaan joko kuntien omia toimia menojen karsimiseksi tai kuntatalouden tulokehitystä tukevia toimia.

Menorajoitetoimet ovat vain yksi osa valtion kuntasektorille suuntaamista toimenpiteistä

Menorajoite ei takaa, että valtion toimenpiteet kokonaisuudessaan olisivat johdonmukaisia rahoitusasematavoitteen kanssa, koska valtion toimenpiteillä on myös tulovaikutuksia kuntataloudessa. Mikäli hallitusohjelmassa halutaan vahvemmin ohjata kuntatalouden rahoitusaseman kehittymistä, pitäisi asettaa rajoite kaikista valtion toimista kuntataloudelle aiheutuville nettovaikutuksille hallituskauden aikana. Sekään ei takaisi rahoitusasematavoitteen saavuttamista, koska kunnilla on taloudellinen itsehallinto.

Taulukossa 1 on esitetty menorajoitteen kehittyminen, valtion toimenpiteiden tulovaikutukset kunnille sekä toimenpiteiden nettovaikutukset vuosien 2015–2017 julkisen talouden suunnitelmien valmistelussa tehdyissä laskelmissa. Julkisen talouden suunnitelmissa menorajoitteesta on julkaistu vain julkaisuvuotta seuraavat neljä vuotta.

Menorajoite hillitsee valtion toimista kuntataloudelle aiheutuvia kustannuksia

Menorajoite yksinään ei takaa rahoitusaseman kehittymistä oikeaan suuntaan

Taulukko 1: Valtion toimenpiteiden arvioidut kuntatalousvaikutukset vuosina 2015–2017, milj. €. Julkaisemattomat luvut on esitetty taulukossa vaalealla. (Lähde: VM)

Laskenta-ajankohta	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menorajoite						
JTS 2015	-160	-340	-460	-540		
JTS 2016	-160	-560	-690	-770	-840	
JTS 2017	-167	-538	-720	-453	-467	-467
Valtionosuusleikkaukset ja indeksijäädtykset						
JTS 2015	-71	-160	-295	-384		
JTS 2016	-70	-177	-269	-332	-340	
JTS 2017	-80	-171	-216	-138	-152	-152
Vero- ja maksuperustemuutokset						
JTS 2015	207	280	305	330		
JTS 2016	207	274	299	324	324	
JTS 2017	185	260	285	310	310	310
Nettovaikutukset						
JTS 2015	269	460	470	486		
JTS 2016	297	657	720	762	824	
JTS 2017	272	627	789	624	625	625

Taulukosta voidaan havaita, että menorajoite on vain yksi valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvien nettovaikutusten osatekijä. Menorajoitteen saavuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden todellisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Sen sijaan valtionosuusleikkauksin ja indeksijäädtyksin toteutettavat tulovähennykset voidaan arvioida suhteellisen luotettavasti etukäteen.

Vero- ja maksuperustemuutosten vaikutukset taas riippuvat paljon siitä, missä määrin kunnat toteuttavat niille mahdollistettuja verojen tai maksujen korotuksia. Vero- ja maksuperustemuutosten oletetuilla säästövaikutuksilla on merkittävä osuus taulukossa esitetuille arvioille nettovaikutuksista. Esimerkiksi vuodelle 2019 arvioiduista, valtion toimenpiteistä kunnille syntyvistä säästöistä noin puolet aiheutuu vero- ja maksuperustemuutoksista johtuvista tulonlisäyksistä. Ei ole kuitenkaan realistista olettaa, että kaikissa kunnissa säästömahdollisuudet toteutettaisiin täysimääräisesti. Kuntien päättäjillä on vahvoja kannustimia rajoittaa asiakasmaksujen ja veroasteiden nousua, koska päättäjien asema on äänestäjien käsissä. Sama koskee vapaaehtoista menojen leikkausta palveluja karsimalla.

Sopeutustoimien vaikutuksia on yliarvioitu

VM toteutti kesällä 2017 yhteistyössä Kuntaliiton kanssa kyselyn⁷ hallitusohjelman keskeisimpien, kuntatalouteen kohdistuvien sopeutus päätösten vaikutuksista kunnissa, kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä. Kyselyn tulosten (ks. taulukko 2) mukaan sopeutustoimien vaikutukset näyttävät vuonna 2018 jäävän vain reiluun kolmasosaan tavoitelluista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksujen korottaminen kasvattaa kyselyn

tulosten perusteella kuntien tuloja vuonna 2018 noin 105 miljoonalla eurola, kun JTS:ssä säästövaikutuksiksi on arvioitu 150 miljoonaa euroa, minkä saavuttaminen edellyttäisi, että kaikkia asetuksen mahdollistamia maksuja olisi korotettu täysimääräisesti. Vastaavasti kuntien vastausten perusteella koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen korottaminen kerryttäisi 4,4 miljoonan euron säästöt vuonna 2018, kun VM:n vaikutusarvio vuodelle 2018 oli 20 miljoonaa euroa.

Kyselyn tulosten perusteella kunnat toteuttavat arvioituista menosäästöistä vielä asiakasmaksujen korotuksiakin pienemmän osuuden. Ne arvioivat vähentävänsä toimintamenojaan määrättyjen toimenpiteiden osalta vuonna 2018 noin 25 prosentilla VM:n arvioimasta säästöistä. Tämä vastaa likimain voimassa olevaa valtionosuusprosenttia. Vaikuttaa siis siltä, että kunnat vuonna 2018 reagoivat kyselyssä tarkasteltuihin valtion toimenpiteisiin keskimäärin siten, että menosäästöjä syntyisi näistä menorajoite-toimenpiteistä aiheutuvien valtionosuusleikkausten verran. Tämän tyyppisen laskelman perusteella voitaisiin arvioida, että menorajoitetoimien nettovaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan olisi tarkasteluvuonna neutraali. Tässä laskelmassa ei ole huomioitu sitä, että säästöihin tähtäävien valtion toimien toimeenpano aiheuttaa kunnissa tyypillisesti myös merkittäviä muutuskustannuksia.

Kunnat toteuttavat vain osan valtion mahdollistamista säästöistä ja asiakasmaksujen korotuksista

Taulukko 2: Kuntaliiton säästökyselyn tulokset. (Lähde: VM, 2017)⁸

	Hallituksen arvio (milj. €)	Toteutunut (milj. €)	Osuus
Kilpailukykysojimus			
Työajan pidennys	190	56,7	29,8 %
Sosiaalipalvelut ja terveydenhuolto			
Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korottaminen	150	105,3	70,2 %
Vanhusten hoidon palveluiden korvaaminen omaishoidolla ja perhehoidolla	135	29,2	21,6 %
Päivähoito ja koulutus			
Lasten subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen	41	9,9	24,1 %
Henkilöstömitoituksen väljentäminen päivähoitossa	54	9,3	17,2 %
Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakasmaksujen korottaminen	20	4,4	22,0 %
Yhteensä	590	214,8	36,4 %

Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, kustannukset aliarvioidaan ja maksuperustemuutoksista syntyvät tulonlisäykset yliarvioidaan systemaattisesti kuntatalouden ohjauksessa käytetyissä vaikutusarvioissa. Lisäksi yksittäisistä tehtävämuutoksista kuntasektorille kertyvien säästöjen on tyypillisesti arvioitu toteutuvan todellista aiemmin. Tämä saa kuntatalouden ohjauksen näyttämään laskelmissa todellisuutta tehokkaammalta. Halutut säästövaikutukset saattavat kuitenkin syntyä arvioitua pidemmällä aikavälillä, minkä vuoksi menorajoitteen todellisten säästövaikutusten arvioiminen vaatiikin pitkäjänteistä ja systemaattista toimenpidevaikutusten seuranta. Informaation kertyessä ja vaikutusarvioiden kehittyessä tulevat

Menorajoite näyttää laskelmissa todellisuutta tehokkaammalta

menorajoitetoimet voidaan määritellä ja mitoitaa nykyistä täsmällisemmin. Arvioita vaikutusten jakautumisesta kehyskauden aikana eri vuosille on parannettava.

Menorajoitteen toteutumisen seuranta on kehittämätöntä

Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittämistä pohtineen työryhmän loppuraportissa (VM, 6/2014)⁹ todetaan, että menorajoite tarvitsee tuekseen parempaa kustannusten ja muiden vaikutusten arviointia sekä toimivia seurantamenetelmiä. Nämä työryhmän neljä vuotta sitten esittämät johtopäätökset ovat edelleen ajankohtaisia. VM:n budjettiosaston kuntayksikössä seurataan hallitusohjelman toteutumista kuntatalouden osalta. Seurantaloksia ei kuitenkaan tällä hetkellä raportoida avoimesti siten, että saataisiin selkeä kuva siitä, ovatko menorajoitetoimet saavuttamassa niille asetettuja tavoitteita.

Jotta menorajoite olisi käyttökelpoinen sellaisena ohjauselementtinä, jollaiseksi se suunniteltiin, voisi menorajoitetoimen yhteyteen määritellä arviointikehikon toteutuvien säästöjen seuraamiseksi Menorajoitetta asetettaessa sen perustana olevat laskelmat tulisi esittää mahdollisimman läpinäkyvästi siten, että ulkopuolinen asiantuntija voisi toistaa ne. JTS:ssä olisi syytä avata esimerkiksi liitetiedoissa ne vaikutusarviot, joista menorajoite koostuu. Menorajoitteen toteutumisen yksityiskohtaisempi seuranta tukisi myös rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia.

Menorajoitelaskelmien tulisi olla läpinäkyviä ja avoimesti saatavilla

Kuntatalouden vahva kehitys heikentää menorajoitetoimien seuranta ja tarkistusta

Esimerkiksi kevään 2017 julkisen talouden suunnitelman mukaan menorajoitetta ei voi väljentää hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetulta tasolta. Rajoitetta kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella yleinen talouden tilanteen paraneminen on vähentänyt kiinnostusta menorajoitteen toteutumiseen. Uusia lisäsäästöjä tuovia toimia ei päätetty syksyn 2017 budjettiesityksessä, vaikka VM:n ja Kuntaliiton tekemän kyselyn tulosten analyysi osoittaa, että keväällä 2017 arvioituista säästöistä ollaan jäämässä reilusti jälkeen vuonna 2018. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella päätöksentekijät pitävät riittävänä sitä, että kuntatalous on sellaisella uralla, että kehitysarvioiden mukaan rahoitusasematavoite tullaan joka tapauksessa saavuttamaan vuonna 2019. Menorajoitteen uskottavuus ja tehokkuus ohjausvälineenä kärsii, jos siitä tingitään suotuisassa talousuhdanteessa eikä sen toteutumisen seurantaan panosteta.

2.4 Vaikutusarvioiden laatua, yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä on edelleen kehitettävä

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen (120/2014) mukaan JTS:ssä esitetään tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet ja niiden arvioitu taloudellinen vaikutus paikallishallintosektorille asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Säännös edellyttää siis paikallishallinnon tuloihin ja menoihin vaikuttavien lainsäädäntömuutosten tai muiden rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisten tulevien toimenpiteiden yksilöimistä ja niiden taloudellisten vaikutusten arviointia. Kustakin toimenpiteestä tulee esittää perusteltu euromääräinen taloudellinen vaikutusarvio.

Päätökset siitä, mitkä ovat riittäviä vaikutusarvioita, jotta toimenpide voidaan sisällyttää osaksi asetettua menorajoitetta, tehdään VM:n budjettiosastolla. JTS:ssä esitettyjen vaikutusarvioiden taustalla on hallitusohjelman (2015)¹⁰ valmistelussa hyvin nopeassa aikataulussa laaditut vaikutusarvot. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden mukaan kaikkien vaikutusarvioiden kohdalla ei ole käytetty sen sektoriministeriön asiantuntemusta, jonka hallinnonalalle toimenpide kohdistuu. Toisaalta vaikutusarvioiden tarkentamiseen ei välttämättä ole kannustimia, koska se saattaisi johtaa lisäsäästötoimiin.

Tarve vaikutusarvioiden kehittämiseksi on tunnistettu

Kuthanek asetti syyskuussa 2013 taloudellisten vaikutusten arviointijaoston, jonka tehtävänä oli arvioida ja kehittää kuntiin kohdistuvien säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä ja toimintamalleja. Jaosto katsoi raportissaan (VM, 2015)¹¹, että vastuuministeriöiden omaa arviointiosaamista tulisi vahvistaa sekä kouluttamalla että rekrytoinein. Lisäksi arviointien suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän tutkimuslaitosten, yliopistojen ja ministeriöiden parasta osaamista. Raportin mukaan tulisi kehittää kuntataloudellisten vaikutusten niin etu- kuin jälkikäteisarviointia. Vaikutusarvioinneille tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja, ja lisäksi suunnitelma säädöshankkeen taloudellisten vaikutusten arvioimisesta tulisi tehdä nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

Jaoston mukaan puolueettoman tahon tulisi lisäksi arvioida vuosittain merkittävimpien säädöshankkeiden vaikutusarviointeja. Tähän tarpeeseen on osaltaan vastannut keväällä 2016 valtioneuvoston kansliaan perustettu lainsäädännön arviointineuvosto, joka on poliittisista toimijoista, hallintosektoreista ja yhteiskunnan etutahoista ja niiden erityisintresseistä riippumaton. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista. Lisäksi neuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun ja erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi. Se voi säädösten tultua voimaan myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti. (1735/2015)¹²

Kuthanekin taloudellisten vaikutusten arviointijaoston uusin raportti tulee ennakkotietojen (VM, 2018)¹³ mukaan sisältämään pitkälti samoja linjauksia kuin edellinenkin raportti. Esille on nostettu tietopohjan kehittämisen ja yhteistyön ja avoimuuden lisäämisen ohella tarve arvioida kuntien ja asiakkaiden käyttäytymisvaikutuksia tai dynaamisia vaikutuksia. Tässä voitaisiin hyödyntää perinteisempää tutkimusta ketterämpiä tiedonhankinta-

Vaikutusarvioinneille tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja

tapoja, kuten kyselytutkimuksia. Lisäksi raporttiluonnoksessa painotetaan tarvetta muuttaa päätöksentekojärjestelmän toimintatapakulttuuria muun muassa tutkitun tiedon ja jälkikäteisseurannan suhteen.

