

*Kansallisen tason kuntien
peruspalveluiden itsearvioinnin
kehittämishanke*

Väliraportti

Seppo Juntti

Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 4/2001

ISBN 951-734-434-1

Julkaisun sähköisestä versiosta on poistettu tyhjät sivut ennen uutta kappaletta, joten sivunumerointi ei vastaa julkaisun paperiversiota.

SAATTEEKSI

Hallituksen hankesalkkuun sisältyvän valtion kuntapolitiikka -hankkeen tehtävänä on valmistella valtion ja kuntien yhteinen toimenpidekokonaisuus, jolla varmistetaan kuntien rahoituksen riittävyys, vahvistetaan kuntien itsehallinnollista asemaa lainsäädännössä, kehitetään kuntien palvelujen arviointijärjestelmää, edistetään seutuistumisen ja kuntarakenteen kehittämistä, lisätään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ehkäisten syrjäytymistä sekä selvitetään valtion ja kuntien välisiä tehtävien siirtomahdollisuuksia.

Sisäasiainministeriö asetti valtion kuntapolitiikka -hankkeen toteuttamiseksi osahankkeita. Kansallisen tason kuntien peruspalvelujen itsearvioinnin kehittämishanke asetettiin helmikuussa 2000 ja hankkeen toimikausi jatkuu vuoden 2002 loppuun. Tämä raportti on ko. hankkeen väliraportti.

Kunnallishallinnon tuottamien palvelujen arviointi on ollut kiinnostuksen kohteena valtion keskushallinnossa, väliportaalla ja paikallistasolla. Tässäkin raportissa on kuvattu meneillään olevia arviointihankkeita. Arviointitulokset kiinnostavat niin paikallishallinnon kuin keskushallinnon päättäjiäkin. Meneillään olevien hankkeiden koordinoimiseksi ja arviointitulosten hyödyntämiseksi valtio–kunta -yhteistyössä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta asetti tämän vuoden helmikuussa arviointijaoston. Kansallisen tason kuntien peruspalvelujen itsearvioinnin kehittämishankkeen aloittama työ jatkuu neuvottelukunnan piirissä.

Tässä raportissa esitetty kuntakortti on yksi apuväline arvioitaessa kuntien rahoituksen riittävyyttä. Arviointihankkeen tukena toiminut hankeryhmä hyväksyi kuntakortin sisällön. Syksyn 2001 kuluessa jaosto hyödyntää kuntakorttia omassa työssään.

Käsillä olevasta väliraportista vastaa raportin kirjoittaja. Kiitän nykyisin Salon kaupungin talousjohtajana toimivaa Seppo Junttia hankkeen työstämisestä tähän vaiheeseen.

Cay Sevón
ylijohtaja

ESIPUHE

Lainsäädännöllä on turvattu yksilön subjektiiviset oikeudet tiettyihin peruspalveluihin. Suurin osa näistä oikeuksista on määrätty kuntien tehtäväksi. Jokainen kunta on erikseen vastuussa asukkailleen näiden oikeuksien toteutumisesta. Voimassa olevassa kuntalaissa korostetaan vahvaa kuntien itsehallintoa ja paikallisen demokratian merkitystä. Kunnat päättävät itse toimintatavoistaan. Kuntalaki vastuuttaa kunnanvaltuuston huolehtimaan siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan vaalien lisäksi myös niiden välillä. Kuntalaissa korostuu kunnan toiminnan ja talouden arvioinnin merkitys. Arviointi on osa demokratiaprosessia.

Kunnat eivät ole pystyneet kaikissa olosuhteissa suoriutumaan peruspalvelujen tuotantoon liittyvistä tehtävistä. Tästä syystä valtion tulee aktiivisesti seurata kansalaisten perusoikeuksien toteutumista, jotta se voi tarvittaessa ennakoida kehitystä ja riittävän ajoissa turvata kuntien toimintakyvyn hoitaa tehtäviään. Valtion viranomaisen oikeudesta kuntiin kohdistuvaan valvontaan on säädettävä lailla. Tämän suuntaista lainsäädäntöä ei juurikaan ole olemassa. Kuntalain 8 §:ssä säädetään, että sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, josta säädetään asetuksella.

Kansalaiset vaativat julkiselta hallinnolta entistä parempia palveluja ja palvelujen odotetaan olevan saatavilla koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Hallitusohjelmaan on kirjattu yksiselitteinen tavoite, että kunnallisten peruspalveluiden laatu ja saatavuus turvataan ja että kuntien peruspalvelujen arviointijärjestelmää kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa. Hanketyöryhmän suunnitteleman arviointikortin keskeisin tarkoitus on tuottaa arviointitiedon välityksellä informaatiota, onko peruspalveluiden rahoitus riittävä ja miten niiden saatavuus on turvattu kansalaisille.

Kuntien suunnittelu-, laskenta- ja tilastointijärjestelmiä on kehitetty voimakkaasti. Mahdollisuudet saada kunnista määrällisesti enemmän ja parempilaatuista arviointimateriaalia ovat parantuneet. Edellytykset hallintotasojen välisen vuorovaikutuksen ja erisuuntaisen raportoinnin parantamiseen ovat näin olemassa. Vaikeimpana tehtävänä onkin määritellä ne keskeiset muuttujat, joiden avulla voidaan luotettavasti luoda kuva kuntien yleisestä toimintakyvystä, kansalaisten peruspalvelujen saatavuudesta ja kuntien tehtäväksi annettujen peruspalvelujen rahoituksen riittävydestä.

Peruspalvelujen rahoittajana valtion tulee saada monipuolista vertailutietoa kuntien toiminnan kannattavuudesta. Kunnan toiminta on kannattavaa, mikäli se pystyy käytössä olevilla voimavaroilla hoitamaan itsehallinnolliset velvoitteensa. Tehottomasti toimivia tuotantorakenteita ei kannata tukea. Kunnat voivat käyttää syntynyttä vertailutietoa vertailuvälineenä.

Helsinki 30.4.2001

Seppo Juntti

SISÄLTÖ

1	HANKKEEN ASETTAMINEN	7
1.1	Asettamispäätös	7
1.2	Mitä arviointi on	8
2	HANKKEEN TAVOITTEET	11
3	HANKKEEN TOTEUTUS, AJOITUS JA RESURSSIT	13
4	HANKKEEN LÄHTÖKOHDAT	15
4.1	Hallitusohjelma	15
4.2	Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelma	15
4.3	Valtiontilintarkastajien lausuma	16
4.4	Valtiovarainvaliokunnan lausuma	17
4.5	Suomen Kuntaliiton kannanotto	17
4.6	Lääninhallitusten suorittama arviointi	18
4.7	Ministeriöiden suorittama arviointi	21
4.7.1	Sosiaali- ja terveysministeriö	21
4.7.2	Opetusministeriö	22
4.7.3	Valtiovarainministeriö	24
4.8	Tilastokeskuksen arviointitiedonkeruu	25
5	KANSALAISTEN PERUSOIKEUDET TURVAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ	27
5.1	Perustuslaki	27
5.2	Kuntalaki	28
5.3	Muu lainsäädäntö	29

6	KANSALLISEN ARVIOINTITYÖN ORGANISOINTI JA LÄHTÖKOHDAT	31
6.1	Kunnallisen palvelutoiminnan valvonta	31
6.2	Kansallisen arvioinnin lähtökohdat	33
7	TALOUSARVIOISSA HYVÄKSYTTYJEN KUNNAN ITSEHALLINNON PIIRIIN KUULUVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN, TOTEUTUMISEN SEURANTA JA ARVIOINTI	35
7.1	Tavoitteiden asettaminen	35
7.2	Laskentatointa ohjaava säädös	35
7.3	Tarkastuslautakunta kunnan johtamisessa	36
7.4	Kuntien itsearviointi	37
7.5	Tarkastuslautakuntien arviointikertomusten käyttö yleisessä seurannassa	38
8	TOIMINTOJEN MITTAAMINEN JA TUNNUSLUVUT	39
8.1	Mittaamisen välineitä	39
8.2	Tunnusluvut	40
8.2.1	Taustamuuttujat	42
8.2.2	Palvelun tarvetta ja kysyntää kuvaavia muuttujia	42
8.2.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavia muuttujia	42
8.2.4	Opetus- ja kirjastotoimen palvelutarpeen ja kysynnän kuvaaminen	44
8.2.5	Koulutuksen resurssit ja tarjonta	44
8.2.6	Opetus- ja kirjastotoimen palvelujen tarjontaa ja käyttöä kuvaavia muuttujia	45
8.2.7	Keskeisimmät kuntataloutta kuvaavat muuttujat	45
8.3	Rahoituksen riittävyys	46
8.4	Mittareiden arviointia	46
9	KANSALLINEN KUNTIEN TILAA KOSKEVA RAPORTTI	49
LIITTEET		
1.	Kansallisen tason kuntien peruspalvelujen itsearvioinnin kehittämishanke. Asettamispäätös 7.2.2000	51
2.	Kansallisen arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet	53
3.	Kansallisen arvioinnin ja lääninhallitusten arvioinnin vertailu	54
4.	Kuntakortti (2 kpl)	56
5.	Testikunnat	59
6.	Testikunnat 1999	60

1 HANKKEEN ASETTAMINEN

1.1 Asettamispäätös

Sisäasiainministeriö on 7.2.2000 asettanut Kansallisen kuntien arviointityön kehittämishankkeen. Hankkeen tarkoituksena on yhdistää kunnan hallintoprosessin tuottama arviointitieto laskentajärjestelmän tuottamien taloudellisuustietojen kanssa, jotta saataisiin riittävä kokonaiskuva kuntien yleisestä toimintakyvystä, kansalaisten hyvinvointipalvelujen saatavuudesta ja hyvinvointipalvelujen rahoituksen riittävyydestä. Arviointitietoja käytetään hyväksi kuntien oman toiminnan ohjaamisessa sekä kuntien yleisen toiminnallisen ja taloudellisen tilan kuvaamisessa osana sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomusta.

Projektin lähtökohtana on, että arviointityötä ja tarkastuskulttuuria kehitetään siten, että arviointityön kautta olisi saatavissa kansallisen seurannan kannalta arvokasta tietoa. Pystyykö kunnallishallinto tuottamaan kansalaisille sille tehtäväksi annetut **perustuslain mukaiset perusoikeudet** (TSS-oikeudet) ja muut lailla säädetty palvelut. Arviointityön kehittämisen lähtökohtana täytyy kuitenkin aina pitää paikallisen itsehallinnon tarpeita. Arviointityö on tärkeä osa kunnan johtamisjärjestelmää. Arviointikertomuksen käsittely kunnanvaltuustossa tulee saada vähintään yhtä tärkeän roolin kuin talousarviokäsittely. Kysymys on pitkäjänteisestä vuosi vuodelta etenevästä kehitysprosessista, joka edistyy hallinnon sisäisen kulttuurin kehittyessä. Kunnallistalouden kiristymisestä on puhuttu useita vuosikymmeniä. Tilanteesta on selvitty inkrementaalisilla ratkaisuilla. Palvelutarpeen rahoitus on hoidettu lisäämällä tuloja riittävä määrä. Julkisen talouden osuutta ei Suomi Euroopan unionin jäsenenä voi enää kasvattaa. Katseet on käännettävä tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Laskentatoimen tuottamalla tilinpäätöstiedoilla pystytään selvittämään kuntien talouden tila. Palvelujen saatavuutta sekä toiminnan tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta on vaikeampi selvittää.

Kaikki kuntataloudesta viimeaikoina tehdyt selvitykset osoittavat, että kunnissa on tapahtumassa eriytymiskehitystä. Toisaalta kansalaistyytymättömyytenä on tullut esille, että suurten taloudellisesti vahvojen keskusten palvelurakenne ei tyydytä kuntalai-

sia. Monet pienet kunnat ovat ainakin markkinoinnissaan korostaneet hyviä ihmisläheisiä palveluita. Julkisten palvelujen tarkoituksena ja olemassaolon oikeutuksena on koko yhteiskunnan ja asiakkaan hyöty. Tämä vaatii julkisten palvelujen laadun, saatavuuden ja tehokkuuden jatkuvaa parantamista. Kehityksen seuranta edellyttää kansallista arviointityötä.

Ainoa koko kunnallisen palvelutuotannon kattava lakisääteinen arviointi-instanssi kunnallishallinnossa on tarkastuslautakunta. Sen tehtävänä on arvioida valtuuston hyväksymien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Samalla arvioidaan kunnan sisäisen johtamisjärjestelmän toimivuutta. Hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisen yleisvastuun perusteella tarkastuslautakunta voi arvioida kunnan hallinnon toimintaa muutoinkin. Kysymys on kunnan organisaation suorittamasta itsearviointista lähtökohtana kansalaisnäkökulma. Johtamisjärjestelmän toimivuus on samalla kriittisen tarkastelun alaisena.

Kuka tai ketkä ovat vastuullisia kuntien peruspalvelujen tuottamisesta ja sisällöstä? Ohjataanko toimintaa kansalaislähtöisesti kunnallishallinnon toimesta tai valtion viranomaisten lähtökohdista ao. hallinnonalan näkövinkkelistä? Peruspalvelutuotannossa löytyy rooli sekä kunnallishallinnolle että sektorihallinnolle. Kunnanvaltuustot ovat vastuussa siitä, että kansalaiset saavat kuntien tuottamaksi määrätyt peruspalvelut tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Sektoriviranomaisilla on velvollisuus kehittää palvelutuotannon laatua ja sisältöä. Tarkastuslautakuntien tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

1.2 Mitä arviointi on

Arviointi on jonkin seikan tai asiantilan vertaamista tiettyyn kriteeriin sekä arvioivan päätelmän toteuttamista tällä perusteella. Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa soveltamiskelpoista tietoa päätöksenteon tueksi.

Arviointi on tiivistetysti:

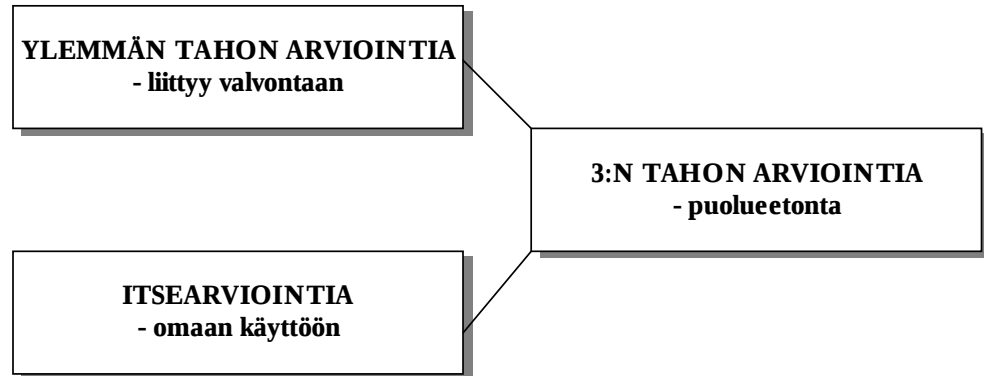
- arviointikriteerien valintaa
- tietojen hankintaa päätöksenteon tueksi
- asiantilan vertaamista tiettyyn kriteeriin
- arvioivan päätelmän toteuttamista (arvottaminen)
- soveltavaa ja tuloksia välittömästi hyväksikäyttävää
- käytännönläheistä
- toimintaa, jossa on mahdollista käyttää tutkimuksen menetelmiä
- ensisijaisesti toiminnan ohjauksen ja kehittämisen väline
- osa toiminnan ja tuloksellisuuden tarkastamista.

(Julkisten palvelujen arviointi, Suomen Kuntaliitto, Valtionvarainministeriö 1998.)

Arviointia voidaan tehdä:

- etukäteisarviointina
- jälkikäteisarviointina
- toiminnan aikana

Arviointi voidaan jakaa kolmeen pääryhmään:



Kun sitoutumisaste arviointiin on alhainen, ylemmän tason suorittamana se on lähinnä symbolista ja itsearviointina se on rituaalinomaista. Arviointitiedon hyväksikäytön aste jää myös alhaiseksi. Tehokas arviointi edellyttää kaikkien tasojen voimakasta sitoutumista asiaan. Ulkopuolisen tekemä arviointi pitää tällöin sisällään ohjausnäkökulman ja itsearviointia voidaan käyttää hyväksi organisaation kehittämisessä. Se mahdollistaa oppimisprosessin.

Pitkän ajan tavoitteena on kehittää kuntien itsearviointia ja muuta erillisarviointia siten, että ne tuottavat materiaalia ”puolueettoman” tahon arvioitavaksi, joka julkaisee vuosittain kansallisen arvioinnin kuntien yleisestä toimintakyvystä.

2 HANKKEEN TAVOITTEET

Tämän kuntien peruspalvelujen itsearvioinnin kehittämishankkeeseen liittyvän projektin tarkoituksena on luoda edellytykset, jotta voitaisiin tuottaa tiivistä kansallisen tason arviointitietoa päätöksenteon tueksi.

- **Tavoitteena on, että kuntaosasto laatii vuosittain tilannekatsauksen kunnallisen itsehallinnon tilasta ja rahoituksen riittävydestä. Kertomus liittyy sisäasiainministeriölle määrättyyn yleistä toiminnan ja talouden seurantaan koskevaan tehtävään sekä kuntatalouden kehityksen arviointiin. Tilannekatsauksella välitetään kuntien itsearviointitietoa valtakunnan tasolle.**
- **Arviointityön tavoitteena on selvittää rahoituksen riittävyys niihin kuntien tuottamiin peruspalveluihin, joissa valtiolla ja kunnilla on yhteinen rahoitusvastuu. Arviointitietoa voidaan hyödyntää budjettiprosessin yhteydessä sekä valtion ja kuntien yhteistyössä.**
- **Tavoitteena on luoda kokonaiskuva yhdistämällä eri sektoriviranomaisten arviointitietoja ja näin tiivistää yhteistyötä viranomaisten välillä. Tavoitteena on tuottaa tietoa niiden kuntien ja kuntaryhmien tunnistamiseen, joissa palvelujen saatavuuden ja hinnan välinen suhde on poikkeava.**
- **Kansallista arviointia tehtäessä tullaan käyttämään hyväksi sektoriministeriöiden lääninhallitusten arviointitietoja.**
- **Arviointitietoa voidaan hyödyntää harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia jaettaessa, valtionosuusjärjestelmää arvioitaessa, kuntajakoasioita valmisteltaessa ja lainvalmistelutyössä.**

Kun halutaan tehdä kansallisen tason arviointia, olisi kunnassa tavoitteita asetettaessa tiedettävä ne asiat, joihin arviointi kohdistuu. Tavoitteet tulisi määritellä niin, että toimintaprosessista saadaan tarvittavat tiedot arvioinnin tekemisestä varten.

Tilinpäätösanalyysit ja arviointikertomukset kohdistuvat menneisyyteen. Päätöksen-
tekoa ja toiminnan ohjausta varten tarvitaan arvioita tulevasta kehityksestä. Käytettä-
villä mittareilla ja analyyseillä tulee olla kykyä ennustaa tulevaisuutta. Kuntaosastolla
on otettu käyttöön ennustemalli, jolla arvioidaan kuntien rahoituksen riittävyyttä pe-
rustuen kuntien tilinpäätöksiin ja Kuthanekin hyväksymiin kuntataloutta koskeviin
ennusteisiin.

Hankkeen toissijaisena tavoitteena on herättää kysymys:

- Voidaanko kuntien tavoitteen asettelua kehittämällä saada toiminta- ja taloustilas-
ton välityksellä yhteismitallista tietoa nopeammassa aikataulussa?
- Miten tarkastuslautakuntien toimintatapaa tulee kehittää, jotta saadaan parempaa
arviointitietoa toimintaprosessista?
- Miten tarkastuslautakunnat voidaan liittää kiinteämmäksi osaksi kunnan johtamis-
ta ja itsearviointia?
- Täyttääkö palveluiden tarpeen ja tarjonnan suhde ja laatutaso niille lainsäädännös-
sä asetetut vaatimukset?
- Vastaako toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja laatu asetettuja vaatimuksia?
- Miten sektoriministeriöt ja sisäasiainministeriön kuntaosasto hyödyntävät saamiaan
arviointitietoja?

3 HANKKEEN TOTEUTUS, AJOITUS JA RESURSSIT

Hanke toteutetaan sisäasiainministeriön kuntaosaston toimesta. Projektin vetäjänä toimii neuvotteleva virkamies Seppo Juntti. Hankeryhmään on kutsuttu jäseniä Suomen Kuntaliitosta sekä muista ministeriöistä. Työryhmässä ovat olleet mukana: erikoistutkija Anna Kaisa Iivari sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä ja suunnittelija Riitta Lehtomaa opetusministeriöstä. Opetus- ja kirjastotoimen indikaattorivalmistelusta on vastannut taloussihteeri Markku Harrinvirta opetusministeriöstä. Työskentelyyn ovat osallistuneet myös neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki valtiovarainministeriöstä, kehittämisspäällikkö Olli Nylander Stakesista, suunnittelija Tuula Hausmann Tilastokeskuksesta ja neuvotteleva virkamies Hannele Savioja sisäasiainministeriöstä. Asiantuntijoina on lisäksi kuultu seuraavia: hallitusneuvos Riitta Kaivosoja, opetusministeriö; suunnittelupäällikkö Jouko Könnölä, opetusministeriö; johtaja Kirsi Lindroos, opetusministeriö; lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen, opetusministeriö; taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö sekä kulttuuriasianneuvos Anneli Äyräs, opetusministeriö.

Hankkeen valmistelut aloitettiin syksyllä 1999. Hankeryhmä aloitti työskentelynsä 4.4.2000. Hankeryhmä analysoi kuntien arviointityötä, tutustui ministeriöiden ja lääninhallituksen arviontitoimintaan ja tiedonkeruuseen sekä Tilastokeskuksen toimintaan ja taloustilastoon. Työryhmän tehtävänä ei ole ollut kehittää uusia indikaattoreita tai arviointivälineitä, vaan pohtia miten olemassa olevaa tietoa yhdistämällä voidaan tuottaa kuntien tilaa kuvaavaa materiaalia. Kuntien itsearviointitietojen muokkaaminen sellaisiksi, että niitä voidaan käyttää hyväksi kansallisen tason arvioinnissa vaatii sitkeää perustyötä ja koulutusta. Eri sektoreiden välillä voi olla arviointitietojen saatavuuden välillä suuriakin eroja. Asian massiivisuus ja jäykkyys haittaa kansallisen arvioinnin toteutusta. Hankeryhmä seurasi Suomen Kuntaliiton ARVI-projektin sekä Kuntaliiton, valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön yhteistä ASTRA-projektin etenemistä. ARVI-projektin tavoitteena on tuottaa suositus, jolla vaikutetaan arviointikertomusten sisältöön.

4 HANKKEEN LÄHTÖKOHDAT

4.1 Hallitusohjelma

Arviointityön ja tarkastuskulttuurin kehittämisestä on maininta pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa: ”Kunnallisten peruspalveluiden laatu ja saatavuus turvataan. **Kuntien peruspalveluiden arviointijärjestelmää** kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi.