Arviointineuvoston mukaan vaikutusarvioissa on puutteita

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsauksen (2016)¹⁴ mukaan merkittävässä osassa sen arvioimista hallituksen esitysluonnoksista on vaikutuksia arvioitu puutteellisesti. Yleisimpinä kehityskohteina arviointineuvosto mainitsee määrällisten arvioiden lisäämisen ja syventämisen, kustannusten ja hyötyjen arvioinnin, vaikutusmekanismien ja laskentatapojen kuvaamisen sekä vaihtoehtoisten toteuttamistapojen punninnan. Yleisimpien puutteiden listalla on myös alueellisten vaikutusten huomioiminen, missä on arviointineuvoston mukaan ollut puutteita lähes joka toisessa vuonna 2016 arvioidussa hallituksen esityksessä.

Sekä arviointineuvoston vuosikatsauksen että tämän tarkastuksen aikana tehtyjen haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että lainsäädännön arviointineuvoston työ on parantanut hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarvioiden laatua. Mutta kuten arviointineuvoston vuosikatsauksessa todetaan, on selvää, että arviointineuvoston tekemä lainvalmistelun laadun seuranta ei yksin riitä, vaan tarvitaan myös muiden tahojen, kuten ministeriöiden, muiden asiantuntijoiden ja tutkimusyhteisön sekä eduskunnan jatkuvaa lainsäädännön laadun arviointia ja kehittämistä.

Hallituksen esitysten valmisteluun liittyvää vaikutusarviointia koetaan haasteelliseksi kehittää erityisesti siksi, että resurssit ovat liian vähäiset annettuun aikatauluun nähden. Tarkastuksen perusteella Kuthanekin taloudellisten vaikutusten arviointijaosto käsittelee pääasiassa jo valmistuneita vaikutusarvioita. Näin ollen jaoston panos vaikutusarvioiden kehittäjänä jää väistämättä jälkikäteispainotteiseksi.

Tarkastuksen perusteella kuntatalouden ohjausjärjestelmässä tulisi kiinnittää huomioita etenkin niiden vaikutusarvioiden kehittämiseen, jotka liittyvät menorajoitteeseen. Valmistelun yhteydessä tapahtuvaa vaikutusarviointia voidaan tarkastuksen perusteella parhaiten edistää huolehtimalla avoimesta tiedonkulusta eri osapuolten välillä ja tuomalla avoimesti esiin vaikutusarvioissa ilmenevät erot ja niiden syyt.

Lisäksi kuntatalouden ohjauksen osalta vaikutusten jälkikäteisarviointia tulee edelleen kehittää systemaattisemmaksi, jotta seuraavassa hallitusohjelmassa ja siihen liittyvässä julkisen talouden suunnitelmassa kyetään tekemään nykyistä realistisempia vaikutusarvioita. Tehtävien ja velvoitteiden muutosten kustannusvaikutukset tulisi arvioida läpinäkyvästi, laaja-alaisesti ja parasta käytettävissä olevaa asiantuntemusta hyödyntäen. Tällä hetkellä toimenpiteiden kustannusvaikutusten jälkikäteisseuranta on pääosin sektoriministeriöiden vastuulla, ja sitä tehdään hyvin vaihtelevasti. Tarkastuksen perusteella sektoriministeriöiden haluttomuuteen tarkentaa vaikutusarviota saattaa vaikuttaa huoli siitä, että alaspäin tarkentuvat säästöt aiheuttavat lisää säästötoimenpiteitä. Realistisilla ja laadukkailla vaikutusarvioilla on merkitystä myös kuntatalouden tulojen ennustettavuuden kannalta, koska ne heijastuvat maksettaviin valtionosuuksiin ja valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistukseen.

Kuntatalouden menorajoitteen ja sen saavuttamiseksi valikoitujen toimenpiteiden lisäksi JTS:ssä tai kuntatalousohjelmassa tulisi päätöksenteon pohjaksi esittää vaihtoehtoisia politiikkatoimia ja niitä koskevia

Kuntatalouden ohjaus tarvitsee tuekseen nykyistä parempaa taloudellisten vaikutusten arviointia

Vaikutusarvioihin sisältyvä epävarmuus tulisi tuoda paremmin esiin

vaikutusarvioita sekä vertailla valikoituja toimenpiteitä ja aiempien toimien vaikutuksia. Vaikutusarvioihin sisältyvä epävarmuus tulisi esittää esimerkiksi osoittamalla se vaihteluväli, mihin taloudelliset vaikutukset todennäköisesti asettuvat.

2.5 Tietopohjan laatua on jatkuvasti kehitettävä

Koko kuntatalouden makro-ohjauksen toimivuus ja tehokkuus riippuvat viime kädessä ohjauksessa käytettävän tietoperustan laadusta ja päätöksentekijöiden kyvystä hyödyntää sitä. Kuntatieto-ohjelmassa on kehitetty talouden ohjauksessa tarvittavan taloustiedon tuotantoa ja tietojen saatavuutta. Tavoitteena on tuottaa kunnissa yhteensopivaa ja strukturoitua tietoa, jolloin samaa tietopohjaa voidaan hyödyntää niin kuntien omassa toiminnan ohjauksessa, valtion kuntatalouden ohjauksessa kuin muiden toimijoiden tarpeissa.

Kuntatieto-ohjelman tavoitteena on parantaa julkisen hallinnon toiminnallista ja tiedollista yhteen toimivuutta. Ohjelmalla edistetään tietojen tuotannon ja raportoinnin kehittämistä niin, että tiedot ovat oikeaan aikaan ja avoimesti sekä riittävän kattavasti ja vertailukelpoisesti eri päätöksentekijöiden saatavilla.

Kuntatieto-ohjelma tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden kehittää tiedon käsittelyä ja analysointia. Kaiken kaikkiaan tietopohjan parantumisen pitäisi johtaa ongelmien nopeampaan havaitsemiseen ja ohjaustoimenpiteiden parempaan mitoittamiseen ja kohdentamiseen. Tarkastuksen perusteella suurin haaste tietopohjan tehokkaassa hyödyntämisessä onkin uuden informaation käyttöönotto ja valtio- ja kuntasektorin toimintatapamuutokset. Makro-ohjauksen prosesseissa tulee huomioida nopeutuva tiedontuotanto ja tietojen parantuva laatu sekä pyrkiä hyödyntämään niiden tuomat mahdollisuudet täysimääräisesti niin kehitys- kuin vaikutusarvioissakin.

Kuntasektorin tehtäväkenttä on Suomessa poikkeuksellisen laaja, ja se pysyy sellaisena myös maakuntauudistuksen jälkeen. Lisäksi rakenteelliset muutokset aiheuttavat tarvetta kehittää kuntatalouden ohjausta. Tämä tarkoittaa, että myös kuntatalouden ohjauksen perustana käytettävää tietopohjaa pitää jatkuvasti kehittää. Julkisen hallinnon suosituksista (JHS) vastaavaan organisaatioon onkin perustettu ryhmä, jonka tehtävänä on päivittää suosituksia jatkuvasti tietotarpeiden muuttuessa.

Kaikkiin tietopohjan puutteisiin ei ole tiedossa ratkaisua

Viimeaikaiset tietopohjan kehittämistoimet ovat parantaneet kuntatalouden ohjauksen edellytyksiä. Esimerkiksi vuodesta 2015 alkaen Tilastokeskuksen keräämät kuntakonsernien tilinpäätöstiedot mahdollistavat huomattavasti aiempaa laajemman analyysin kuntatalouden tilasta ja kehittämisestä. Eräistä julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkaraportoinnin (EDP-raportoinnin) kannalta tärkeimmistä kuntien ja niiden yhtiöiden välisistä rahavirroista (VM, 2015)¹⁵ tullaan keräämään lisätietoa ensi kertaa keväällä 2018 koskien tilastovuotta 2017. Tiedot ovat kansantalouden tilinpidon käytettävissä kesäkuussa 2018. Parannusta tietopohjaan on tuonut myös liikelaitosten ja emokunnan tietojen kerääminen yhdessä, minkä johdosta tietojen vertailukelpoisuus ulkoisen tilinpäätöksen kanssa parani.

Kuntatalouden makro-ohjauksessa tarvittavia keskeisiä tietoja, joita ei toistaiseksi kerätä kattavasti, ovat tiedot kuntien ja kuntayhtymien tai kuntien ja niiden tytäryhtiöiden välillä tapahtuvista transaktioista eli niin sanotut sulautustiedot. Tarkastuksen perusteella sama puute tulee koskemaan maakuntia ja niiden omistamia yhtiöitä ja palvelukeskuksia. Näiden tietojen saatavuuteen ei näillä näkymin ole tulossa muutosta kuntatieto-ohjelman puitteissa. Kyseisiä tietoja tarvitaan ensisijaisesti, kun laaditaan kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin ja muodostuvan maakuntahallintosektorin tilastoja. Tietojen puute voi heikentää kansantalouden tilinpidon ja siihen liittyvän EDP-raportoinnin sekä ennusteiden tietopohjaa. Säännöllisestä tiedonkeruusta puuttuvat myös kuntien taloussuunnitelmätiedot, joita toistaiseksi on kerätty erillisinä tilapäisinä toimeksiantoina. Laadukkaat tiedot kuntien taloussuunnitelmista voisivat parantaa esimerkiksi vaikeasti ennustettavien julkisten investointien tietopohjaa.

2.6 Sote- ja maakuntauudistus heikentää kuntatalouden kykyä sopeutua sokkeihin

Sote-uudistuksen toteutuminen suunnitellusti aiheuttaa merkittäviä muutoksia kuntatalouden makro-ohjaukseen. Kuntatalouden painoarvo koko julkisessa taloudessa pienenee merkittävästi, kun yli puolet kuntien käyttötalouden kustannuksista siirtyy maakunnille. Uudistuksen vaikutukset ohjausjärjestelmiin, kuten valtionosuusjärjestelmään, on arvioitu suhteellisen kattavasti valmistelutyössä.

Kuntien selvästi suurimmaksi tehtäväluokaksi uudistuksen jälkeen jää koulutuspalveluista huolehtiminen. Tarkastuksen perusteella kuntatalouden kehityksen arvioimisesta tulee helpommin ennakoitavaa, kun vaikeammin ennustettavat sosiaali- ja terveystaloudet siirtyvät maakunnille. Samalla suurimmat menojen kasvupaineet siirtyvät kuntasektorilta maakuntasektorille. Tällä on vaikutusta paikallishallintosektorille asetettavaan rahoitusasematavoitteeseen, joka todennäköisesti tulee olemaan nykyistä tiukempi. Toisaalta koulutustoimialalla on huomattavasti kertynyttä korjausvelkaa, joka jää kuntien huoleksi.

Uudistuksen myötä kuntien omat mahdollisuudet tasapainottaa taloutaan kapenevat kunnallisveron merkityksen pienentyessä rahoituslähteenä. Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa selvästi tulojen pienentyessä mutta velkojen jäädessä edelleen kunnille. Suurin osa kuntien veloista on sidottu vaihtuviin viitekorkoihin. Korkea suhteellinen velkaantuneisuus yhdistettynä viitekorkojen ennustettuun nousukäänteeseen heikentää kuntien velanhoidokykyä.

Kuntien pienentyvä taloudellinen liikkumavara tulee huomioida makro-ohjauksessa, jossa lasketaan melko paljon kuntien omien säästötoimien varaan. Ohjauksen perustana olevien tunnuslukujen seuranta ja analysointia tulee tehostaa uudistusvaiheessa. Tarvittaessa VM:llä on oltava valmius tukea taloudellisiin ongelmiin ajautuvia kuntia yli siirtymävaiheen.

Maakuntatalouden ohjausjärjestelmän tietoperusta päästään rakentamaan alusta lähtien ohjausjärjestelmän tarpeisiin. VM:n mukaan tiedolla johtaminen tulee olemaan avainasemassa maakuntahallinnossa ja maakuntatalouden ohjauksessa. Organisatorisesti tulee huolehtia, että maakuntatalouden ohjaus koordinoidaan kuntatalouden ja koko julkisen talouden ohjauksen kanssa niin, ettei hallinnollinen taakka kasva liikaa, eikä ohjausjärjestelmä pirstoudu niin, että kokonaisuuden ohjaus kärsii.