Arvioidaan kuntien tehtävien, velvoitteiden ja rahoituksen tasapaino. Tulopohjan kehittämistä jatketaan tavoitteena lisätä vakautta, ennustettavuutta ja kuntien omaa päätöksentekomahdollisuutta.”

Arviointitoiminnan ja tarkastuskulttuurin kehittämisen valmisteluvastuu on sisäasiainministeriön kuntaosastolla, Kuntaliitolla ja kirjanpitolautakunnan kuntajaostolla. Työllä edistetään kuntien vastuullisen johtamis- ja talouskulttuurin kehitystä sekä tuotetaan kuntien toiminnallista tilaa koskevaa aineistoa, jota käytetään valtion kuntapolitiikan vaikutusten seurannassa.

4.2 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnitelma

”Kunnille on säädetty laaja ja periaatteessa yhtäläinen yhteiskunnallisten palveluiden järjestämisvastuu. Itsehallinnollisuuden pohjalle rakentunut lainsäädäntö on sallinut ja edellyttänyt, että kunnat järjestävät palvelunsa toimintaympäristöönsä, kokoonsa, alue- ja väestörakenteeseen ym. kunkin kunnan omiin olosuhteisiinsa sopeutetulla tavalla.

Kunnissa lakisääteiset peruspalvelutehtävät ovat ensisijaisessa asemassa. Niiden ylläpitäminen nykyisellä veroasteella näyttäisi kiristyvän rahoituksen vaikeutuessa.”

Sisäasiainministeriö on ottanut erääksi tehtäväkseen kuntien talouden ja toiminnan analyysimenetelmien kehittämisen. Sisäasiainministeriön on arvioitava kuntien kykyä suoriutua hyvinvointitehtävistään ja rahoituksen riittävyttä. Arviota voidaan syventää kuntien tarkastustoimen tuottamilla tiedoilla.

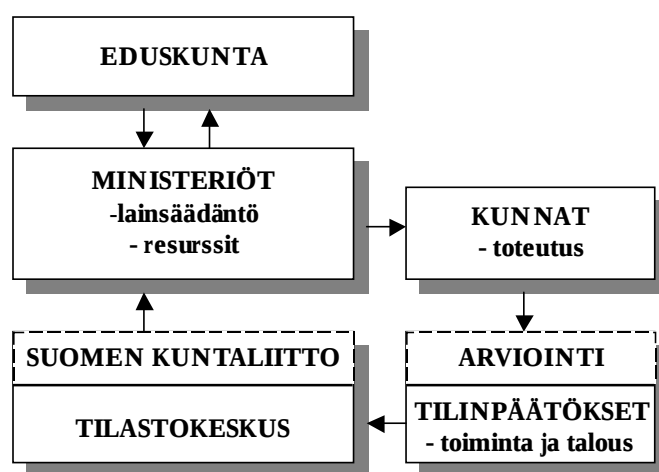
4.3 Valtiontilintarkastajien lausuma

Valtiontilintarkastajat ovat jo pitkään valvontatyössään seuranneet ja tutkineet sitä, miten kansalaisten yhdenvertaisuus on turvattu maan eri osissa, kun kysymys on tarjolla olevien peruspalvelujen saatavuudesta, määrästä ja laadusta. Jokaisella kansalaisella on mm. oikeus maksuttomaan perusopetukseen, välttämättömään toimentuloon tai huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Valtio turvaa, että kansalaisilla on perusoikeuksien toteutumisen ja peruspalvelujen osalta riittävän yhdenvertainen asema maan eri osissa. Varsinainen toteuttamisvastuu on katsottu kuitenkin olevan kunnilla. Asian tarkastelua haittaa se, että termille peruspalvelu ei ole löydettävissä yksiselitteistä määritelmää. Yhdenvertaisuuden mittaamisen ongelmana on, että voimassa oleva ohjausjärjestelmä ei tuota päätöksenteon pohjaksi riittävän luotettavaa ja käyttökelpoista informaatiota. Eri ajanjaksoina käytettävät ohjausmuodot ja ohjauskeinot voivat perustua lainsäädäntöön, tai uusia ohjauskeinoja voidaan ottaa käyttöön yhteiskuntapolitiikassa tai hallintokulttuurissa tapahtuneiden muutosten tuloksena. Ohjausjärjestelmä koostuu useista ohjauskeinoista, joiden keskinäiset painotukset vaihtelevat eri ajanjaksoina. Käytettävissä olevia ohjausmuotoja ovat normiohjaus, resurssi- eli määrärahaohjaus, sisältöohjaus, tulosohtaus, sopimusohjaus, informaatio-ohjaus ja asiakasohjaus.

”Valtiontilintarkastajien mielestä peruspalveluiden tuottamista koskevan rahoitus- ja ohjausjärjestelmän jatkuvat muutokset ovat tuoneet järjestelmään epävakautta ja vaikeuttaneet järjestelmän vaikutusten seuranta- ja arviointia. Puuttuva, vertailukelpoinen tieto kansalaisten peruspalveluiden toteutumisesta ja erityisesti perusturvalautakunnan roolin vähäisyys eivät ole mahdollistaneet valtion ohjauksen suuntaamista tarpeen vaatimalla tavalla. Koska informaatio-ohjauksessa ei ole käytössä normiohjaukseen sisältyviä tiedonhankintamenetelmiä, joudutaan rahoitusjärjestelmän vaikutuksia ja peruspalvelujen tuottamista koskeva tieto hankkimaan seuranta- ja arviointijärjestelmien avulla. Valtion ohjausta palvelevaa seuranta- ja arviointityötä on haitannut se, että peruspalvelutehtävät on hajautettu neljälle eri ministeriölle. Hajautetusta vastuusta on seurannut se, että ministeriötasolta puuttuu kokonaisvaltainen ohjausote ja yhtenäinen käsitys valtiosuusjärjestelmän toimivuudesta.” (Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1998)

4.4 Valtiovarainvaliokunnan lausuma

Valtion on luotava kunnille määrittelemänsä hyvinvointipolitiikan toteuttamisen taloudelliset edellytykset turvaamalla kunnille sellainen tulopohja, että kansalaisille tarjotut julkiset palvelut ovat tasavertaisesti saatavilla kaikissa kunnissa ja kaikissa olosuhteissa. Huolestuneena meneillään olevasta kuntien rahoitusaseman eriytyvästä kehityksestä valtionvarainvaliokunta hyväksyi lausuman. ”Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkoin seuraa palvelujen saatavuutta ja kuntien rahoituksen riittävyyttä, kehittää kuntien keskinäisen vertailun ja tulopohjan vahvistamisen työvälineeksi yleisesti uskottavia tunnuslukuja sekä analysointi- ja ennakointimalleja.” (Valtionvarainvaliokunta 1999)



Kuntien itsearviointia sekä toiminta- ja taloustilastointia on kehitettävä siihen suuntaan, että ne sellaisenaan tuottavat maan hallitukselle ja eduskunnalle palautetietoa peruspalvelujen saatavuudesta ja rahoituksen riittävyydestä.

4.5 Suomen Kuntaliiton kannanotto

”Jos kunnat pystyvät huolehtimaan oman tilansa arvioinnista ja luomaan siltä pohjalta riittävän perusaineiston kansallisten tavoitteiden toteutumisesta kunnissa, sen pitäisi tyydyttää myös valtion keskushallintoa. Ellei tätä tietoa ole annettavana kunnista, on toisaalta varma, että sen tekevät valtion viranomaiset itse. Vuorovaikutuksessa ja neuvottelupöydässä pärjää vain, jos on itsellään myös jotain annettavaa. Tämä kehitteillä oleva kuntien valtuustotasoinen arviointijärjestelmä on mahdollista rakentaa sellaiseksi, että se antaa perustiedot kansalliselle arvioinnille. Tämä luo toimivan järjestelmän niin hallintotasojen kuin eri sektoreidenkin välille.” (J-P. Alanen)

Suomen Kuntaliitto on ollut mukana Julkisten palvelujen arviointistrategia -projektin (ASTRA) työryhmässä. Työryhmän julkaisemassa raportissa todetaan, että julkisten palvelujen arviointitoiminnan kenttä on tällä hetkellä pirstaleinen. Syitä tähän on monia. Arvioinnin käsite on epäselvä ja vaikeasti hallittava. Julkiseen palvelutuotantoon liittyvät viimeaikaiset lainsäädännön uudistukset ovat lisänneet arviointitarvetta. Normiohjauksen purku sekä pyrkimys julkisen sektorin toiminnan entistä suurempaan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen ovat lisänneet kiinnostusta ja tarvetta arviointiin.

4.6 Lääninhallitusten suorittama arviointi

Seuraavassa on katsaus lääninhallitusten arviointityötä kehittämään asetetun työryhmän (Sisäasiainministeriön julkaisu 9/1999) havainnoista ja johtopäätöksistä. Peruspalvelujen arviointityöryhmän loppuraportin tuloksia tulee huomioida ja hyödyntää kansallisessa kuntien peruspalvelujen arviointihankkeessa.

Lääninhallitusten suorittamaa peruspalvelujen arviointia kehittämään asetetun työryhmän tehtävänä oli:

- lääninhallitusten työn kehittäminen (peruspalvelujen arvioinnin vakiinnuttaminen ja yhtenäistäminen kaikissa lääninhallituksissa siten, että peruspalveluita arvioidaan samojen kriteerien perusteella)
- sektoriviranomaisten ja lääninhallitusten valvonnan parantaminen (arvioinnin liittäminen nykyistä kiinteämmäksi osaksi tulosohjausprosessia)
- valtiovallan lainsäädäntötyön ja taloussuunnittelun tehostaminen (arviointiraporttien hyödynnettävyys esim. säädösvalmistelussa, taloussuunnittelussa ja valtakunnallisten suunnitelmien laadinnassa paranee).

Tehtäväksiannossa ei mainittu kuntien palvelutuotannon ja itsearviointin kehittamisestä.

Julkisten palvelutoimintojen järjestämisessä lähtökohtana on julkiselle vallalle hallitusmuodossa määritelty vastuu kansalaisten peruspalvelujen turvaamisesta; oikeus maksuttomaan perusopetukseen, terveelliseen ympäristöön ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lähtökohta on kummassakin hankkeessa sama, mutta lääninhallitusten suorittamassa arvioinnissa peruspalvelukäsite on laajennettu koskemaan myös esim. päivittäistavaroiden saatavuutta.

Miksi arvioidaan? Kansalaiset vaativat julkiselta hallinnolta entistä laadukkaampia ja paremmin saatavissa olevia palveluita sekä myös vaikuttamismahdollisuuksiensa lisäämistä. Kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa kuntien tuottamien peruspalvelujen laatuun ja saatavuuteen äänestämällä vaaleissa valtuustoihin haluamiansa edustajia. Kunnallishallinnossa seuranta ja arviointi on saanut laissa säädetyn kaikkia kuntia

koskevan yhteneväisen muodon. Lääninhallitusten arviointityöryhmä lähtee loppuraportissaan siitä, että kuntien suorittama itsearviointi, jota mm. tarkastuslautakunnat tekevät on ensisijainen. ”Tätä kuntien suorittamaa itsearviointia täydentää lääninhallitusten suorittama peruspalvelujen arviointi. Lääninhallitusten peruspalvelujen arvioinnissa ei puututa kuntien päätösvaltaan, vaan tarkoituksena on tukea oikeudenmukaisen ja kansalaisten peruspalvelut turvaavan toiminnan toteutumista alueellisesti.”