Kuntien pienentyvä taloudellinen liikkumavara tulee huomioida makro-ohjauksessa

KUNTALAKI

– Tausta ja tulkinnat

Heikki Harjula

Kari Prättälä

KUNTALAKI

3 Edistääkö kuntien mikro-ohjaus kuntatalouden kestävyyttä ja makrotason tavoitteiden saavuttamista?

Kuntatalouden mikro-ohjauksen eli yksittäisiin kuntiin kohdistuvan talouden ohjaamisen tavoitteena on turvata kuntalaisten peruspalvelut. Ohjauksen keskiössä on taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen. Alijäämän tietopohjaan sisältyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta. Arviointimenettely tuo uskottavuutta mikro-ohjaukselle, sillä menettelyyn valittuja kriteereitä pyritään noudattamaan. Mikro-ohjaus kohdistuu kuntiin eri tavalla. Tämä korostuu erityisesti valtionosuusjärjestelmässä, jonka pääasiallinen tarkoitus on tasata kuntien kustannusten, palvelutarpeiden ja tulopohjan eroja. Muiden tavoitteiden lisääminen valtionosuusjärjestelmään voi heikentää koko järjestelmän toimintaa. Kuntatalouden mikro-ohjauksen tavoitteiden toteutuminen ei vielä varmista makro-ohjauksen tavoitteiden saavuttamista. Paikallishallintosektorin rahoitusasematavoitteen yhteys yksittäisten kuntien talouden tasapainoon on heikko. Mikro-ohjauksen keskeiseksi tunnusluvuksi sopisi paremmin toiminnan ja investointien rahavirta kuin alijäämä, sillä se sopii yhteen makro-ohjauksen tavoitteiden kanssa.

3.1 Mikro-ohjaus sisältää talouden tasapainon kannalta merkittäviä kannustinvaikutuksia

Kuntien mikro-ohjauksen keskeisimmät välineet ovat kuntalaki ja peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä. Mikro-ohjaukseen vaikuttaa myös normiohjaus, eli kuntien toteuttamiin palveluihin kohdistuvat vaatimukset esimerkiksi henkilöstömitoituksesta tai asiakasmaksujen määrästä.

Mikro-ohjauksen keskeiset välineet ovat kuntalaki ja peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä

Kuntalain mikro-ohjauksessa korostuu alijäämien kattaminen

Kuntalain yksittäistä kuntaa koskevan ohjauksen keskiössä on kunnan taseeseen kertyneen alijäämän kattaminen. Taseeseen kertynyt alijäämä tulisi kattaa neljän vuoden kuluessa. Toimenpiteet alijäämän kattamiseksi tulisi yksilöidä taloussuunnitelmassa. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Yhtenä vuonna saavutettu taseeseen kertynyt ylijäämä tai nollatulot tarkoittaa alijäämän kattamisvelvollisuuden täyttymistä.

Alijäämän kattamisvelvollisuus ohjaa kuntien taloudenpitoa tasapainoiseen suuntaan. Ali- tai ylijäämä ei kuitenkaan suoranaisesti kerro kunnan toiminnan tehokkuudesta vaan antaa vain välillistä tietoa kunnan tulojen ja menojen suhteesta (Sinervo, L.-M., 2011)¹⁶ Jäämää kuvaava tunnusluku on monien kirjanpidollisten tekijöiden yhteissumma. Talouden tasapainottamiseksi kunnan tulee pyrkiä yksilöimään, yleensä tilinpäätöstiedon ulkopuolisen tiedonkeruun kautta, alijäämän kertymiseen vaikuttaneet tekijät, jotta voidaan valita toimenpiteet, joilla tasapainoon taas päästään. Alijää-

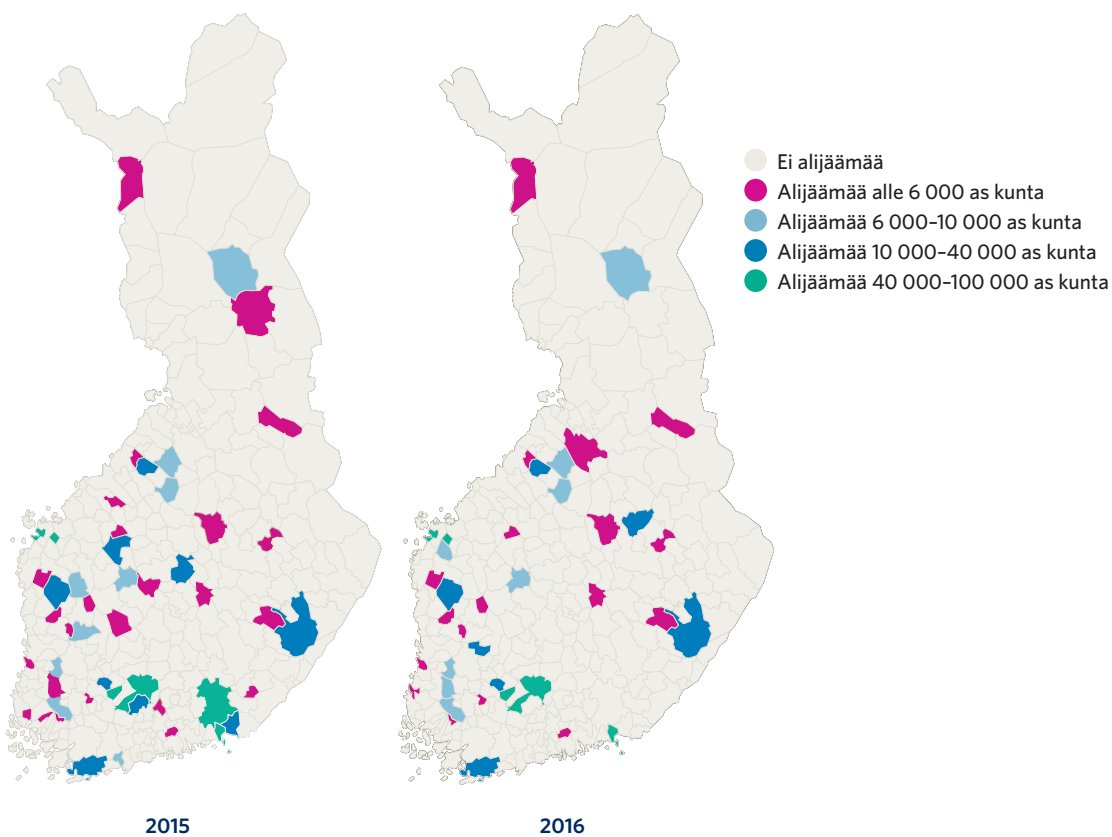
Alijäämän kattamisen velvoite voi täytyä ratkaisulla, jotka eivät paranna kunnan talouden pitkän aikavälin kestävyyttä

män kattamisen velvoite voi kuitenkin täytyä myös ratkaisulla, jotka eivät paranna kunnan talouden pitkän aikavälin kestävyyttä tai jotka heikentävät palvelujen kustannustehokkuutta tai laatua.

Alijäämien kattamisvelvoite koskee myös kuntayhtymiä. Lisäksi kuntakonsernin tasolla kunnille sallitaan alijäämää 1000 €/asukas (ja edeltävänä vuonna 500 €/asukas) ennen arviointimenettelyn käynnistämistä. Kuntayhtymien ja kuntakonsernien alijäämien huomioiminen vähentää kannustimia siirtää alijäämää eri kirjanpitoyksiköiden välillä, mikä vähentää kirjanpidollisten ratkaisujen toimivuutta alijäämien kattamiseksi. Yleisesti ottaen kuntayhtymien ja konsernitalouden huomiointi on selkeä parannus kohti kokonaisvaltaisempaa käsitystä kunnan talouden tasapainoon vaikuttavista tekijöistä.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden laajentamisesta huolimatta alijäämän luoma kannustin vaikuttaa suhteellisen heikolta. Suurin osa kunnista ei ole alijäämäisiä, ei lukumääräisesti eikä etenkin taloudellisen merkittävyyden perusteella. Vuoden 2016 tilinpäätöstietojen perusteella kumuloitunutta alijäämää oli yhteensä 36 kunnassa eli 12 prosentissa kaikista kunnista. Näistä 36 kunnasta 25:llä oli kumuloitunutta alijäämää edellisenäkin vuonna. Vuonna 2015 alijäämää kerryttäneistä kunnista 21 oli kuitenkin saavuttanut vuonna 2016 ylijäämäisen tai nollatuloksen.

Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee varsin pientä kuntien joukkoa



Kuvio 4: Kunnat, joissa oli taseeseen kertynyttä alijäämää vuosina 2015 ja 2016. Eri väreillä kuvataan alijäämäisen kunnan kokoa asukasmäärän mukaan. (Lähde: Tilastokeskus)

Vuonna 2016 alijäämää kerryttäneistä kunnista suurin osa (18) oli alle 6 000 asukkaan kuntia. Alijäämän painottuminen pieniin kuntiin voi liittyä kunnan taloudelliseen liikkumavaraan kokonaisuudessaan. Tähän viittaisi myös se, että vuonna 2016 alijäämäisistä kunnista 11 oli sellaisia, joiden tuloista yli 40 prosenttia tulee valtionosuuksista.

Sellainen kunta, jolla on alijäämää, voi yhdelläkin ylijäämäisellä tilinpäätöksellä nollata alijäämää koskevat velvoitteet vähintään neljäksi vuodeksi. Mittarina ali- tai ylijäämä antaa talouden tasapainosta sen verran vaillinaisen kuvan, että kannustinvaikutuksen kohdistumista epätarkoituksenmukaisiin tekijöihin ei voida sulkea pois. Luvussa 3.2 käsitellään tarkemmin kirjanpidollisen jäämän sisältämää informaatiota

Arviointimenettelyn tavoitteena on turvata peruspalvelut

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä säädetään kuntalain 118. pykälässä. Arviointimenettely käynnistetään, mikäli kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää neljässä vuodessa. Lisäksi arviointimenettely voidaan käynnistää, mikäli kuntakonsernin tilinpäätöksessä on kertynyttä alijäämää vähintään 1 000 €/asukas ja edellisenä vuonna vähintään 500 €/asukas. Arviointimenettelyyn voi päätyä myös, mikäli tietyt neljä talouden tunnuslukua täytyvät kahtena vuotena peräkkäin. Tunnusluvut ovat

1. kuntakonsernin negatiivinen vuosikate,
2. yhden prosenttiyksikön verran keskimääräistä korkeampi kunnan tuloeroprocentti,
3. kuntakonsernin lainamäärä ylittää kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla ja
4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

Arviointimenettelyn tavoitteena on turvata kuntalaisten peruspalveluiden riittävä taso. Siten arviointimenettelyn tulisi kohdistua kuntiin, joissa talouden kestävyyskohdistuu ilmeisiä riskejä, mutta joissa talouden tasapainotus on vielä kunnan omin toimin mahdollista. Arviointimenettelyssä olleiden kuntien haasteena on useimmiten ollut vähenevä ja ikääntyvä väestö sekä tulopohjan heikentyminen. Muina tekijöinä on noussut esiin palvelurakenteen mitoitus suhteessa kunnan palvelutarpeeseen tai investointeihin varautuminen ja niiden toteutus.

Arviointimenettely on ollut käytössä vuodesta 2007 alkaen. Tänä aikana menettelyyn on päätyneet 35 kuntaa, joista neljä kahteen kertaan. Arviointimenettely on koettu yleensä toimivaksi yhteistyön muodoksi valtion ja kuntien välillä. Suurin osa kunnista on saanut omin päätöksin taloutensa tasapainoon arviointimenettelyn jälkeen, mikä viittaa siihen, että kriteerit löytävät kunnat riittävän ajoissa. Arviointimenettelyssä sovitut toimenpiteet määrittävät kunnan tilanteen mukaan, mutta tyypillisesti toimenpiteet kohdistuvat menojen vähentämiseen ja palveluiden uudelleenorganisointiin. Kertaluontoisia ratkaisuja ei arviointimenettelyssä suosita.

Arviointimenettely on uskottava mikro-ohjauksen väline

Arviointimenettelyn uskottavuus mikro-ohjauksen välineenä perustuu valtioneuvoston valtaan päättää kuntien yhdistämisestä, mikäli kunnan edellytykset huolehtia peruspalveluista on vaarantunut (HE 53/2013)¹⁷. Päättäntävaltaa on käytetty joitakin kertoja. Vuonna 2014 valtioneuvosto päätti arviointimenettelyn perusteella kolmesta kuntajaon muutoksesta. Vuonna 2016 tehty Rääkkylän ja Kiteen yhdistymispäätös kuitenkin kumottiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. KHO katsoi, ettei ollut riittävää varmuutta siitä, etteikö Rääkkylän kunta kykenisi turvaamaan asukkaidensa lakisääteisiä palveluja sote- ja maakuntauudistuksen toteuduttua (KHO 2016)¹⁸. KHO:n ratkaisun myötä valtioneuvoston kuntajaon muutoksia koskevan päättäntävallan käyttö vaatii aiempaa tarkempaa taloudellisten vaikutusten arviointia ennen kuin sote- ja maakuntauudistus toteutuu.

Valtioneuvoston valta päättää ja toteuttaa kuntajaon muutoksia kriisikunnissa on antanut uskottavuutta valtion kuntien taloutta koskeville vaatimuksille. Kuntajaon muutokset eivät kuitenkaan itsessään ole toimiva ohjauksen väline, ja yleisesti on ollut vaikea todentaa muutosten säästövaikutuksia kunnissa (VATT, 2017)¹⁹.

Arviointimenettely aloitetaan tyypillisesti kunnan alijäämää koskevan kriteerin perusteella. Harvoissa tapauksissa myös muut kriteerit ovat voineet täytyä. Sote- ja maakuntauudistus ei luo suuria muutostarpeita nykyiselle arviointimenettelyn kriteereille, ainoastaan kuntakonsernin suhteellista velkaantumista koskeva kriteeri (4) edellyttää joko kriteerin tason (50 %) muutosta tai koko kriteerin uudelleenarviointia.

Tarkastuksen perusteella arviointimenettely toimii ennaltaehkäisevästi, eli kunnissa pyritään välttämään kriteerien täyttymistä ennakoivalla suunnittelulla. Arviointimenettelyyn tulevien kuntien määrä on jatkuvasti vähentynyt. Ennaltaehkäisevä elementti voisi olla kuntien makro-ohjauksen kannalta olennainen, mikäli voitaisiin todeta, että niissä kunnissa, joissa arviointimenettelyn kriteerit eivät täyty, kunnan talous olisi tasapainossa myös makro-ohjauksen kriteerein. Alijäämä ei kuitenkaan vaikuta olevan makro-ohjauksen kannalta riittävä ja tavoitteiden mukaiseen suuntaan johtava kriteeri (ks. luku 3.4).

Maakuntien arviointimenettelyn toimivuutta ei voi suoraan päätellä kuntien arviointimenettelystä saatujen kokemusten perusteella

Arviointimenettelyn kaltainen mekanismi on tulossa myös maakuntien ohjaukseen. Maakuntien arviointimenettelyssä valtio ja maakunta arvioisivat maakunnan taloudellisia edellytyksiä selvittää tehtävistään, ja menettelyn tavoitteena olisi kannustaa maakuntia hyvään taloudenpitoon. Menettelyn käynnistyminen edellyttäisi joko maakuntalaissa määriteltyjen neljän kriteerin täyttymistä tai tilannetta, jossa arvioidaan, että maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on vaarantunut. Kriteerinä olisi esimerkiksi toiminnan ja investointien rahavirta, joka ei saa olla kahtena peräkkäisenä vuotena negatiivinen.

Maakuntien talouden ohjaus eroaa huomattavasti kuntien talouden ohjauksesta, joten kuntien arviointimenettelystä saatujen kokemusten pohjalta ei voida arvioida menettelyn toimivuutta maakunnissa. Maakunnissa valtiolla on suurempi vastuu maakuntien riittävästä rahoituksesta, ja maakuntien mahdollisuudet vaikuttaa talouden tasapainoon ovat siten olennaisesti rajatummalla.

Valtioneuvoston valta päättää kuntajaon muutoksista on antanut uskottavuutta valtion kuntien taloutta koskeville vaatimuksille

Uhka arviointimenettelyyn joutumisesta ehkäisee taloudelliseen ahdinkoon ajautumista

3.2 Valtionosuusjärjestelmän merkitystä kuntatalouden ohjaamisessa syytä arvioida

Kunnan peruspalveluiden valtionosuus on merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää sekä merkittävä valtion talousarvion menoerä, noin 8,9 miljardia euroa vuonna 2017. Valtionosuusjärjestelmän kautta valtio osallistuu peruspalvelujen rahoitukseen. Valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa kuvaa kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti. Järjestelmää on käytetty myös muiden tavoitteiden saavuttamiseen, kuten veromuutosten kompensointiin tai kuntien kannustamiseen menokuriin leikkaamalla yleisesti valtionosuuksien tasoa. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella peruspalveluiden valtionosuudesta on muodostunut käytännöllinen tapa hoitaa kunnan ja valtion rahoitussuhteessa tapahtuvia muutoksia.

Peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmässä tasataan kuntien välisiä palveluiden kustannus- ja tarve-eroja, minkä jälkeen tasataan kuntien välisiä tulopohjaeroja. Peruspalveluiden valtionosuutta voi pitää olennaisena valtion mikro-ohjauksen välineenä. Peruspalveluiden valtionosuuden kannustinvaikutuksista on kuitenkin niukasti tutkimustietoa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on havainnut, että alueperustaiset valtionosuuserät suosivat asumista matalan tuottavuuden alueilla, jolloin ihmiset eivät muuta sinne, missä he olisivat tuottavampia (VATT, 2015)²⁰. Valtionosuusjärjestelmän yhdeksi tavoitteeksi tai vaikutukseksi voidaan nähdä nykyisen kuntarakenteen tukemisen ja kuntien yhdenvertaisten palveluiden mahdollistamisen koko maassa.

Valtionosuuden laskennallisilla kustannuksilla ohjataan kuntia kustannuskuriin

Peruspalvelujen valtionosuudella korvataan laskennallisia kustannuksia, eli valtionosuuden määrä ei suoraan perustu yksittäisen kunnan palveluiden kustannuksiin. Valtionosuuden suuruuteen ei myöskään vaikuta se, miten kunnan palvelutoiminta on järjestetty tai miten laajoja tai laadukkaita palvelut ovat. Laskennallisten kustannusten taso määräytyy vuosittain kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa, jonka tietopohjana toimivat Tilastokeskuksen keräämät tiedot kuntien toteutuneista kustannuksista. Tarkistetuista kustannuksista valtio rahoittaa valtionosuusprosentin suuruisen osan ja kunnat loppuosan. Laskennalliset kustannukset jakautuvat kunnille kriteerien mukaan, joissa huomioidaan kunnan ikärakenne, sairastavuus, syrjäisyys ja muita tekijöitä.

Peruspalveluiden valtionosuuden on ajateltu kannustavan kuntia kustannuskuriin, sillä laskennallisen korvauksen alittaminen on yksittäiselle kunnalle kannattavaa. Käytännössä yksittäisen palvelun synnyttämän menon kytkeminen siitä saatavaan valtionosuuskorvaukseen on hyvin vaikeaa, joten yksittäisten palveluiden osalta laskennallisiin kustannuksiin perustuvan kannustimen toimivuus vaikuttaa epätodennäköiseltä. Valtionosuudet maksetaan kunnalle yleiskatteellisena, ja kunta päättää kuukausittaisen summan kohdistamisesta itse. Lisäksi kuntien laskennallisten kustannusten pohjana olevien toteutuneiden kustannusten lasku koko kuntakentällä pienentäisi seuraavana vuonna valtionosuuksien kokonaismäärää. Laskennallisiin kustannuksiin sisältyvät kannustinvaikutukset ovat parhaimmillaan-

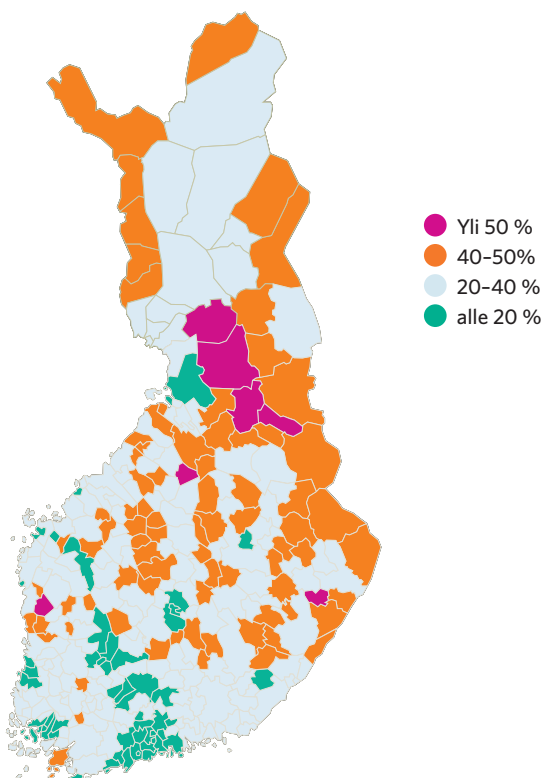
Peruspalveluiden valtionosuudella valtio osallistuu palveluiden rahoitukseen ja tasaa kuntien välisiä eroja

Palvelusta maksettavan laskennallisen korvauksen alittaminen on yksittäiselle kunnalle kannattavaa

kin monimutkaisia, ja niiden hyödyntämiseen liittyvää tietoa ei välttämättä ole saatavilla oikea-aikaisesti. Vaikuttaa todennäköiseltä, että laskennallisten kustannusten alittamista koskeva kannustinvaikutus on heikko.

Valtionosuuksien merkitys kuntien tulonlähteenä vaihtelee

Valtionosuus on kunnille merkittävä tulonlähde, jonka kokonaistasolla on merkitystä yksittäisen kunnan taloudessa. Valtionosuustulojen osuus kuntien ja kuntayhtymien kokonaistuloista vuosina 2010–2016 on ollut keskimäärin noin 18,2 prosenttia (Kuntaliitto, 2017)²¹. Yksittäisten kuntien kohdalla osuus kunnan tulorahoituksesta vaihtelee. Valtionosuudet voivat olla suurimmillaan yli 60 prosenttia ja pienimmillään kaksi prosenttia yksittäisen kunnan tuloista. Alle 2 000 asukkaan kunnissa valtionosuudesta saata- vat tulot keskimäärin ylittävät verotulot. (HE 15/2017)²²



Kuvio 5: Peruspalveluiden valtionosuuksien osuus kunnan tuloista vuonna 2016 (Lähde: Tilastokeskus ja VTV:n laskelma)

Valtionosuustulon tason voidaan ajatella ohjaavan kuntien taloutta siten, että kunnan valtionosuustulojen lasku kannustaa kustannuskuriin, ja vastaa- vasti nousu kannustaa menolisäyksiin. Vaikeasti ennakoitava vuosikohtainen vaihtelu voi lisäksi kannustaa erityisesti lyhytjänteisiin menosäästöihin. Valtionosuusjärjestelmän käyttö yleisen menokurin tukemiseen kunnissa ei sovi yhteen valtionosuusjärjestelmän tarkoituksen kanssa. Valtionosuuksien tasoa koskevat muutokset vaikuttavat huomattavasti enemmän niihin kun- tiin, joiden tuloista suurempi osa on valtionosuuksia. Nämä ovat myös kun- tia, joissa on keskimääräistä suuremmat kustannukset ja palvelutarve sekä

Valtionosuuksien tason muutokset vaikuttavat voimakkaammin niihin kuntiin, joissa valtionosuus on merkittävä tulonlähde

heikompi veropohja. Näiden kuntien taloudellinen liikkumavara on tyyppillisesti jo valmiiksi pieni, ja kunnalla on jäljellä vähemmän keinoja sopeutua tulojen heikennyksiin siten, ettei kunnan kyky huolehtia peruspalveluista samalla heikkene. Epätasaisen kohdentumisen takia valtionosuusleikkaukset voivat muita tulopohjan heikennyksiä todennäköisemmin heikentää palveluiden laatua, kasvattaa velkaantumista ja vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumisen.

Kuntien verotulomenetyksiä kompensoidaan osana valtionosuusjärjestelmää

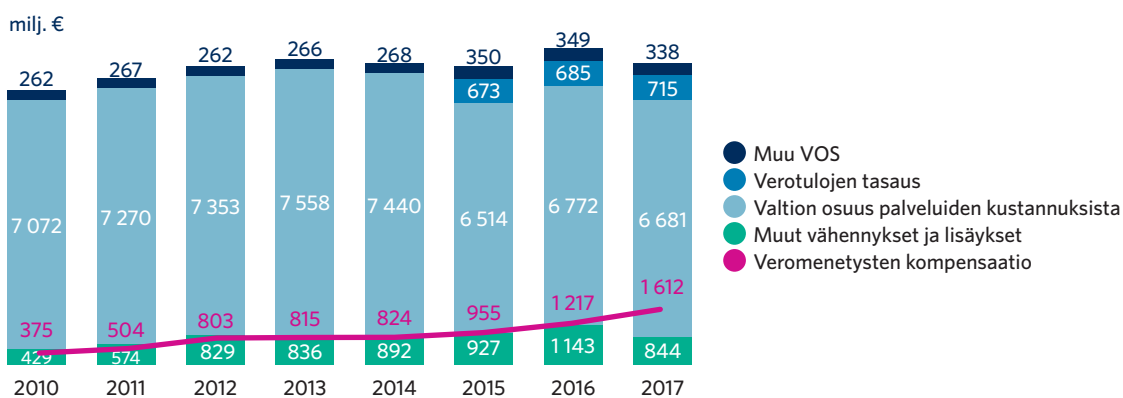
Valtionosuusjärjestelmää käytetään valtion ja kuntien välisten rahoitusmuutosten käytännön toteutukseen. Yksi esimerkki on kuntien verotulomenetysten kompensatio, jota tehdään, jotta valtio ei heikentäisi kuntien taloudellista asemaa. Kuntien verotuloihin heijastuvat erityisesti ansiotuloverotuksessa tehtävät muutokset.