Lääninhallitusten arviointityö lähtee siitä, että kuntien omaa arviointiansa varten keräämät tiedot ovat valtion viranomaisten käytettävissä ja, että lääninhallitusten suorittama arviointi palvelee myös kuntia peruspalvelujen kehittämisessä. Kansallinen kuntien peruspalvelujen arviointihanke lähtee samasta olettamuksesta. Tarkoituksena on sisällön kehittämisen lisäksi yhdessä Kuntaliiton kanssa pohtia menetelmiä, joilla arviointitiedot siirretään kunnilta valtiolle ja mahdollinen analyysi tarvittaessa valtiolta kunnille. Lääninhallitusten arviointi ainakin toistaiseksi tapahtuu Tilastokeskuksen julkaisemien tilastojen ja kunnille lähetettyjen kyselyjen pohjalta. Yhtenäisen arviointimateriaalin saaminen onkin todettu eräksi ongelmaksi. Tavoitteena on, että lääninhallitukset keräävät kunnilta kuntien suorittaman itsearvioinnin tiedot läänikohtaista arviointia varten. Lisäksi kunnille osoitetaan kyselyjä tai kerätään tietoja muulla tavoin silloin, kun tämä on välttämätöntä arviointiaineiston keräämiseksi. Raportissa ei oteta kantaa, mitä nämä kuntien itsearviointitiedot ovat. Lääninhallituksen tekemiin kyselyihin kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta vastata.

Lääninhallituksissa peruspalvelujen arviointityö on osa lääninuudistuksesta johtuvaa kehittämistyötä. Erilaisista poikkihallinnollisista tarkasteluista on varmasti saatavissa lisäarvoa ja näkökulmia valtakunnallisia ratkaisuja varten esim. kansalaisten turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Lääninhallitusten arvioinnin lähtökohtana on kansalaisnäkökulma eli lähinnä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja tason selvittäminen sekä valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen edistäminen. Kansallisen tason kuntien arviointityön kehittämishankkeen lähtökohtana on selvittää kokonaiskuva kuntien yleisestä toimintakyvystä, kansalaisten peruspalvelujen saatavuudesta ja peruspalvelujen rahoituksen riittävydestä. Tarkoituksena on luoda yhtenäinen järjestelmä, joka pitää sisällän mahdollisuuden kuntakohtaiseen analyysiin ja palautteeseen. Lääninhallitusten arviointityön eräänä kehittämistä tarvitsevana asiana on nähty nimenomaan yhtenäisen palautejärjestelmän puuttuminen (ks. Liite 2).

Yleisiksi arviointiin liittyviksi ongelmiksi on raportissa havaittu mm.:

- Arvioinnin pohjana oleva tietomäärä on erittäin suuri.
- Arvioinnin pohjana olevat tiedot ovat ainakin osittain liian vanhoja.
- Arviointityö joudutaan tekemään nopeassa aikataulussa, eikä esim. keskusteluja kuntapuolen kanssa aineiston käsittelystä ehditä käymään.
- Raporteissa on keskitytty enemmän kuvaukseen kuin arviointiin ja johtopäätöksiin.
- Raporttien jakelussa on suuria puutteita.

- Kunnat eivät pysty hyödyntämään arvioinnin tuloksia.
- Arvioinnin rakenne on epäselvä.

Lääninhallitusten arviointityötä koskevaan keskushallinnolle osoitettuun kyselyyn vastattiin mm. että raporttiin tulisi laatia valtakunnallinen yhteenveto ja arviointikohteita täsmentää niin, että kehittämistarpeet tulevat esiin. Tarkastelu tulisi fokusoida esim. rakennemuutoskuntiin, taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin ja harkinnanvaraista avustusta hakeneisiin/saaneisiin kuntiin.

Lääninhallitusten arviointityötä koskevaan kyselyyn kunnat vastasivat melko laimeasti. Varsinkin suuremmissa kaupungissa oltiin sitä mieltä, että raporteista ei juuri ole hyötyä. Kuntien luottamushenkilöt tunsivat huonommin lääninhallitusten arviointityön, mutta he katsoivat virkamiehiä useammin, että arviointiraporteista on hyötyä.

Kunnat haluavat:

- Enemmän palautetta.
- Arviointeja ei pitäisi tehdä yksinomaan tilastotietojen pohjalta, vaan kuntia pitäisi kuulla arvioinnin tekovaiheessa.
- Arviointeja tulisi kehittää havainnollisempaan suuntaan ja tuoda esiin myös perusteet, joiden mukaan tuloksiin on päädytty.
- Raporttien tiedot myös luottamusmiehille (tarkoitettaneen luottamushenkilöitä).
- Raporttein sisältöä tiivistettävä.
- Malliesimerkit hyvin onnistuneista kunnista.
- Tulisi määrittää alarajat, miten palvelut tulee hoitaa.
- Tietojen ajantasaistaminen.
- Tiedot kuntakohtaisina ja asukasmäärään suhteutettuina.
- Pällekkäisyyksien poistaminen arvioinnissa.
- Arvioinnin tulee perustua kunnille säädöksissä yms. asetettuihin velvoitteisiin.
- Kunnan omat tavoitteet selkeämmin mukaan.

Etenkin suurempien kuntien edustajat katsoivat, että arviointi tulee suorittaa ilman kunnille osoitettuja kyselyjä. Arviointitietoa kokoaa hyvin monet tahot ja on vaarana, että kunnissa tiedon keruu syrjäyttää tärkeämpiä tehtäviä, kuten valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamisen (Suvi Rihtniemi, ARVI-maakuntakierros).

Kansallinen kuntien peruspalvelujen arviointihanke vastaa useampiin edellä esitettyihin haasteisiin. Kansallinen arviointi laaditaan kuntien hallintokoneiston tuottaman arviointimateriaalin ja tilinpäätösmateriaalin pohjalta. Raportista tulee tehdä selkeä ja yhdenmukainen. Käytettävien mittarien määrä rajataan muutamaa keskeiseen.

Kun suunnitellaan kansallista kuntien peruspalvelujen arviointityötä, on otettava huomioon edellä esiin tuodut lääninhallitusten arviointityön kehittämiseksi tehdyn kyse-

lyn tulokset ja muut arviointityön kokemukset. Kaikki osapuolet pitävät arviointityötä tärkeänä ja kehittämisen arvoisena. Lähtökohtana on, että ei saa syntyä uutta byrokratiaa ja arviointitieto on saatava käyttöön pitkälle jalostettuna käyttäjän toivomassa muodossa.

4.7 Ministeriöiden suorittama arviointi

Sektoriviranomaisten arviointityötä käsittelevässä osassa tarkastellaan arvioinnin lähtökohtia, arvioitavien kohteiden valintaa, arviointikriteereitä, kuka arviointia suorittaa ja mitä tuloksia on saavutettu. Lisäksi pohditaan, voidaanko sektoriviranomaisten arviointikriteereitä hyödyntää kehitettäessä kuntien itsearviointia eli pyritään suuntaamaan itsearviointia eri viranomaisia hyödyntävään suuntaan.

4.7.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveyspalvelujen arviointia ohjaa valtioneuvoston nelivuotiskaudeksi 2000–2003 hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma eli TATO. TATOssa hallitus määrittelee hallitusohjelman pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset kehittämistavoitteet sekä konkretisoi tavoitteita tukevat toimenpidesuosittukset. Ohjelma on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla laajassa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten, kuntasektorin, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sekä muiden ministeriöiden kanssa. Tavoitteiden ja toimenpidesuosittelujen toteutumista seurataan aktiivisesti. Arvioinnissa keskeisimmät toimijat ovat lääninhallitukset, jotka tekevät peruspalvelujen arviointia sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset. Myös sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään TATOn seurannassa. Hallitus raportoi ohjelman toteutumisesta joka toinen vuosi eduskunnalle annettavan sosiaali- ja terveystietomuksen yhteydessä. Myös sosiaali- ja terveysministeriön vuotuisessa hallinnonalakertomuksessa arvioidaan ohjelman toteutumista.

TATO määrittelee osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon arviointitarvetta. Siinä korostuu valtakunnallinen näkökulma. Yksistään tämä näkökulma ei riitä arvioinnin pohjaksi, vaan tarvitaan myös muuta, eri tasoilla tapahtuvaa toiminnan arviointia. Palvelujen käyttäjien, tuottajien, kuntapäätäjien ja keskushallinnon tietotarpeet ovat osittain erilaisia. Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointi lähtee pitkälti keskushallinnon tarpeista. Arvioinnin erityispiirteenä ja vahvuutena on mahdollisuus yhdistää arviointitoiminnassa eri hallinnonalojen asiantuntemus. Tällöin poikkihallinnolliset arviointitehtävät sopivat erityisen hyvin lääninhallitusten tehtäväksi. Hoito- ja toimintakäytäntöjen arviointi tai sosiaali- ja terveyspalvelujen taloudellisuus- ja vaikuttavuusarviointit kuuluvat ensisijaisesti tutkimuslaitosten vastuulle. Tällaista arvioin-

tia tehdään mm. sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksessa (Stakesissa). Yksityiskohtaisemmin tutkimus- ja arviointikohteista sovitaan vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin tulossopimuksissa. Stakes tukee osaltaan myös kunnissa tehtävää itsearviointia mm. pitämällä yllä sosiaali- ja terveydenhuollon tilastotietokantaa (Sotkaa), joka on käytössä jokaisessa kunnassa.

4.7.2 Opetusministeriö

Koulutuksen ohjauksessa on siirrytty tulosohjaukseen ja erilaisia normiohjausjärjestelmiä on purettu systemaattisesti. Rahoitusjärjestelmiä on uudistettu laskennalliseen suuntaan. Tämä on lisännyt tarvetta toiminnan tulosten seurantaan ja arviointiin. Toiminnan tulostavoitteita ja niiden arviointiperusteita on kirjattu valtion vuotuisen talousarvioon sekä toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Opetusministeriö on sopinut Opetushallituksen ja lääninhallitusten kanssa toteutettavista arvioinneista. Opetushallituksen toimialaan kuuluu oppimistulosten arviointi ja lääninhallitusten keskeisenä tehtävänä on peruspalvelujen arviointi.

Vuoden 1999 alussa voimaan tulleessa koulutusta koskevassa lainsäädännössä on arviointia koskevat säännökset. Niiden mukaan koulutuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus osallistua myös toimintansa ulkopuoliseen arviointiin.

Opetusministeriö vastaa kansallisen arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen Opetushallituksen tai muun ulkopuolisen tahon tehtäväksi. Lainsäädännön mukaan koulutuksen paikallinen arviointi voidaan toteuttaa itsearviointina yksikkötasolla. Paikallisessa arvioinnissa on mahdollista käyttää myös ulkoista arviointia.

Opetuksen arvioinnin suorittamista varten on vuonna 1996 laadittu Koulutuksen arviointistrategia-asiakirja. Sen ovat yhteistyössä laatineet opetusministeriö, Opetushallitus, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Akatemia.

Opetus- ja kulttuurihallinnon arviointijärjestelmän tarvitseman tietopohjan tuottamiseksi opetusministeriön, Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen välillä solmittiin vuonna 1998 tietopalvelun yleinen runkosopimus, joka koskee koulutustilastoja.

Opetusministeriön vastuulla on Opetushallituksen ylläpitämä valtionosuustietojärjestelmä, jota käytetään uuden valtionosuusjärjestelmän mukaisten rahoituspäätösten valmisteluun, maksamiseen, opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten seurantaan, taloudellisuuden arviointiin sekä rahoitusjärjestelmien edelleen kehittämiseen. Järjestelmä kattaa valtion, kunnallisen ja yksityisen opetustoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-

aikatoimen opetusministeriön hallinnonalalle kuuluvat tehtäväalueet.

Tietojärjestelmän tiedot muodostuvat kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien sekä oppilaitosten ylläpitäjien opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätöksiin perustuvista kustannustiedoista sekä rahoituksen perusteina olevista rahoituslainsäädännön edellyttämistä määrällisistä tiedoista. Tehtäväalueeseen liittyy oleellisesti koulutuksen järjestäjille ja oppilaitosten ylläpitäjille toteutettu laaja raportointi koulutoimen kustannuksista ja tunnusluvista. Tietojärjestelmän hyväksikäyttö on tältä osin laajentunut oleellisesti kaikilla organisaatiotasoilla mm. säästö- ja kehittämistoimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Valtionosuusjärjestelmän tietosisältö ja tietojen kerääminen on suunniteltu yhteistyössä Tilastokeskuksen ja Suomen Kuntaliiton kanssa siten, että eduskunnan asettamat tavoitteet toteutuisivat mahdollisimman pitkälle uuden rahoitusjärjestelmän toimintaa kuitenkaan vaarantamatta.

OECD:n koulutusindikaattoreita käytetään keskeisimpänä aineistona verrattaessa kansallista koulutusjärjestelmäämme muiden maiden järjestelmiin. Kansainväliset vertailut tukevat kansallisia päättäjiä oman maan koulutuksen resurssien arvioinnissa. Koulutusindikaattorit ovat olleet opetusministeriön toimialalla jatkuvan kehittämistyön tukena. Niitä on käytetty lainsäädäntötyössä ja myös parlamentaarisen valvonnan välineenä. Opetusministeriö valmistelee valtioneuvoston päätettäväksi joka neljäs vuosi keskipitkän aikavälin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman, jossa määritellään koulutusjärjestelmämme kehittämistarpeet. Tämän suunnitelman valmistelussa indikaattoreilla on tärkeä merkitys.

Opetusministeriön toimialan peruspalvelujen saatavuutta ja laatua arvioitiin lääninhallitusten toimesta kokeiluluonteisesti vuonna 1996 ja sen jälkeen niitä on arvioitu säännöllisesti vuosittain vuodesta 1998 lukien. Arviointikohteet on sisällytetty opetusministeriön ja lääninhallitusten vuosittaisiin tulossopimuksiin. Vuodesta 1998 sopimuksiin on sisällytetty myös useammalle toimialalle yhteisiä arviointitehtäviä, kuten toimet nuorten syrjäytymisen ja huumeiden käytön ehkäisemiseksi.

Opetusministeriön toimialalla lääninhallitukset ovat käynnistäneet peruspalvelujen arviointeja. Lääninhallitukset ovat muodostaneet ministeriön eri toimialoilla omat verkostonsa arvioinnin kehittämiseksi kyseisellä toimialalla. Kunkin toimialan (koulutus, aikuiskoulutus, kirjasto, liikunta, nuoriso) verkostoon kuuluu jäsenenä edustaja toimialan arviointityötä tekevistä virkamiehistä kustakin lääninhallituksesta. Verkosto toisaalta kehittää arviointitoiminnassa käytettäviä mittareita ja menetelmiä ja lääninhallitusten arviointia yleisesti ja toisaalta yhteensovittaa tulosten esittämistä. Lisäksi verkosto valmistelee eri lääninhallitusten raporteista valtakunnallisen yhteenvedon. Järjestelmä mahdollistaa sen, että keskushallinto ja peruspalvelujen tuottajat saavat

yhtenäisin kriteerein ja menetelmin hankittua, yhtenäisesti esitettyä ja täten vertailukelpoista tietoa peruspalvelujen tilasta eri puolilta Suomea. Tavoitteena on arvioinnin tason kohottaminen sekä raporttien luotettavuuden ja niiden päättäjille kohdistuvan käyttöarvon kohottaminen.

Lääninhallitukset ovat järjestäneet alueellisia tilaisuuksia, joissa he esittelevät arvioinnin tuloksia. Samalla peruspalvelujen tuottajat ovat kommentoineet tuloksia ja esittäneet kohteita uusiksi arviointikohteiksi. Lääninhallitukset ovat lisäksi monin muin tavoin yhteydessä kuntiin ja muihin peruspalvelujen tuottajiin. Opetusministeriön käsityksen mukaan valtion viranomaisten ja kuntien yhteistyö peruspalvelujen arviointiasioissa tulee jatkossa edelleen lisääntymään.

4.7.3 Valtiovarainministeriö

Viime vuosikymmenellä koettu taloudellinen kriisi sekä toteutetut taloudelliset ratkaisut ovat aktivoineet keskustelua tehtävien ja vastuiden jaosta kuntien ja valtion välillä ja toisaalta vahvistaneet näkemystä siitä, että julkista taloutta on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena

Julkisen talouden rooli korostuu edelleen EMUssa ja tähän liittyvässä kasvu- ja vakaussopimuksessa, joka asettaa selkeät vaatimukset koko julkisen talouden tasapainolle ja korostaa finanssipolitiikan mahdollisuuksia talouspolitiikan välineenä. Tämän johdosta kunnallistalouden tasapainoon ja säätelyyn liittyvät kysymykset ovat entistäkin tärkeämpiä. Kunnallistaloudellisiin ratkaisuihin liittyvä tietomateriaali on viime vuosina kehittynyt ja monipuolistunut, mutta sen valmistelu on hajautunutta ja tapahtuu osittain irrallaan muun julkisen talouden arvioinnista.

Valtiovarainministeriössä valmistellaan yhteistyössä valtio–kunta -suhteen kannalta keskeisten ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa sisäasiainministeriön alaiselle Kuthanekille säännönmukaisesti tammi–helmikuussa ja elo–syyskuussa kunnallistalouden kehitysarvio koko maan tasolla. Kehitysarviossa tarkastellaan kunnallistalouden toteutunutta kehitystä ja esitetään arvio talousarviovuodelle sekä seuraaville neljälle vuodelle. Laskelmat perustuvat kokonaistaloudellisen kehityksen osalta valtiovarainministeriön lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteeseen sekä valtiovarainministeriön KTS-arvioihin.

Valtiovarainministeriö arvioi lisäksi kunnallistalouden tilaa suhdanne-ennusteissaan ja julkisen talouden tilaa koskevissa katsauksissaan. Valtiovarainministeriö valmistee myös talousarvioesityksen yleisperusteluihin kunnallistalouden tilaa koskevan arvion. Arviot tehdään kansantalouden tilinpidon mukaan. Kunnallistaloutta koskevaa valmistelua tulisi järkevöittää siten, että kunnallistalouden tilasta pyrittäisiin muodos-

tamaan yhteinen näkemys osana julkista taloutta.

Kunnallistalouden analyysia tulisi kehittää siten, että se entistä paremmin palvelisi kokonaistaloudellista ohjausta, muodostaisi riittävän pohjan valtion sektoriviranomaisien kuntia koskevalle päätöksenteolle sekä muodostaisi luotettavan tietolähteen kunnille, Kuntaliitolle sekä aluekehityksestä vastaaville viranomaisille kuin myös elinkeinoelämälle.

4.8 Tilastokeskuksen arviointitiedonkeruu

Tilastotoimea koskee tilastolaki (62/1994). Valtion tilastotoimen yleisviranomaisena toimii Tilastokeskus. Tilastolain 4 §:n mukaan tietojen antaminen on pääsääntöisesti vapaaehtoista, jollei tiedonantovelvollisuutta ole säädetty tässä tai muussa laissa. Tilastolain 11 §:ssä on säädetty mm. kunnille, kuntayhtymille ja kuntien liikelaitoksille velvollisuus antaa Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudesta, tuotteista ja palveluista sekä toiminnan edellyttämistä voimavaroista ja niiden käytöstä. Tilastolain 17 §:n mukaan tilastotarkoituksiin saadut tiedot ovat salassa pidettäviä lukuun ottamatta esim. kunnallisten viranomaisten toimintaa kuvaavia tilinpäätöstietoja.

Tilastojen täyttämistä kunnissa pidetään yleensä sietämättömän vastenmielisenä. Lomakkeita täytetään huolimattomasti, koska katsotaan, että aika on pois peruspalvelutyöstä. Kuntien viranomaisille on kerrottava kerättävän tiedon käyttötarkoitus. Tietoja käytetään edunvalvontaan ja toimintojen kehittämiseen, ei juurikaan valvontaan. Kyselyjen tietosisältöä on edelleen kehitettävä arviointityön näkökulmasta. Siirtyminen talousohjauksesta informaatio-ohjaukseen on muuttanut tilastotietojen tarkastelun näkökulmaa.

5 KANSALAISTEN PERUSOIKEUDET TURVAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

5.1 Perustuslaki

Perustuslailla on turvattu yksilön sosiaaliset, taloudelliset ja sivistykselliset oikeudet. Jos perusoikeudet eivät toteudu, yksityinen ihminen voi tarvittaessa vedota suoraan perusoikeuksiinsa. Lainsäädännöllä suurin osa TSS-oikeuksista on määrätty kuntien tehtäväksi. Suomessa on tällä hetkellä 448 kuntaa, joita koskee sama lainsäädäntö. Jokainen kunta on erikseen vastuussa asukkailleen näiden oikeuksien toteutumisesta.

Kuntien hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon (Perustuslaki 121 §). Kuntien tulee itsehallinnon nojalla hoitaa itselleen ottamansa ja niille laissa säädetty tehtävät. Sekä kunnan asukkaalla että kuntien itsehallinnolla on vahva perustuslain suoja. Yleisen oikeustulkinnan mukaan, jos kunnat eivät pysty suoriutumaan perusoikeuksien toteuttamistehtävästä, palautuu vastuu perusoikeuden toteuttamatta jäämisestä julkiselle vallalle. Tästä syystä valtion tulee aktiivisesti seurata kansalaisten perusoikeuksien toteutumista, jotta se voi tarvittaessa ennakoida kehitystä ja riittävän ajoissa turvata kuntien toimintakyky hoitaa tehtäviään. Tämän vuoksi tarvitaan kansallista arviointia.

TSS-oikeuksien piiriin kuuluvat seuraavat oikeudet:

- Oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä muuhun koulutukseen (16 §).
- Oikeus sosiaaliturvaan eli oikeus välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon.
- Oikeus perustoimentulon turvaan, oikeus sosiaali- ja terveystalouteen, oikeus perheen suojeluun ja asuntoon (19 §).
- Oikeus työhön eli työvoiman suojelu, työllisyyden edistäminen, oikeus työllistävään koulutukseen, suoja työstä erottamista vastaan (18 §).
- Oikeus terveelliseen ympäristöön (20 §).

Kansallinen arviointi kohdistetaan niihin erityistoimialaan kuuluviin tehtäviin, joihin liittyy valtion ja kuntien yhteinen rahoitusvastuu. Tällaisia ovat TSS-oikeuksien piiriin

kuuluvat kunnalliset perusopetukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tehtävät. Tarkastelun ulkopuolelle jääviä erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka eivät kuulu TSS-oikeuksiin ovat mm. palotoimi, kansalaisopistotoiminta. Sen sijaan kirjastotoimi on otettu mukaan arviointikorttiin.

5.2 Kuntalaki

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämia palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.” (Kuntalaki 2 §)

Kunnan toiminta on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan eli vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin tehtäviin. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavaksi ja erityistoimialaan tehtävät, jotka kunnan eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan on hoidettava. Lisäksi on toimeksiantotehtävät ja sopimukseen perustuvia tehtäviä esim. vaalit.