Veromuutoksia on kompensoitu kunnille noin vuodesta 2003 alkaen. Kompensointia on toteutettu lyhytaikaisesti verojärjestelmän sisällä ja valtionosuusprosenttia muuttamalla. Verojärjestelmän sisällä kompensointi on periaatteellisesti ongelmallista, sillä se vähentää verojärjestelmän selkeyttä ja avoimuutta. Valtionosuusprosentin avulla kompensatio taas ei kohdistu täsmällisesti yksittäisen kunnan menettämään verotuloon. Kompensointi valtionosuusjärjestelmään sisältyvänä määrärahana aloitettiin vuonna 2010. Määräraha mahdollistaa kompensoinnin läpinäkyvyyden ja selkeyden sekä varsin täsmällisen kuntakohtaisen kohdentamisen.

Kerran laskettu kompensatioerä maksetaan kunnille joka vuosi valtionosuusjärjestelmän kautta. Vuodesta 2010 vuoteen 2017 kertynyt kompensatioiden yhteissumma on jo varsin merkittävä, 1,6 miljardia euroa.

Peruspalveluiden valtionosuuden kokonaistaso on pysynyt varsin vakaina samalla, kun veromenetysten kompensatioiden määrä on kasvanut 5 prosentista 19 prosenttiin koko valtionosuuden määrästä. Kuvio 6 havainnollistaa verokompensatioiden määrän kehitystä osana valtionosuusjärjestelmää.

Verokompensatioiden määrä kasvanut



Kuvio 6: Joidenkin peruspalveluiden valtionosuuksiin sisältyvien erien kehitys vuosina 2010–2017, milj. € (Lähde: VM)

Valtionosuusjärjestelmä ei sovellu hyvin verokompensaatioiden maksamisen välineeksi

Jatkuvasti kasvava ja muun järjestelmän kannalta erillistä tarkoitusta palveleva menoerä järjestelmän sisällä voi johtaa koko järjestelmän kestävyysongelmaan. Valtionosuusjärjestelmän käyttö valtion ja kuntien välisten rahoituskysymysten käytännön ratkaisuihin lisää järjestelmän monimutkaisuutta. Jotta valtionosuusjärjestelmä voisi toimia tehokkaasti tavoitteensa mukaan, eli tasata kuntien tulopohjaa ja menotasoja, tulisi tämän perustavoitteen kannalta ulkopuolisten elementtien lisäämistä valtionosuusjärjestelmään välttää. Lisäksi on huomattava, että määrärahaan perustuva kompensointi kaventaa kunnan mahdollisuutta vaikuttaa tuloihinsa verotuksella.

Maakuntien rahoitus muuttaa veromenetyksen kompensoitaita. Noin 70 prosenttia nykyisistä kompensoitaita siirtyy osaksi maakuntien rahoitusta, jolloin kunnille jäävän osuuden merkittävyys laskee huomattavasti. Veromenetyksen kompensoitaita liittyvää mallia on kuitenkin tärkeää arvioida uudelleen, kun suuremmat maakuntiin ja kuntiin liittyvät rahoitusmuutokset ovat takana.

Valtionosuusjärjestelmän perustavoitteen kannalta ulkopuolisten elementtien lisäämistä järjestelmään tulisi välttää

Maakuntien rahoitus muuttaa valtionosuusjärjestelmää

Maakuntien rahoitus muuttaa olennaisesti valtionosuusjärjestelmää. Maakuntien perustamista koskevan hallituksen esityksen mukaan (15/2017) kuntien peruspalvelujen valtionosuudet kattaisivat maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyvien tehtävien kustannuksista 5,8 miljardia euroa. Loppuosa kustannuksista katettaisiin vähentämällä kuntien verotuloja noin 11,14 miljardilla eurolla. Valtionosuusjärjestelmässä muutokset kohdistuvat siten välillisesti myös verotulojen tasejärjestelmään. Kuntien verotulojen tasausraja laskee ja muuttaa siten myös verotulojen tasauksen määrää järjestelmässä. Tavoitteena on kuitenkin pitää yksittäiseen kuntaan kohdistuvat muutokset rajallisina sekä turvata kuntien taloudellinen asema ja rahoitusperiaatteen toteutuminen uudistuksen jälkeen. Peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista siirtyisi maakuntiin keskimäärin 70 prosenttia.

Kunnan valtionosuuteen lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa, jonka tavoite on kannustaa kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Valtionosuusjärjestelmään lisättävien kannustinelementtien toimivuutta on syytä seurata.

Peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän käyttöä kannustinjärjestelmänä tulee arvioida huolellisesti

Kunnan ja valtion väliset vallan ja vastuun kysymykset ovat monimutkaisia. Valtio tekee päätöksiä kuntien valtionosuuksista, verotulopohjasta ja palveluiden tasosta. Valtio voi päätöksillään vaikuttaa kunnan taloutta koskevien tavoitteiden toteutumiseen eli välillisesti myös ohjauksen toimivuuteen. Jotta kannustinjärjestelmä olisi toimiva, tulisi kuntien ohjauksessa korostua koko julkisen talouden näkökulma. Valtion kuntiin kohdistamassa ohjauksessa ja kuntien kannustinjärjestelmissä korostuvat myös tietoon liittyvät puutteet, mittaamisen riskit ja sen varmistaminen, että kannustettavilla on kannustettaviin tekijöihin liittyvä valta ja vastuu.

Toimivan kuntien kannustinjärjestelmän kehittäminen edellyttäisi valtion ja kunnan valta- ja vastuusuhteiden selkeyttä

Hallitus on puoliväliriihessä ehdottanut noin 100 miljoonan euron panostusta kuntien käyttötalouden menojen kannustinjärjestelmään. VAT:lla on käynnissä tutkimushanke, jossa selvitetään edellytykset kannustinjärjestelmän luomiselle. Hankkeen tulokset raportoidaan keväällä 2018. Hankkeessa selvitetään esimerkiksi sitä, onko mahdollista mitata kuntien menojen eroja siten, että huomioidaan laatu- ja palvelutarpeiden erot ja päästään arvioimaan palveluiden kustannustehokkuutta. Tämän tyyppisen tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen on tärkeää, vaikkei sitä kytketäisikään kannustinjärjestelmään. Kannustinjärjestelmän yhdistämistä peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään tulee arvioida kriittisesti, sillä kannustinjärjestelmän tavoitteet eivät välttämättä ole yhteneväiset valtionosuusjärjestelmän muiden tavoitteiden kanssa. Valtionosuusjärjestelmän muut osat ja monimutkaisuus voivat heikentää kannustinten vaikuttavuutta, eikä järjestelmä välttämättä kannusta kuntia yhtäläisesti. Lisäksi on huomioitava, että kunnilla on kannustin parantaa palveluiden kustannustehokkuutta, koska kustannustehokkuus on jo itsessään kunnalle hyödyllistä. Sekä kannustinjärjestelmän että valtionosuusjärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että järjestelmien toiminta on selkeää ja ymmärrettävää.

3.3 Tiedonkeruun uudistus mahdollistaa entistä paremmin kohdistetun mikro-ohjauksen

Kuntatalouden mikro-ohjauksessa hyödynnettävä tietopohja koostuu pääosin Tilastokeskuksen kuntataloustilastosta. Kuntataloustilasto kuvaa Suomen kuntien, kuntayhtymien sekä niiden konsernien tilinpäätöstietoja sekä käyttötalous- ja investointitietoja. Kerättävän tietopohjan laatuun vaikuttavat kuntien tilinpäätöstiedon ja taloussuunnittelutiedon laatuvaatimukset sekä toisaalta valtionosuuksien laskennan edellyttämät tiedot kuntien valtionosuuksiin oikeuttavien palveluiden toteutuneista kustannuksista. Tietopohja on rakentunut täyttämään kirjanpitoa ja kustannuksia koskevat tietotarpeet.

Kuntien omat ja monet palvelukohtaiset tietotarpeet täytetään usein mikro-ohjauksen tietopohjasta erillisinä tiedonkeruina. Kunnat tuottavat paljon tietoa toiminnastaan ja niihin liittyvistä kustannuksista, mutta tieto jää helposti hajalleen ja palvelemaan erillisenä kutakin yksittäistä tietotarvetta. Kuntatieto-ohjelmassa pyritään parantamaan tietopohjan ajantasaisuutta, vertailtavuutta ja käytettävyyttä niin kuntien kuin valtion tietotarpeen näkökulmasta. Tarkastuksen mukaan erityisesti tiedon ajantasaisuus ja osin myös vertailtavuus ovat parantuneet, mutta yhä on tehtävä työtä, jotta kuntien ja valtion tietotarpeet saadaan määriteltyä ja katettua.

Kuntatieto-ohjelma parantaa huomattavasti tietopohjan ajantasaisuutta

Kuntatieto-ohjelman tavoitteena on ollut tiedon oikea-aikaisuuden, avoimuuden, kattavuuden ja vertailukelpoisuuden kehittäminen. Lisäksi tavoitteena on ollut mahdollistaa tiedon käytettävyys niin kuntien kuin valtionhallinnonkin tietotarpeiden näkökulmasta. Kuntatieto-ohjelmalla on pystytty vaikuttamaan erityisesti tiedon keräämiseen liittyviin tekijöihin,

Kuntia koskevan tiedonkeruun on tärkeä palvella myös kuntien omia tietotarpeita

joihin on tulossa huomattavia parannuksia. Automaattinen tiedonkeruu mahdollistaa neljännesvuosittain päivittyvän tietopohjan kuntien taloudesta, mikä on tärkeä edistysaskel nykyisestä. Automaattinen tiedonkeruu myös keventää nykyiseen tiedonkeruuseen liittyvää hallinnollista taakkaa.

Kuntatiedonkeruun automatisointiin ja siirtoon Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin liittyy joitakin muutostilanteen tuomia riskejä. Nykyisessä mallissa vastuu kuntatiedonkeruun koordinoinnista, eri käyttäjien tarpeiden huomioimisesta sekä tilastojen laadunvarmistuksesta on Tilastokeskuksella. Tilastokeskukselle on kertynyt huomattava osaamispääoma kuntatiedonkeruusta. Tämän osaamisen siirtämisestä ja kuntasektorilta kerättävien tietojen koordinoinnista tulee huolehtia, ja lisäksi tulee varmistaa laadunvarmistusprosessien toimivuus tiedonkeruun siirtyessä Valtiokonttoriin. Tarkastuksen perusteella muutosvaiheeseen liittyy riski, etteivät automaattiset laadunvarmistusprosessit riitä takaamaan kerätyn aineiston virheettömyyttä. Lainsäädännössä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että kuntien toiminnasta ja taloudesta on mahdollista raportoida laajasti sähköisesti. Muutoksen aikana on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että vastuut tietojen keräämisestä ja laadusta on määritelty selkeästi, jottei muodostu päällekkäisiä tietojen keruita tai tarpeita. Tämän hetken aikataulun mukaan uudistettu tietopohja olisi käytössä vuonna 2020.

Kuntatieto-ohjelmassa on myös pyritty parantamaan tiedon määrittelyjä siten, että kerättävän tiedon kattavuus ja vertailukelpoisuus paranisi. Standardoitujen tietomäärittelyiden luominen antaa hyvän pohjan laadukkaalle tiedonkeruulle, ja sen toteutuminen on tärkeä osa ohjelman saavutuksia. Yhteisistä määrittelyistä huolimatta on kiinnitettävä edelleenkin huomiota määrittelyjen noudattamisen sitovuuteen. Vapaaehtoisuuteen perustuvat määrittelyt eivät takaa tietojen vertailukelpoisuutta.

Tiedonkeruuta on laajennettu konsernien taloustietoihin ja kuntien talouden suunnitteluun, mikä parantaa tietopohjan kattavuutta. Valtiokonttoriin kerättävien tietojen on tarkoitus olla avoimesti kaikkien toimijoiden käytettävissä. Tiedonkeruuta tulee määrätietoisesti laajentaa niin, että kaikki kuntatalouden ohjauksessa tarvittava tieto olisi saatavilla yhdessä paikassa.

Tiedonkeruun muutos vaatii panostusta laadunvarmistukseen

Kuntatiedonkeruun sisällön määrittävien ohjeiden sitovuutta on lisättävä

Kustannustenjaon tarkistuksessa tietojen antajilla on suuri vastuu tietopohjan laadusta

Valtionosuuksien laskennallisten kustannusten pohjana käytetään tietoja valtionosuuksiin oikeuttavista palveluista kunnille kertyneistä kustannuksista eli niin sanotuista toteutuneista kustannuksista. Toteutuneet kustannukset käydään läpi vuosittain osana kustannustenjaon tarkistusta. Tiedot poimitaan Tilastokeskuksen kuntataloustilastosta. Toteutuneista kustannuksista annettavien tietojen tulee olla kattavia, paikkansa pitäviä ja oikea-aikaisia, jotta valtionosuuksien määrä voidaan laskea oikein. Kunnilla tulisi olla intressi ilmoittaa toteutuneet kustannukset oikein ja oikea-aikaisesti, koska puuttuvat tai virheelliset tiedot vähentävät valtionosuuksien määrää. Esimerkiksi kuntayhtymillä vastaavaa intressiä ei välttämättä ole, sillä niiden rahoitukseen kustannusten ilmoittaminen vaikuttaa vain välillisesti. Kustannuksia koskeva tietopohja voi tarkentua vielä valtionosuuksien laskennan jälkeenkin. Tämä voi poikkeustapauksissa myös muuttaa maksettavien valtionosuuksien määrää.