Voimassa olevilla kuntalain säännöksillä on vahvistettu kunnallista itsehallintoa korostamalla paikallisen demokratian merkitystä. Kunnat päättävät itse toimintatavoistaan. Pakollisia toimielimiä ovat kunnanvaltuusto ja -hallitus sekä tarkastuslautakunta. Kunta voi tuottaa palvelunsa yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa, tai ostaa ne ulkopuolisilta tuottajilta. Valtion viranomaisen oikeudesta kuntiin kohdistuvaan valvontaan on säädetty lailla. Kuntalain 8 §:ssä säädetään, että sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Kuntalaissa ei enää ole alustamismenettelyä koskevia säännöksiä. Lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan, mutta kunnat eivät ole lääninhallituksen alaisia viranomaisia (HE 192:1994 vp s. 78). Edustuksellisen päätöksenteon elementtejä täydentävät ja sen toimivuutta vahvistavat ne tiedonsaantia, kuntalaisen aloiteoikeutta ja kansanäänestyksiä koskevat säännökset, joita kuntalaki sisältää. Kuntalaki vastuuttaa erityisesti kunnanvaltuuston huolehtimaan siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan vaalien lisäksi myös niiden välillä.

Kunnan tehtävien arvioinnin merkitys kasvoi huomattavasti uudessa kuntalaissa. Arviointi otettiin osaksi demokratiaprosessia. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen käsittelyn tulisikin saada valtuustoissa sama painoarvo kuin talousarvioiden kä-

sittely. Kuntalaki antaa mahdollisuudet nostaa arvioinnin poliittista merkitystä. Tarkoituksena on edistää kansalaisten osallisuutta palvelutuotannon arviointiin. Julkisten palvelujen arviointiin voidaan soveltaa ns. subsidiariteettiperiaatetta: julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaisista lähinnä olevien viranomaisten.

5.3 Muu lainsäädäntö

”Sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään:

- 1) sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen;
- 2) toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskeleville henkilöille;
- 3) sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen;
- 4) ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
- 5) sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä; sekä
- 6) sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimikunnan järjestämisestä.” (Sosiaalihuoltolaki 13 §)

Kansanterveyslain (14 §) mukaan kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee:

- 1) ylläpitää terveysneuvontaa;
- 2) järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito;
- 3) huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä;
- 4) ylläpitää hammashuoltoa;
- 5) ylläpitää kouluterveydenhuoltoa;
- 6) huolehtia opiskelijaterveydenhuollosta;
- 7) työterveyshuollosta; ja
- 8) järjestää seulonta ja muita joukkotarkastuksia.

Erikoissairaanhoitolain (3 §) mukaan kunnan, jossa henkilöllä on väestökirjallaissa tarkoitettu kotipaikka, on huolehdittava siitä, että henkilö saa 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun tarpeellisen erikoissairaanhoidon.

”Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitetut palvelut itse tai yhdessä

muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 §:ssä tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.” (Perusopetuslaki 4 §)

Lisäksi kuntia koskevia määräyksiä on mm. kirjastolaissa (3 §): ”Kunnan tehtävä on tässä laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen.” Laissa kuntien kulttuuritoiminnasta (1 §): ”Kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa. Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.” Liikuntalaissa (2 §): ”Kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.” Nuorisotyölaissa (4 §): ”Kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö.”

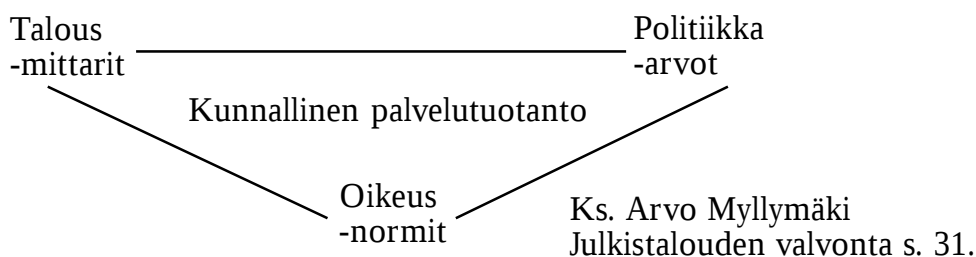
6 KANSALLISEN ARVIOINTITYÖN ORGANISOINTI JA LÄHTÖKOHDAT

6.1 Kunnallisen palvelutoiminnan valvonta

Kunta on instituutio, joka toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia. (Kuntalaki 1–2 §)

Kansalaiset vaativat julkiselta hallinnolta entistä parempia palveluja ja palveluja odotetaan olevan saatavilla koko maassa asuinpaikasta riippumatta. Hallitusohjelmassa on yksiselitteinen vaatimus, että kunnallisten peruspalveluiden laatu ja saatavuus turvataan. Tässä viitataan lailla kuntien tehtäväksi määrättyihin peruspalveluihin. Hyvä tavoite tarvitsee mittarin. Siksi hallitusohjelma edellyttää, että kuntien peruspalvelujen arviointijärjestelmää kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa.

Kunnallista palvelutuotantoa ohjataan kolmella elementillä:



Kunnan kaiken toiminnan lähtökohtana on, että talous on tasapainossa. Menoille on löydyttävä kate. Palvelutuotantoa voidaan mitata tehokkaasti talouden näkökulmasta. Kuntien laskentajärjestelmää ja tunnuslukuja on kehitetty siten, että kunnista on saatavissa yhteismitallista vertailutietoa. Jos korostetaan yksinomaan taloudellisia arvoja, kunnat voivat sortua lyhytjänteiseen ajatteluun. Sorrutaan ns. viimeisen rivin tyraniaan. Peruspalvelujen laatua lasketaan riippumatta siitä, mitä poliittisia tavoitteita valtuusto on asettanut ja mitkä ovat lainsäädännön velvoitteet. Oikeuslaitos ja muut oikeusviranomaiset valvovat, että palvelutuotantoa koskevaa lainsäädäntöä ei rikota.

Normien toteutumista voidaan mitata oikaisuvaatimuksilla ja valituksilla eri oikeusasteisiin. Valtion muiden viranomaisten laillisuusvalvonta on ollut lähes olematon vuoden 1993 valtiosuvelainsäädännön uudistuksen jälkeen.

Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia, että perusoikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti ”Sisäasiainministeriö **seuraa yleisesti** kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.” (Kuntalaki 8 §)

Sisäasiainministeriö koordinoi kuntien ja valtion välisiä suhteita. Se ei ole valvova viranomainen.

Sisäasiainministeriön kuntaosasto käsittelee asiat, jotka koskevat:

1. kuntahallintoa,
2. kuntien toiminnan ja talouden yleistä seurantaa,
3. kuntien yleistä valtiosuuta ja kuntien taloudellisten erojen tasausta,
4. kuntajakoa,
5. kuntien itsehallinnon huomioon ottamista lainsäädännössä,
6. valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä sekä
7. Kunnallista työmarkkinalaitosta, Kunnallista eläkelaitosta ja Kuntien Takauskustusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta (STVOL) annetun lain 35 ja 36 §:ssä on säännökset sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta perusturvalautakunnasta. Jos kunta ei ole järjestänyt asukkailleen erityislaeissa tarkoitettuja palveluja siten, että välittömät peruspalvelut vastaavat maassa yleisesti hyväksyttyä tasoa, voi sosiaali- ja terveysministeriö saattaa palvelujärjestelmän asianmukaisuuden peruspalvelulautakunnan arvioitavaksi. Lautakunta voi antaa kunnalle suosituksen siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata.

Ministeriöiden välistä yhteistyötä koordinoi Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK). Yleisessä seurannassa ja valtio–kunta -suhteen koordinoinnissa on keskitytty pääasiassa kunnallistalouteen. Neuvottelukunta on kokouksessaan 20.2.2001 päättänyt asettaa arviointijaoston, jonka tehtävänä on:

1. edistää arviointitoiminnan yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista työnjakoa koordinoimalla etukäteen kohdassa 2 tarkoitettua arviointitoimintaa;
2. käsitellä valtion- ja kunnallishallinnossa suoritettujen valtion kunnallishallinnon tehtäväksi säättämien palvelujen arviointien tuloksia, tehdä neuvottelukunnalle arviointitulosten pohjalta tarpeellisia ehdotuksia ja muutenkin edistää arviointitulosten hyödyntämistä valtion ja kuntien päätöksenteossa; sekä
3. tehdä ehdotuksia ja linjauksia arviointitoiminnan kehittämiseksi.

Jaoston muut tehtävät ovat:

- Selvittää julkisten palvelujen arvioinnin eri osapuolten arviointiosaamisen kehittämiseksi tarvittavat jatkotoimenpiteet.
- Osallistua keskustelualoitteen pohjalta mahdollisesti laadittavien valtioneuvoston linjausten käsittelyyn.
- Selvittää mahdollisuudet julkisten palvelujen pysyvämmän arvioinnin yhteistyöfoorumin muodostamiseen.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettaminen kuntien talousarvioihin ja niiden toteutumisen arviointi tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa on ensimmäinen vakava yritys politiikka-arvojen järjestelmälliseen seurantaan.

6.2 Kansallisen arvioinnin lähtökohdat

Toiminnan ja talouden läpinäkyvyys on kunnan toiminnan perusteita ja edellytys seurannan onnistumiselle. Nykyisen lainsäädännön hengen mukaan kunta on muuttunut hallitsijasta palvelijaksi. Erityisesti halutaan korostaa sisällöllisiä tavoitteita ja parantaa valtuuston valvontamahdollisuuksia. Kuntalaki edellyttää, että kunnanvaltuusto asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuusto on saanut tämän uuden käytännön myötä uuden johtamisen välineen. Nyt ensikertaa esitetään tavoitteet ja resurssit rinnakkain ja toimintaa suunnitellaan kolmen vuoden taloussuunnitelmalla. Kuntakonsernia tarkastellaan kokonaisuutena. Raportointi on parantunut; osavuosi-katsaukset, arviointi- ja tilintarkastuskertomukset ovat valtuuston käytettävissä. Hallintotasojen välinen vuoropuhelutiheys kasvaa, tilivelvollisuus (tehtävät/viranhaltijat) on selkeästi määritelty ja sisäisen valvonnan merkitys on kasvanut. Aineistoa arviointityön tekemiseksi on olemassa, joten mahdollisuudet saada kunnista määrällisesti enemmän ja parempilaatuista arviointimateriaalia ovat uuden järjestelmän myötä lisääntyneet. Kuntaliitto on yhdessä kuntien kanssa luomassa työkaluja ja malleja, jotta arviointityön kautta voidaan tuottaa kuntien toiminnallista tilaa koskevaa aineistoa. Kuntien arviointityö on jatkuva prosessi. Arvioinnin tarpeet tulee huomioida kaikissa toiminnan vaiheissa.

Kansallisen arvioinnin lähtökohtana on myös tarkastuskulttuurin kehittäminen. Ammattimainen tilintarkastus on parantanut kuntien tarkastustyön laatua.

7 TALOUSARVIOISSA HYVÄKSYTTYJEN KUNNAN ITSEHALLINNON PIIRIIN KUULUVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN, TOTEUTUMISEN SEURANTA JA ARVIOINTI

7.1 Tavoitteiden asettaminen

Kuntalain 65 § ohjaa: ”Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.”

Talousarvion tehtävät voidaan jakaa: taloudelliseen, oikeudelliseen, poliittiseen ja kirjanpidolliseen tehtävään. Lisäksi se on informaatiolähde.

7.2 Laskentatointa ohjaava säädös

Kuntalain 67 §: ”Kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi mitä tässä laissa säädetään, voimassa, mitä kirjanpitolaissa säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja tämän lain 68–70 §:n soveltamisesta.”

Tehtävien hoidon turvaaminen edellyttää, että kirjanpidon mukainen tilikauden **tuotto** vastaa talousarviossa päätetyn **toiminnan** aiheuttamaa **kulujen** määrää.

Nykyisen laskentajärjestelmän voimassaoloaikana on valmistunut neljä tilinpäätöstä. Niiden tuottama materiaali on vertailukelpoista ja ymmärrettävää. Vaikka laskentajärjestelmää kohtaan on esitetty kritiikkiä, olisi tärkeää, että kuntatalouden rakenteita ei muutettaisi lähivuosina, jotta saisimme esim. viiden vuoden vertailukelpoiset tilin-

päätökset ja arviointikertomukset käyttöömme. Tällaisen aikavälin avulla voidaan tehdä melko luotettavia johtopäätöksiä, onko kuntien välillä sellaisia pysyviä eroja, joita voidaan esim. tulopohjaa muuttamalla korjata.

Kuntien tuloslaskelmaa, rahoituslaskelmaa ja tasetta ollaan Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjein kehitetty siihen suuntaan, että niistä saatava tieto olisi yhteismittallista ja läpinäkyvää. Lisäksi on käytössä runsaasti erilaisia tunnuslukuja, joilla talouden tilaa voidaan kuvata. Yleisessä arviointityössä käytettävien tunnuslukujen määrä ei voi olla laaja. Laskentatoimesta saadut perinteiset tunnusluvut eivät välttämättä kuvaa riittävän tarkasti kunnan toiminnallista tilaa. Hyvä arviointimateriaali pitää sisällään taloudellista, toiminnallista ja rahoituksen tilaa kuvaavia tunnuslukuja.

7.3 Tarkastuslautakunta kunnan johtamisessa

”Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.” (Kuntalaki 71 §)

Toiminnallinen tavoite on valtuuston toimielimelle tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelutuotannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämissuuntaa ohjaava tavoite. Toiminnallisen tavoitteen tulee **olla mitattavissa oleva**.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida valtuuston hyväksymien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta on valtuustolle johtamisen apuväline. Hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisen yleisvastuun perusteella tarkastuslautakunta voi arvioida kunnan hallinnon toimintaa muutoinkin. Kysymys on kunnan organisaation suorittamasta itsearviointista lähtökohtana kansalaisnäkökulma. Samalla arvioidaan kunnan sisäisen johtamisjärjestelmän toimivuutta. Tarkastuslautakuntien avulla on tarkoitus luoda ja ylläpitää kunnallishallinnon uskottavuutta. Tässä tarkoituksessa on erotettu toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi, varsinainen tilintarkastus ja sisäinen tarkastus. Uudistuksen avulla on pyritty tekemään mahdolliseksi luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen (Hannus – Hallberg s. 448).

Tarkastuslautakunta antaa ensisijaisesti palautteen valtuustolle, miten asetettuihin tavoitteisiin on päästy. Arviointikertomuksen julkinen käsittely vahvistaa kuntalaisen luottamusta siihen, että kunnan organisaatio toimii uskottavasti hänen hyväkseen. Kansallisessa arvioinnissa ollaan tarkastuslautakuntien arviointikertomuksille hake-

massa kolmatta ulottuvuutta. Arviointityön tuloksia välitetään valtakunnan tason poliittisille päätöksentekijöille.

7.4 Kuntien itsearviointi

Kuntalain 69 §:n mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan talouteen ja konsernitaseeseen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa tuloslaskelmassa tai taseessa. Kunnalliskertomuksen rakennetta ja sisältöä on pyritty yhdenmukaistamaan kuntaliiton suosituksin. Kertomuksen tiedot ovat olleet tarpeen paitsi kunnan asukkaille myös mm. valtion viranomaisille (Hannus – Hallberg s . 444). Toimintakertomus on edellytetty laadittavaksi sellaiseen muotoon, että esitettyjen tietojen vertailu eri kuntien välillä on mahdollista.

Kunnanhallituksen laatima toimintakertomus perustuu tulosalueiden itsearviointiin. Se muodostaa tietopohjan tarkastuslautakunnan arvioille ja seuraavan vuoden tavoiteasetannalle ja mahdollisille strategioiden tarkistamisille. Edelleen se toimii johtamisen välineenä.

Suomen Kuntaliitto käynnisti vuoden 1998 lopulla kunnallisten palvelujen arviointihankkeen (ARVI). Sen tarkoituksena on mm. kehittää valtuustoissa tavoitteiden määrittämistä sekä sovittaa yhteen erilaiset kansalliset arviointihankkeet, tarkastuslautakunnan suorittama arviointi sekä sektorikohtaiset arvioinnit valtuuston arviointijärjestelmän kanssa. Laadittava suositus sisältää mm. käytännön esimerkkejä arvioinnin toteuttamisesta kunnissa. Julkaistavilla esimerkeillä ohjataan kuntien itsearviointia siten, että ne tuottavat arviointitietoa lakisääteisille peruspalveluille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta kansallista arviointia varten. Näin sovitetaan yhteen kansallinen arviointi kunnan itsensä tuottaman arviointitiedon kanssa.

Jotta kaikkien osapuolten tiedontarpeet tulevat tyydytettyä, on koottavan tiedon tarve valtava. Yhteisiä pelisääntöjä tarvitaan, ettei kerätä päällekkäisiä eikä turhia tietoja ja että keskitytään poliittisen johtamisen kannalta olennaiseen tietoon. Pelisäännöistä on sovittu ARVI-hankeen yhteydessä. Kansallisen tason arvioinnin pohjaksi tarvittavasta, kaikkia kuntia koskevasta yhtenäisestä tietojen keruusta huolehtii Suomen Kuntaliitto yhdessä sisäasiainministeriön ja Tilastokeskuksen kanssa (Valtuustotason arviointi, luonnos 10.2.2000).

Hanketta käsittelemässä ollut kaupunki kokee itsearvioinnin tärkeäksi, jotta resurssit voidaan jakaa optimaalisesti niukan talouden ja hajautetun päätösvallan aikana. Itsearvioinnin tietotuotantoa ollaan kehittämässä siihen suuntaan, että se palvelisi myös

kansallisen arvioinnin tarpeita. Demokratian toteutuminen edellyttää, että valtuusto on mukana arviointityössä. Tavoiteasettelua tehtäessä määritellään sanallinen strategioista johdettu, mieluiten toiminnan vaikuttavuutta tai palvelukykyä koskeva tavoite. Näin estetään tulosityksiköiden eriytymistä ja saadaan käyttöön mahdollisimman laaja skaala keinoja. Suoritemäärätavoitteet ovat itse asiassa keinoja vaikuttavuutta tai palvelukykyä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoiteasettelua tehtäessä on määriteltävä tavoitteen saavuttamista kuvaava mittari ja mittarin tavoitearvo.

7.5 Tarkastuslautakuntien arviointikertomusten käyttö yleisessä seurannassa

Saako ja tarvitseeko kuntia yleisesti seuraava sisäasiainministeriön kuntaosasto tarvitsemaansa seurantatietoa kunta politiikan vaikutuksista kuntien arviointikertomuksista? Toiminnallista tilaa tarkastellaan valtuuston asettamien tavoitteiden pohjalta. Tarkastuslautakunta raportoi arviointikertomuksessaan, onko tavoitteet saavutettu. Tavoiteasettelun ja tästä johtuen arviointikertomusten taso vaihtelee rajusti.

Pitäisikö tarkastuslautakunnan arvioida kunnan **palvelutoimintaa** myös vallitsevan lainsäädännön pohjalta?

- Onko lakeja noudatettu?
- Onko palveluvarustus riittävä?
- Saavatko Suomen kansalaiset heille säädetyt peruspalvelut tasapuolisesti ja tasalaatuisesti?
- Onko kunnalla olemassa valmiudet ja resurssit hoitaa itsehallinnon edellyttämät toiminnot?
- Toimiiko itsehallinto lain hengen mukaisesti, vai onko kunnan päätöksenteko vain näennäisdemokratiaa? (Esim. pienillä ja talousvaikeuksissa olevilla kunnilla ei välttämättä ole itsehallinnon edellyttämää taloudellista liikkumavaraa).
- Onko peruskunnilla riittävästi mahdollisuuksia arvioida kuntayhtymien asettamia tavoitteita?

Toimintojen sisältömäärittelyä on tarkennettava ja mukaan on liitettävä vaikutusten arviointia. Seurantaraportointia on kehitettävä etenkin mittaamisen ja systemaattisuuden osalta. Nykyään suuri osa valtuustojen ja hallitusten päätöksistä ja tavoiteasettelusta kohdistuu hallintokoneistoon. Varsinkin toiminnalliset tavoitteet pitäisi kohdistaa palvelutuotantoon ja näkökulmana pitää olla kuntalaisten näkökulma. Nykyisessä muodossaan tarkastuslautakuntien kertomuksia ei voida käyttää hyödyksi kansallista arviointia tehtäessä. Kunta voi tavoitteita asettaessaan ottaa huomioon kansallisessa arvioinnissa käytettävät suoritteet ja arvioida omaa menestymistään niiden valossa. Tällaisia arviointikertomuksia voidaan jatkossa käyttää mahdollisen lisäinformaation hankintaa.

8 TOIMINTOJEN MITTAAMINEN JA TUNNUSLUVUT

8.1 Mittaamisen välineitä

Taloudellisuus on selvitettävissä kuntien tilinpäätöksistä ja tuottavuuden tulisi selvitä kuntien toimintakertomuksista ja sisäisestä laskentatoimesta. Nykyinen laskentajärjestelmä mahdollistaa kuntien keskinäisen vertailun ja laskentatietojen avulla voidaan myös tehdä kokonaisanalyysi kuntien taloudellisesta tilasta. Toiminnan sisällön vertailtavuutta ja kokonaisanalyysiä ei laskentajärjestelmän tietojen avulla voida luotettavasti tehdä. Kokonaisnäkemys toiminnan sisällöstä voidaan saada kuntien toimintakertomuksista ja tarkastuslautakuntien arviointikertomuksista. Näiden asiakirjojen vertailtavuuden lisääminen on haasteellinen tehtävä taloushallinnon ja tarkastustoimen henkilöstölle.

Palvelutuotannon kehittämiseen on viime vuosina sisällytetty myös erilaisia laatujohtamisen työkaluja, kuten esim. benchmarking-menetelmä. Näissä vertailu tapahtuu menestyneen yksikön ja vertailua hakevan yksikön kesken. Etsitään hyviä ratkaisumalleja ja onnistuneita toimintastrategioita. Niiden avulla kehitetään omaa toimintaa. Kuten toimintojen kehittäminen, myös mittareiden uudistaminen, on jatkuvaa työtä. Aikaisemmin muutosta kuvattiin kasvun käsittein ja luvuin, nyt joudutaan kehittämään selviytymisen mittareita. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on laskenut kuntakohtaisen sosiaali- ja terveydenhuollon menoindeksin ja verrannut sitä laskennalliseen menoindeksiin. Selviytymisen mittarin pitäisi näyttää tuottaako kunta, joka alittaa laskennallisen menoindeksin peruspalvelunsa puutteellisesti vai johtuuko alitus tehokkaasta toimintatavasta. Kunta joka ylittää keskimääräisen menoindeksin, voi tuottaa palveluita normaalia laadukkaammin tai sitten toiminta on tehotonta.