Tiedonkeruun automatisointi ja siten reaaliaikaisuuden paraneminen voivat huomattavasti parantaa toteutuneista kustannuksista kerättävän tiedon laatua. Nykyään Tilastokeskuksen laadunvarmennuksen seurauksena kunnille lähetetään lisäselvityspyyntöjä, joiden perusteella tehtyjen korjausten itseisarvojen summa on voinut olla vuosittain miljardien eurojen luokkaa. Koneellisessa tiedonkeruussa tulisi edelleenkin kiinnittää erityistä huomiota tietojen oikeellisuuden varmistamiseen erityisesti siirtymävaiheissa, joissa tiedonkeruussa tapahtuvat muutokset eivät mahdollista tietojen varmentamista vertailemalla aiempiin vuosiin. Lisäksi on syytä tarkastella sitä, miten kuntien ja muiden tietojen antajien kannustimia vastata tietojen oikeellisuudesta voitaisiin parantaa.

Nykyinen mikro-ohjaus kohdistuu kuntiin epätasaisesti

Nykymuodossaan yksittäisten kuntien ohjaus kohdistuu kuntiin epätasaisesti. Ylipäättään ohjaus ei näytä ohjaavan kuntia makro-ohjauksen tavoitteiden kanssa yhdenmukaisesti. Valtionosuusjärjestelmän mahdolliset kannustinvaikutukset koskevat pääosin kuntia, joiden tuloista suuri osa koostuu valtionosuuksista. Kuntalain kannustin talouden tasapainon ylläpitämiseen, eli käytännössä taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen, kohdistuu epäsäännöllisin väliajoin varsin pieneen kuntien joukkoon.

Mikro-ohjauksen tarkoitus on tukea kuntia, joiden edellytykset kasvat-
taa tuloja ja hillitä menoja ovat keskimääräistä heikommat, sekä löytää ne kunnat, joissa talouden tasapainoa ei pystytä saavuttamaan peruspalveluja vaarantamatta. Käytännössä mikro-ohjauksen piiristä puuttuu taloudellisesti merkittävä kuntien joukko, joissa talouden tasapainoa kuvaavat mittarit ovat kunnossa ja joissa valtionosuudet eivät ole merkittävä tulonlähde. Näiden kuntien merkitys rahoitusasematavoitteen saavuttamiselle on kuitenkin ratkaiseva.

Kunnilla tulisi olla intressi ilmoittaa valtionosuuspalveluiden toteutuneet kustannukset oikein ja oikea-aikaisesti

Mikro-ohjauksen ulkopuolelle jäävät kunnat muodostavat suurimman potentiaalisen makro-ohjauksen tavoitteiden saavuttamiselle

3.4 Kuntien mikro- ja makro-ohjaus eivät ole keskenään yhteensopivia julkisen talouden rahoitusasematavoitteen näkökulmasta

Asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) edellyttää, että rahoitusasemaa koskevat tavoitteet asetetaan kansantalouden tilinpidon käsittein. Kuntatalouden makro-ohjauksen lähtökohtana on siten kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonanto. Kuntalaissa säädetyt, kuntatalouden mikro-ohjauksen perustana toimivat kriteerit on puolestaan esitetty kuntien kirjanpidon käsittein, ja keskeisenä tunnuslukuna on taseeseen kertynyt yli- tai alijäämä. Myös JTS:n kuntatalous-osiota syventävässä kuntatalousohjelmassa kuntataloutta tarkastellaan kuntien kirjanpidon käsittein. Kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden määritelmiä ja kirjauskäytäntöjä ohjaa Suomen kirjanpitolainsäädäntö. Kansantalouden tilinpidon mukainen julkisen talouden tilastointi perustuu puolestaan Euroopan unionin asetukseen (549/2013), sitä tarkentavaan menetelmäkäsikirjaan (Eurostat, 2016)²³ ja muuhun ohjeistukseen.

Merkittävä ero kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin sekä kuntien kirjanpidon kuntatalouden välillä syntyy erilaisesta sektori-rajauksesta. Kuntien ulkoinen tilinpäätös tarkastelee kuntia ja kuntayhtymiä sekä niiden liikelaitoksia. Kuntakonsernitalous puolestaan käsittää edellä mainittujen yksiköiden lisäksi emäkuntaan kuuluvat tytäryhtiöt, joiden osuus konsernin taloudesta voi olla huomattava etenkin suurissa kunnissa.

Kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektori käsittää kuntien ja kuntayhtymien markkinattoman toiminnan, joka rahoitetaan pääosin verovaroin ja pakollisin maksuin. Toisin kuin kuntien talous- ja toimintatilastossa, kansantalouden tilinpidossa osa kunnallisista liikelaitoksista luokitellaan paikallishallintosektorin ulkopuolelle yrityssektoriin. Sen sijaan sellaiset kuntien omistamat yhtiöt, jotka katsotaan pääasiallisesti emokuntaa palveleviksi yksiköiksi, luokitellaan kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektoriin.

Sekä kuntien kirjanpidon mukaisen kuntatalouden että kansantalouden tilinpidon mukaisen paikallishallintosektorin rajat elävät. Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaista kuntataloutta tarkasteltaessa on muun muassa tunnettava eri vuosina tapahtuneiden yhtiöittämisten vaikutukset.

Myös kansantalouden tilinpidon sektoriluokituksia arvioidaan säännöllisesti. Tilastokeskus raportoi sektorimuutoksista ja uusien yksiköiden luokituksista nettisivuillaan.²⁴ Kirjanpidollisen kuntatalouden ja kansantalouden tilinpidon paikallishallinnon sektorien eroavaisuudet ovat yksi syy, miksi tilinpäätösaineistosta yhteenlasketut tunnusluvut ja kansantalouden tilinpidon tunnusluvut eroavat toisistaan.

Tilijärjestelmien välillä on myös käsitteellisiä eroja. Erot heikentävät kuntatalouden ohjauksen vaikuttavuutta. Tarkastuksessa kerätyn haastatteluaineiston perusteella makro- ja mikrotunnuslukujen vertailukelvottomuus ja epäjatkuvuus eivät ole päättäjille täysin selviä.

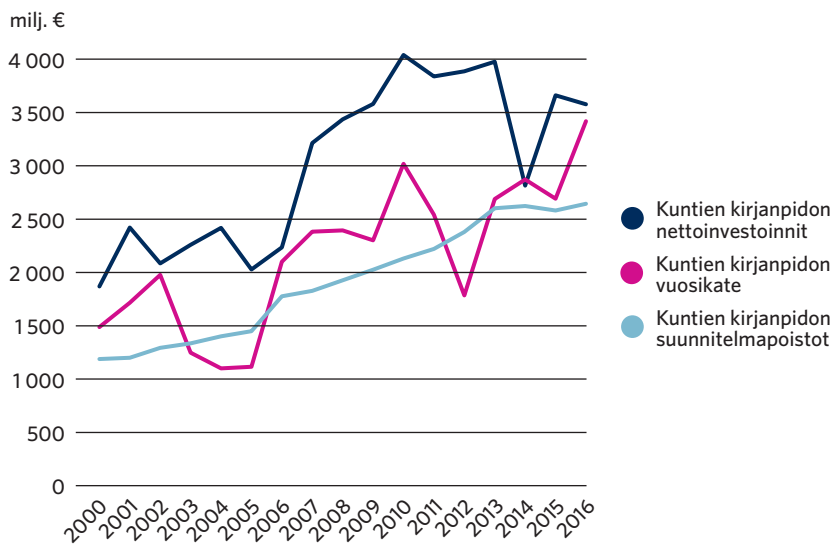
Vuosikate ei ole riittänyt kattamaan nettoinvestointeja

Kuntien kirjanpidon mukaisessa kuntatalouden seurannassa on totuttu tarkastelemaan tuloslaskelman osoittaman vuosikatteen kehitystä. Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Nyrkkisääntö on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien suunnitelmapoistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Tulorahoituksen riittävyys edellyttää kuitenkin, että poistojen määrä vastaa poistonalaisten investointien keskimääräistä tasoa.

Kuntatalous on ylijäämäinen, jos kuntien tuloslaskelman mukainen tilikauden tulos on suurempi kuin poistoeron, varausten ja rahastojen nettomuutos. Näin mitattuna kuntatalous on ollut viime vuosikymmeninä muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta ylijäämäinen. Koska poistot ovat kuitenkin lähes aina nettoinvestointeja pienemmät, ei tasapainoinen tilikauden tulos ole estänyt kuntataloutta velkaantumasta. Kuntien kirjanpidon mukaisten nettoinvestointien, poistojen ja vuosikatteen kehitys on esitetty kuviossa 7.

Kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektori ja kirjanpidon mukainen kuntatalous eroavat toisistaan

Tasapainoinen tilikauden tulos ei ole estänyt kuntataloutta velkaantumasta



Kuvio 7: Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidollisten nettoinvestointien, suunnitelmapoistojen ja vuosikatteen kehittyminen vuosina 2000–2016. (Lähde: Tilastokeskus)

Kirjanpidollinen alijäämä ei anna kattavaa kuvaa kunnan talouden rahoitustasapainosta

Tilinpäätöstietojen epävarmuus heijastuu taseeseen kertynyttä alijäämää kuvaavaan lukuun. Alijäämään vaikuttavista tekijöistä erityisesti investointien käsittelyyn ja niihin kytkeytyvien poistojen tasoon liittyy huomattavaa epävarmuutta. Epävarmuuden taustalla ovat myös kuntakohtaiset ratkaisut, joita on tehty siirryttäessä nykyiseen kirjanpitojärjestelmään.

Kunnan mahdollisuudet vaikuttaa tilinpäätöksen yli- tai alijäämän kertymiseen ovat yhdistelmä käyttötalouteen (eli tuloihin ja menoihin) liittyvistä päätöksistä ja kirjanpidollisista ratkaisuista (esimerkiksi poistoista, yhtiöittämisistä ja uudelleenarvostuksista). Lisäksi lukuun vaikuttavat satunnaiset erät, johdannaisjärjestelyt, valinnat investointien rahoitusmallista (esimerkiksi omistus, vuokraus, leasing) ja valtion kuntiin kohdistamat toimenpiteet, kuten valtionosuuksien muutokset.

Poistojen alimitoittaminen on kunnissa yleistä

Kuntien poistojen alimitoitus eli alipoisto on ollut tiedossa pitkään, mutta alimitoituksen kokoluokasta on ollut vaikea saada tarkkaa tietoa. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan tarkemmissa selvityksissä on voitu osoittaa systemaattista alipoistoa, jolla on merkitystä koko kuntasektorin kirjanpidollisen talouden tasapainon arvioinnissa.

Tarkastuksen perusteella on todennäköistä, että valtaosassa kuntia tehdään merkittävästi suosituksia pienempiä pääoman poistoja. Kuntien takauskeskuksessa esitettyjen selvitystulosten perusteella (VTV, 2017)²⁵ alipoistojen tai liian vähäisten poistojen ongelma voi muodostua, jos kuntien ja kuntayhtymien pysyvien vastaavien tuotto-odotukset tai palveluntuotantokyky muuttuvat olennaisesti, mutta muutosta ei kirjata poistoina vastaaviin

tase-eriin. Esimerkiksi muuttotappiokuntien pysyvien vastaavien palveluntuotantokyky heikkenee, jos palveltavia ei ole. Näin ollen kunnan pitäisi arvioida palveluntuotantokykynsä uudelleen ja tehdä vastaava kirjaus taseeseen. Ongelma on voinut syntyä myös jo lähtökohtatilanteessa siksi, että poistoperusta on arvioitu tuloksenteon kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

Kuntien takauskeskuksen tilaamassa selvityksessä vertailtiin toteutuneiden poistojen ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaisen poistojen alarajan suhdetta poistonalaaiseen omaisuuteen. Selvityksessä havaittiin, että toteutuneiden poistojen taso jää tarkasteluvälillä (1997–2014) jokaisena vuonna suositusten mukaisten laskennallisten poistojen alapuolelle. Selvitykseen sisältyi kunnille osoitettu kysely ja myös sen tulosten perusteella poistonalaisten omaisuuden poistot ovat olleet liian pieniä käyttöomaisuuden kulumiseen nähden.

Kuntakohtaisessa vertailussa havaitaan, että alipoistot ovat euro-määräisesti suurimmat väkiluvultaan isoimmista kunnissa. Asukaskohtaiset alipoistot vaihtelevat näissä kunnissa noin 200 eurosta 1 600 euroon. Tämä on myös laskennallinen alijäämävaikutus. Kuntakohtaisesti alipoiston korjaaminen olisi kymmenissä kunnissa johtanut nykytulokinnalla arviointimenettelyn ehtojen täyttymiseen. Tasearvot olivat selvityksen mukaan yhteenlaskettuna liki kaksi miljardia euroa liian korkeat johtuen liian pienistä poistoista.

Kuntayhtymien poistoja tarkasteltiin Kuntien takauskeskuksen tilaamassa selvityksessä suppeammin, aikavälillä 2009–2014. Perusturvan kuntayhtymien keskimääräinen toteutunut poistoprosentti ylittää huomattavasti kuntien keskimääräiset vastaavat poistot. Laskennallinen poistoprosentti kuntayhtymissä on vain hieman toteutunutta suurempi, joten todennäköisesti tasearvot vastaavat ainakin teoreettisesti melko hyvin käypää arvoa. Uudistuneiden kriisikuntakriteereiden myötä taseeseen kertyneen alijäämän seuraamukset koskevat myös kuntayhtymiä. Tämä saattaa jatkossa kannustaa alijäämäisiä kuntayhtymiä tekemään suosituksia pienempiä poistoja.

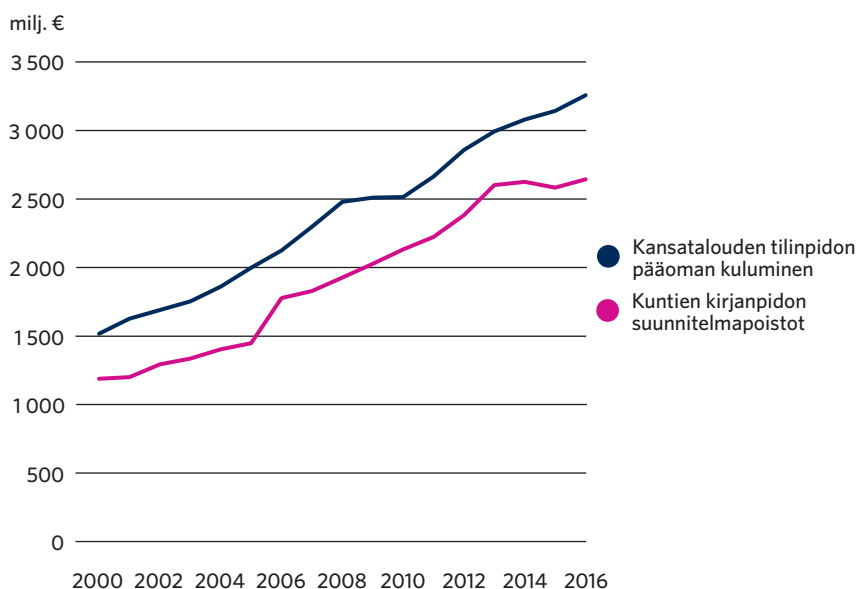
Poistojen taso määritellään kuntakohtaisesti. Tason oikeellisuuden arviointi ei ole yksiselitteistä. Tästä huolimatta on ilmennyt joitain yksittäistapauksia, missä hallinto-oikeus on kumonnut kunnan tilinpäätöksen hyväksymisen nimenomaan alimitoitettujen poistojen johdosta (HHO, 2017)²⁶. Poistoja koskevaa ohjeistusta on pyritty selkeyttämään, ja kuntien tekemät poistot ovatkin jonkin verran lisääntyneet 2010-luvulla.

Poistot ovat kiinteän pääoman kulumista alemmalla tasolla

Potentiaalisia alipoistoja ilmentää myös kirjanpidollisten poistojen vertaaminen kansantalouden tilinpidossa paikallishallintosektorin kiinteän pääoman kulumista kuvaavaan arvoon. Kiinteän pääoman kulumisen pyrkii kuvaamaan tuotantokäytössä olevan pääoman kulumista sen teknis-taloudellisen keston perusteella. Tässä vertailussa tosin tulee huomioida myös paikallishallintosektorin ja kirjanpidollisen kuntatalouden erot. Pääoman kulumisen ja kirjanpidollisten poistojen kehittyminen on esitetty kuviossa 8.

Poistojen taso jää suositusten mukaisten laskennallisten poistojen alapuolelle

Alipoiston korjaaminen olisi kymmenissä kunnissa johtanut arviointimenettelyn ehtojen täyttymiseen



Kuvio 8: Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidollisten suunnitelmapoistojen ja kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin kiinteän pääoman kulumisen kehittyminen vuosina 2000–2016. (Lähde: Tilastokeskus)

Kuntien kiinteän omaisuuden tasearvot eivät ole luotettavia

Jos omaisuuserät siirtyvät sote-uudistuksen yhteydessä maakunnille tasearvoistaan, on todennäköistä, että siirto on taantuvilla alueilla kunnalle edullisempi kuin kasvavilla alueilla. Kuntien takauskeskuksen teettämään selvitykseen liittyvän kyselyn perusteella arvioidaan, että sote-rakennusten omaisuuserän alipoisto on noin 670 miljoonaa euroa.

Selvityksen mukaan kuntien tasearvot ja niiden taustalla oleva investointidata ei vastaa nykypäivän käsitystä luotettavasta tiedosta. Kuntien taseet olisi arvostettava uudestaan ja poistojen taso tarkasteltava uudelleen. Olisi myös arvioitava, onko nykyinen poistoperusta tarkoituksenmukainen. Tilanne vaihtelee huomattavasti riippuen siitä, onko poistojen perustana investointien omarahoitusmeno vai investointimeno kokonaisuudessaan. Selvityksen mukaan investointimenojen kautta laskettu omaisuuden arvo olisi todennäköisesti realistisempi vaihtoarvo kuin nykyinen tasearvo. Asian syvällisempää tarkastelua vaikeuttavat puutteelliset tiedot korjausvelan määrästä ja kohdistumisesta.

Tarkastuksen perusteella kuntien poistokäytäntöjä on edelleen yhdenmukaistettava lisäämällä annettujen suositusten sitovuutta. Se, että poistokäytännöt lähentyisivät toisiaan ja annettuja suosituksia, parantaisi tällä hetkellä voimassa olevien mikro-ohjauskeinojen toimivuutta. Kuntien omaisuuden käyvän arvon määrittämistä olisi myös syytä harkita sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä tai sen jälkeen.

Kuntatalouden ohjauksen yhtenäisyyttä tulee vahvistaa

Paikallishallintosektorin rahoitusasematavoitteen yhteys yksittäisten kuntien talouden tasapainoon on heikko. Makrotason tavoite kuntatalouden rahoitusasemasta ei sido yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän päätöksen-

Sote-kiinteistöjen tasearvo on 670 miljoonaa euroa yliarvostettu

Kirjanpidon alijäämä ei sisällä tietoa kuntien velkaantumisesta

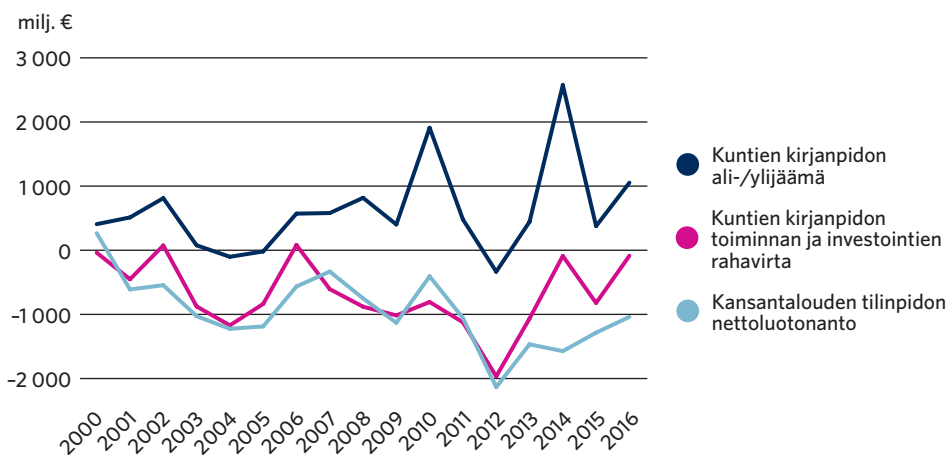
tekoa. Niiden talouden hoitoa ohjaavat kuntalain ja kirjanpitolain säännökset. Kuntapäätäjiä on vaikea saada sitoutumaan sellaiseen taloudenpitoon, joka paremmin takaisi rahoitusasematavoitteen toteutumisen, ellei vastavaa tasapainoerää kyetä osoittamaan kunnan tilinpäätöksessä. Rahoitusasematavoitteen saavuttamisen kannalta olennaista on se, tukeeko kuntien mikro-ohjaus myös koko paikallishallintosektorin rahoitusasematavoitteen saavuttamista.

Kuntatalouden makro-ohjauksen ja yksittäisen kunnan mikro-ohjauksen tulisi ohjata kuntien taloudenhoitoa riittävän yhdensuuntaisesti ja johdonmukaisesti. Muutoin vaarana on, että kuntataloudelle asetetut makrotason tavoitteet jäävät suosituksiksi, eikä taloustilanne kehity tavoitteiden mukaisesti.

Mikäli arviointimenettelyllä halutaan tukea makro-ohjauksen tavoitteita, kriteereissä olisi huomioitava kansantalouden tilinpidon eli makro-ohjauksen elementit, jotka tällä hetkellä puuttuvat kirjanpitoon perustuvasta mikro-ohjauksesta. Kirjanpidon ali- tai ylijäämä ei sisällä tietoa kuntien (netto)velkaantumisesta, jota puolestaan makro-ohjauksen rahoitusasematavoitteen perustana käytetty kansantalouden tilinpidon netto-luotonanto kuvaa.

Kirjanpidon käsitteistä toiminnan ja investointien rahavirta vastaa alijäämää paremmin kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon käsitettä. Tunnusluku osoittaa, riittääkö tulorahoitus nettoinvestointien kattamiseen. Negatiivinen toiminnan ja investointien rahavirta antaa tietoa kunnan rahoitustarpeesta. Alijäämän, toiminnan ja investointien rahavirran ja kansantalouden tilinpidon nettoluotonannon kehitys on esitetty kuviossa 9.

Toiminnan ja investointien rahavirta vastaa alijäämää paremmin tilinpidon nettoluotonannon käsitettä



Kuvio 9: Kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidollisen alijäämän ja toiminnan ja investointien rahavirran sekä kansantalouden tilinpidon paikallishallintosektorin rahoitusaseman kehittyminen vuosina 2000–2016. (Lähde: Tilastokeskus)

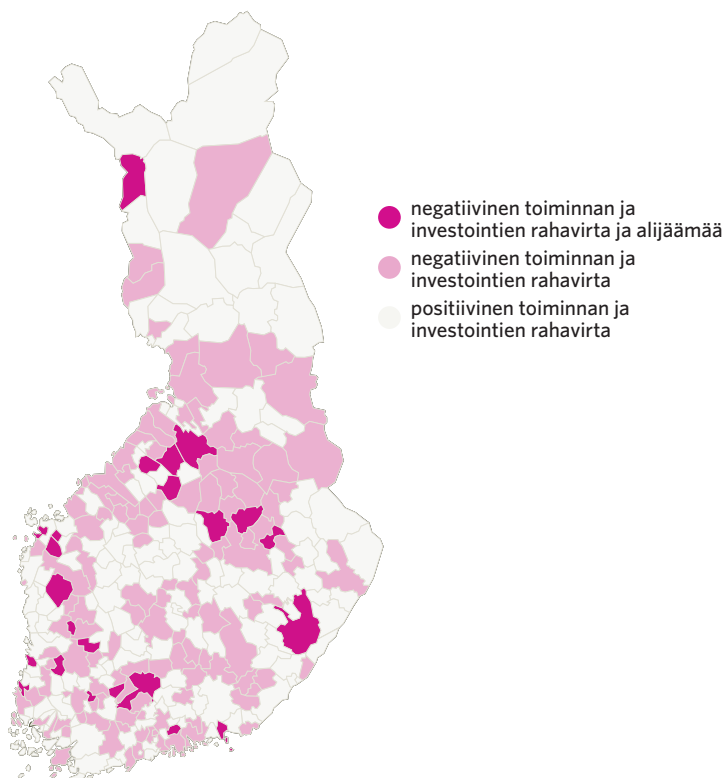
Arviointimenettelyn makro-ohjauksen tavoitteita tukevaa tehtävää olisi mahdollista vahvistaa vaihtamalla nykyinen, alijäämää koskeva tunnusluku toiminnan ja investointien rahavirtaa kuvaavaan tunnuslukuun tai ottamalla ne rinnakkain käyttöön. Toiminnan ja investointien rahavirran raja-arvo tulisi valita siten, että se tukisi pitkän aikavälin talouden kestävyyttä. Tällöin kyseeseen voisi tulla esimerkiksi neljän vuoden liukuva keskiarvo, joka ase-

tettäisiin sellaiselle tasolle, että se tukisi makro-ohjauksessa koko paikallis-hallintosektorille asetettavaa rahoitusasematavoitetta. Raja-arvoa määriteltäessä olisi mahdollista huomioida myös tavoiteltava keskimääräinen kuntien omavaraisuusaste, mikä antaisi raamit hyväksyttävälle velkaantumisvauhdille ja ottaisi huomioon myös kuntiin kertyneen varallisuuden.

Vuonna 2016 toiminnan ja investointien rahavirran keskiarvo kunnilla -22 €/asukas. Alle keskiarvon sijoittuu kunnista 45 prosenttia. Mikäli raja-arvoksi valittaisiin -1 000 €/asukas, enää 2 prosenttia, eli seitsemän kuntaa, sijoittuu sen alle. Näistä seitsemästä ainoastaan kahdella on myös taseeseen kertynyttä alijäämää, mikä tarkoittaa sitä, että tunnusluvut kertovat kunnan talouden tasapainosta eri näkökulmista. Vuonna 2016 kunnista 21 oli sellaisia, joilla oli sekä alijäämää että negatiivinen toiminnan ja investointien rahavirta, kun taas loppuilla 15 alijäämällä kunnalla oli positiivisen toiminnan ja investointien rahavirta.

Makro-ohjauksen tavoitteita voi olla vaikea kytkeä arviointimenettelyyn ilman, että nykyistä useampi kunta päätyisi arviointimenettelyn piiriin. Siksi olisi myös mahdollista harkita arviointimenettelyn rinnalle kevyempää menettelyä erityisesti makro-ohjauksen tarpeisiin. On myös mahdollista kehittää ohjauksen kohdentumista siten, että siinä huomioidaan kuntaryhmien erilaisuus nykyistä paremmin. Esimerkiksi velkaantumista ja investointeja koskevia kriteereitä voitaisiin katsoa eri näkökulmasta muuttovoitto- ja -tappiokunnissa.

Makro-ohjauksen toimenpiteistä päätettäessä on syytä analysoida kattavasti, minkälaisia kannustinvaikutuksia niillä on yksittäisissä kunnissa



Kuvio 10: Kunnat, joissa oli vuonna 2016 negatiivinen toiminnan ja investointien rahavirta. (Lähde: Tilastokeskus)

Ohjauskeinojen yhteensopivuus on huomioitava

Kannustimia asetettaessa tulisi makrotasolla huomioida ohjauksen kokonaisuus, eli miten normiohjaus, talousohjaus ja informaatio-ohjaus toimivat yhdessä. Menojen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikutusarvioissa tulee huomioida normiohjauksesta seuraavat rajoitukset esimerkiksi kiinteiden kustannusten karsimiseen.

Lähtökohtaisesti kunnilla itsellään pitäisi olla riittävät kannustimet huolehtia taloutensa kestävydestä. Kuntien itsensä viime vuosina toteuttamat säästötoimet myös osoittavat näiden kannustimien toimivan. Kokonaisuutena viime vuosien kuntatalouden ohjauksen linja, jossa kuntien tehtäviä ja velvoitteita on pyritty karsimaan ja jossa toisaalta tulopohjaa on lisätty maksu- ja veroperusterajoja väljentämällä, on lisännyt kuntien mahdollisuuksia tasapainottaa omaa talouttaan.

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tavoitteena oli varmistaa, että valtiovarainministeriön (VM) vastuulla oleva kuntatalouden ohjaus on sille asetetut tavoitteet ja rajoitteet huomioiden toimivaa ja tehokasta. Tällöin kuntatalouden kehitykseen pystytään vaikuttamaan ennakoivasti ja oikea-aikaisesti ja siten turvaamaan julkisen talouden kestävyystavoitteen saavuttaminen. Tavoitteena oli myös varmistaa ja edistää kuntatalouden ohjauksen läpinäkyvyyttä sekä arvioida ohjauksen viimeaikaista kehittämistä ja edistää sen kehittämistä edelleen. Lisäksi tavoitteena oli arvioida kuntatalouden ohjauksen tietoperustan luotettavuutta.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää kuntatalouden ja maakuntien ohjausta kehitettäessä. Tärkeimmät tarkastuksen hyödyntäjät ovat valtio-neuvosto, valtiovarainministeriö ja eduskunta. Lisäksi tarkastus tukee valtiontalouden tarkastusviraston jatkuvaa finanssipolitiikan valvontaa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui pääasiassa valtiovarainministeriöön, joka vastaa kunta-talouden ohjauksen kokonaisuudesta. Kuntatalouden ohjauksen prosesseihin osallistuvat VM:ssä budjettiosasto, kansantalousosasto, vero-osasto ja kunta- ja aluehallinto-osasto. Lisäksi kuntatalouden ohjauksen tietoperustan uudistusta koordinoi VM:n JulkICT-osasto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarain-ministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveys-ministeriöltä, Tilastokeskukselta ja Kuntaliitolta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löy-tyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Lausuntojen lisäksi kommentteja tarkastuskertomusluonnokseen pyy-dettiin Kuntien takauskeskukselta, VATT:lta ja lainsäädännön arviointi-neuvoston sihteeristöltä.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Tukeeko kuntatalouden makro-ohjaus julkisen talouden kokonaisohjaukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista?
 - Tukeeko kuntatalouden makro-ohjaus julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa ja julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista?
 - Tukevatko valtiovarainministeriön hallinnolliset prosessit tehokkaasti kuntatalouden ohjausta?
 - Miten valtion kunnille asettaman menorajoitteen toteutumista seurataan ja onko se avointa ja läpinäkyvää?
 - Antavatko JTS:ssä esitetyt valtion toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen arvioivat laskelmat oikean ja riittävän kuvan?
 - Millaisia kannustinelementtejä kuntien makro-ohjaukseen sisältyy?
 - Minkälaisia mahdollisuuksia Kuntatieto-ohjelman tuloksena syntyvät uudet tietoaineistot antavat kuntatalouden makro-ohjaukselle?
 - Mitä muutostarpeita sote- ja aluehallinto-uudistus tuo kuntien makro-ohjaukselle?

2. Edistääkö kuntien mikro-ohjaus kuntatalouden kestävyyttä ja makrotason tavoitteiden saavuttamista?
 - Millaisia kannustinelementtejä kuntien mikro-ohjaukseen sisältyy?
 - Mitä muutostarpeita sote- ja aluehallinto-uudistus tuo kuntien mikro-ohjaukselle?
 - Minkälaisia mahdollisuuksia Kuntatieto-ohjelman tuloksena syntyvät uudet tietoaineistot antavat kuntatalouden mikro-ohjaukselle?
 - Ovatko kuntien tietojen raportointia koskevat suositukset ja säädökset sellaisia, että ne johtavat laadukkaaseen kuntatalouden ohjauksen tietoperustaan?
 - Ovatko kuntien mikro- ja makro-ohjaus keskenään yhteensopivia julkisen talouden tasapainotavoitteen näkökulmasta?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Kuntatalouden makro-ohjauksen, sen tietoperustan ja siihen liittyvien riskien avoimuus ja läpinäkyvyys, käytettävissä olevan informaation hyödyntäminen ja informaation tarjoamisen oikea-aikaisuus.

Aineistot: Hallitusohjelma, JTS, kuntatalousohjelma, kuntatieto-ohjelman dokumentit, haastatteluaineistot, JTS:n taustalla olevat laskelmat.

Analyysimenetelmät: Dokumenttianalyysi, haastatteluaineiston analyysi, laskelmien analyysi.

Kriteerit: Kuntalain kuntien taloutta ohjaavien säädösten tavoitteet, valtionosuusjärjestelmälle asetetut tavoitteet kuntien talouden ohjaamisen osalta, optimaalinen tietopohja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kuntatalouden ohjauksessa, mikro- ja makro-ohjauksen kannustinvaikutusten yhdensuuntaisuus.

Aineistot: Kuntalaki, kuntatalousohjelma, kuntatalouden tilaa kuvaavat tilinpäätös- ja tilastoaineistot, kuntatieto-ohjelman dokumentit, haastatteluaineistot, kuntasektorin talous- ja toimintaraportointia koskeva ohjeistus, kansantalouden tilinpito.

Analyysimenetelmät: Dokumenttianalyysi, tilinpäätösanalyysi, haastatteluaineistojen analyysi, tilastoanalyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen esiselvitys tehtiin 2.3.2017–2.6.2017. Esiselvitysvaiheessa pyydettiin ja saatiin kommentteja tarkastusasetelmasta VM:n asiantuntijoilta. Kommentit huomioitiin lopullisessa tarkastusasetelmassa. Ne eivät aiheuttaneet merkittäviä muutoksia asetelmaan.

Tarkastus alkoi 5.6.2017 ja päättyi 16.3.2018. Tarkastuksessa käytetyt haastatteluaineistot on hankittu esiselvityksen aikana maaliskuusta–huhtikuusta 2017 ja tarkastuksen aikana elokuusta–marraskuusta 2017. Viimeisimmät tarkastuksessa huomioidut, tarkastuskohteessa tai tarkastuksen aineistopohjassa tapahtuneet muutokset ovat tammikuulta 2018.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia ja tarkastaja Sini Salmi. Tarkastusta ohjasi finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

- Tarkastuksessa keskitytään uuden kuntatalouden ohjausjärjestelmän arvioimiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa vuodesta 2014 alkaen julkaistuihin julkisen talouden suunnitelmiin ja uudistettuun Kuntalakiin (2015) perustuvaa kuntatalouden ohjausta. Tilastoaineistoissa hyödynnetään informaatiota kuntatalouden kehittymisestä vuodesta 2000 eteenpäin. Tarkastuksessa ei arvioitu Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoitus Oy:n avulla toteutettavaa kuntien rahoitusjärjestelmää, koska sillä ei katsota olevan tämän tarkastuksen piiriin kuuluvaa kuntatalouden ohjaustehtävää. Toteutettava rahoitusjärjestely tosin heijastuu kuntatalouden ohjaukseen, koska rahoitusjärjestelyllä rahoitusmarkkinoiden markkinaperusteista ohjausta on heikennetty takaamalla kaikille kunnille edullista rahoitusta.
- Kuten tarkastuskertomuksesta käy ilmi, kuntatalouden ohjausjärjestelmää on kehitetty viime vuosina monin tavoin, ja kehitystyötä tehdään myös parhaillaan. Koska kehittämistoimenpiteistä on kulu- nut vasta vähän aikaa, ei tilastoaineiston analyysiin perustuen voida esittää luotettavaa johtopäätöstä kuntatalouden ohjauksen toimivuudesta, vaan siitä on saatavissa ainoastaan suuntaa antavaa tukea muuhun evidenssiin perustuville päätelmille.
- Kehittämistyön jatkuvuudesta johtuen osa tarkastuksen aikana tehdyistä havainnoista saattaa olla jo osin vanhentuneita tarkastuksen julkaisuajankohtana.

- Haastatteluaineistot perustuvat esiselvityksen ja tarkastuksen aikana tehtyihin haastatteluihin. Haastatteluista 12 kohdistui VM:ään. Lisäksi haastateltiin asiantuntijoita Tilastokeskuksesta, Kuntaliitosta, Kuntien takauskeskuksesta, Kuntarahoituksesta, VATT:sta, VNK:sta, OKM:sta ja STM:stä.
- Dokumenttianalyysin keskeisen aineiston muodostavat julkisen talouden suunnitelmat ja kuntatalousohjelmat vuosilta 2015–2017, kuntalaki sekä erilaiset kuntatalouden ohjauksen kehittämiseksi asetettujen työryhmien raportit ja tutkimusraportit.
- Tilastoanalyysi perustuu Tilastokeskuksen virallisiin tilastoihin (esim. kansantalouden tilinpito; kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien tilinpäätöstilastot; kuntien- ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot).
- Tarkastuksen lähestymistapa on pääasiassa järjestelmäsuuntautunut. Tarkastus painottaa kuntatalouden ohjauksen ja ohjausjärjestelmän toimivuutta ja läpinäkyvyyttä julkisten hallintotehtävien hoidossa.

- 1 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta, 13.2.2014. 120/2014.
- 2 Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 31.8.2017. 601/2017.
- 3 Kuntalaki 410/2015.
- 4 Perustuslakivaliokunnan lausunto 34/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- 5 Aho, M. 2011. Konstruktiio suorituskyvyn johtamisen kypsyyden arviointiin.
- 6 VM, 2015. VM/2103/02.02.00.00/2014. Julkisen talouden suunnitelma 2.4.2015.
- 7 Kuntaliiton tiedote 21.6.2017. Kuntaliiton kysely kuntatalouden sopeuttamistoimien vaikutuksista: Hallitus-ohjelman sopeutustoimet jäämässä tavoitteista, kuntien omat toimet korjaavat tilannetta.
- 8 Johtopäätökset kuntien säästökyselystä. VM, 2017.
- 9 Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. VM, 6/2014.
- 10 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- 11 VM, 2015. Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaosto. Valtiovarainministeriön julkaisu - 9/2015.
- 12 Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta. 1735/2015.
- 13 Luonnon arviointiraportiksi. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaosto. 9.1.2018.
- 14 Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016. Valtioneuvoston kanslia. 2017.
- 15 Kohti julkisen talouden kokonaisuohjausta. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset, 2/2015. Valtiovarainministeriö, 2015.
- 16 Sinervo, Lotta-Maria (2011): Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print. 2011, sivut 235-236.
- 17 HE 53/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.
- 18 KHO 2016: 187. Vuosikirjapäätös.
- 19 Political Representation and Effects of Municipal Mergers. Vatt, 2017.
- 20 Vatt, 2015. Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet. Vatt analyysi 70.
- 21 https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2017.pdf.
- 22 HE 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- 23 Eurostat, 2016. Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010.
- 24 http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/_linkki/soveltamisp.html.
- 25 VTV, 2017. Tarkastusmuistio Kuntien takauskeskuksessa esitetystä selvityksestä "Onko poistojen taso ollut riittävä".
- 26 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 13.10.2017. Päätösnumero 17/O635/3.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-416-3 (PDF)