Aikaisemmin tulojen ja menojen taustatekijöihin ei ole tarvinnut kiinnittää paljonta huomiota, koska talouden tasapaino säilytettiin lisäämällä tuloja. Viime aikoina taloutta on tasapainotettu leikkaamalla tai uudelleen kohdistamalla voimavaroja tai parantamalla tuloksellisuutta (NPM New Public Management). Kehitys on johtanut

siihen, että kuntasektorilla sovelletaan markkinasektorin ajattelu- ja toimintamalleja ja käytetään markkinasektorille kehitettyjä mittareita (Meklin). Perinteisesti on arvioitu palvelutuotannon **taloudellisuutta** (kustannukset/suorite) ja **tuottavuutta** (suorite/tuotannontekijät). **Vaikuttavuuden** (asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste tai miten kansalaisten tarpeet on onnistuttu tyydyttämään) arviointi edellyttää kehitynyttä johtamisjärjestelmää. Löytyvätkö arviointia varten tarvittavat tiedot johdon laskentatoimesta, toiminta- ja arviointikertomuksista? Yritystoiminnalle kehitetty Balanced scorecard -menetelmää on menestyksekkäästi käytetty julkisen sektorin palvelutuotannon vaikuttavuuden arviointiin. Arviointi edellyttää strategisen suunnittelun tuottamia visioita ja strategioita, joilla ohjataan kehitystä haluttuun suuntaan. Näkökulmana on koko toimintakenttä: talous, asiakkaat, toimintaprosessi ja henkilöstö.

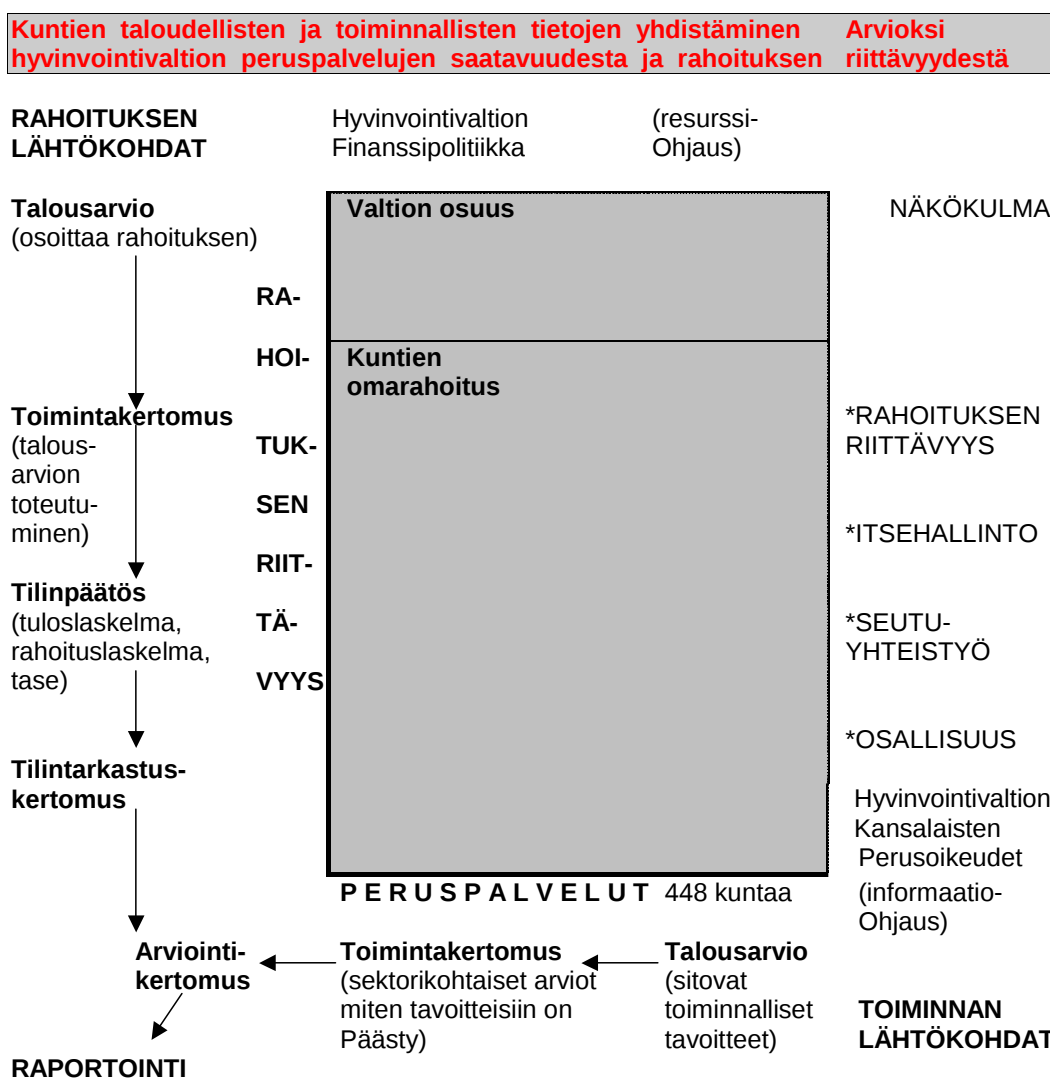
8.2 Tunnusluvut

Kunnan toimintojen arvioinnissa tarvitaan tunnuslukuja, joiden käyttötarkoitus ja tapa on tarkoin harkittava. Kunnan talousanalyysia varten on olemassa runsaasti mittareita, jotka ovat omassa tarkoituksessaan luotettavia ja toimivia. Tavoitteena on selvittää, onko kunnan talous tasapainossa: pystyykö kunta vastaamaan taloudellisista sitoumuksistaan, säilyykö kapasiteetti pitkällä tähtäyksellä ja onko maksuvalmius riittävä. Kunnan toiminta on ”kannattavaa”, mikäli se pystyy käytössä olevilla voimavaroilla hoitamaan itsehallinnolliset velvoitteensa. Kun tuloilla ja suoritteilla samoin kuin menoilla ja tuotannontekijöiden käytöllä ei ole selvää yhteyttä, ei rahaprosessin puolella tapahtuva mittaaminen kuvaa toimintaprosessin tehokkuutta. Kunta voi toimia tehottomasti ja tuottaa huonoja palveluja, mutta aikaansaa ylijäämää. Kunta voi hyvin, mutta kuntalaiset huonosti.

Kunnan talouden tasapaino tulee selvittää kahden tekijän avulla. **Rahaprosessin** puolella analysoidaan kunnan tulojen ja menojen tasapainoa, rahoituksen riittävyyttä ja **toimintaprosessin** puolella toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Arviointityö tehdään kuntien hallintokoneiston tuottamien arviointitietojen pohjata. Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnat antavat vuosittain erillisen arviointikertomuksen tai kirjaavat arviointitietonsa pöytäkirjaan. Tätä kuntien arviointityötä tullaan yhdessä Kuntaliiton kanssa kehittämään siten, että yhdenmukaisia arviointitietoja kunnilta on saatavissa. Toiminnallisten tunnuslukujen merkitys arviointityössä on merkittävä. Arviointinäkökulma on pidettävä mielessä läpi koko hallintoprosessin. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien talousarvioiden tavoitteiden sisältöön sekä toimintakertomusten sisältöön. Mitkä ovat keskeisimmät kuntien peruspalvelujen saatavuutta kuvaavat indikaattorit?

Tarkoituksena on nimetä joitakin keskeisiä mittareita, joiden oletetaan mittaavan kuntien peruspalvelujen saatavuutta, tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Indikaattoreita valittaessa on varmistettava, että kaikki mittaamista suorittavat ovat selvillä siitä, mihin mittaamista tarvitaan ja miten mittaustuloksia hyödynnetään. Kaikilla tasoilla tulee käyttää samoja ja yhteensopivia mittareita. Mittarit ovat luotettavia ja niiden sisällöstä on tehty selkeä kuvaus. Mittarin tulee olla relevantti, yksiselitteinen ja sen tulee antaa mahdollisimman paljon objektiivista tietoa pienellä vaivalla ja vähin kustannuksin.



Ministeriöillä ja kunnilla on käytössä runsaasti erilaisia hyvinvointivaltion kansalaisten perusoikeuksien kuntakohtaista toteutumista kuvaavia indikaattoreita. Seuraavassa on käyty läpi työryhmän käsittelemät indikaattorit, niiden lähde sekä on kerrottu, mitkä on valittu arviointikorttiin.

8.2.1 Taustamuuttajat

Koko maan tiedot

Maakuntakohtaiset tiedot

Seutukuntakohtaiset tiedot

Tiedot kuntatyypeittäin

Tiedot kuntakoon mukaan

8.2.2 Palvelun tarvetta ja kysyntää kuvaavia muuttujia

- Asukasluku
- Asukastiheys
- 0–6-vuotiaiden osuus asukkaista
- 6-vuotiaiden osuus asukkaista
- 7–15-vuotiaiden osuus asukkaista
- 16–64-vuotiaiden osuus asukkaista
- 65–74-vuotiaiden osuus asukkaista
- 75–84-vuotiaiden osuus asukkaista
- Yli 85-vuotiaiden osuus asukkaista

- Huoltosuhde

Asukaslukutieto löytyy tilastokeskuksen tietokannasta, Väestörakennetta ja huoltosuhdetta kuvaavat tiedot löytyvät sekä Tilastokeskuksen tietokannoista että Statkesin Sotka-tietokannasta. Vuodenvaihteen tiedot ovat käytettävissä huhtikuuhun mennessä.

Muista palvelun tarvetta kuvaavista muuttujista oli esillä:

- työttömyysprosentti
- työkyvyttömyyseläkeläisten osuus 15–64-vuotiaista
- palvelu- ja jalostusaloilla toimivien osuus ammatissa toimivista.

Näitä muuttujia ei tässä vaiheessa otettu kuntakorttiin.

8.2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavia muuttujia

- **Perusterveydenhuollon avohoidon lääkärissä käynnit/asukas**
Lääkärissä käynnit vuoden aikana/asukas, kunnan kustantamat palvelut.
- **Erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit/asukas**
Avohoitokäynnit vuoden aikana/asukas, kunnan kustantamat palvelut.

– **Erikoissairaanhoidon hoitopäivät/1000 asukasta**

Hoitopäivät vuoden aikana/1000 asukasta, kunnan kustantamat palvelut.

Em. tietojen keräämisestä vastaa Stakes. Tiedot kerätään hoitoilmoitusrekisteriin, joka valmistuu tilastointivuotta seuraavan vuoden elokuuhun mennessä.

– **Vanhusten pitkäaikaishoito /yli 75-vuotiaat**

75 vuotta täyttäneet pitkäaikaishoitopaikat terveyskeskuksissa ja sairaaloissa 31.12. ja 75 vuotta täyttäneet vanhainkotien asiakkaat 31.12., % 75 vuotta täyttäneistä, kunnan kustantamat palvelut.

Vanhusten pitkäaikaishoitoa koskevaa materiaalia kerätään kunnallisilta hoitolaitoksilta. Tiedot ovat Sotka-tietokannassa käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden elokuussa.

– **Kodinhoitoapua saaneet vanhuskotitaloudet /yli 65-vuotiaat**

Kodinhoitoapua vuoden aikana saaneita vanhuskotitalouksia, % vanhuskotitalouksista. Vanhustaloudessa on 65 vuotta täyttänyt jäsen.

Kodinhoitoapua koskevat tiedot löytyvät Stakesin Sotka-tietokannasta. Vuodenvaihteen tiedot ovat käytettävissä kesäkuuhun mennessä.

Vanhusten pitkäaikaista laitoshoidoa tai kotipalveluita tarkasteltaessa on syytä huomata, että yksityiset palvelut ja palveluasuminen jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

– **Toimeentulotukea saaneet/asukas**

Toimeentulotukea saaneet henkilöt vuoden aikana, % asukkaista.

Tämän tiedon keräämisestä vastaa Stakes. Tieto kerätään toimeentulotukirekisteriin, joka valmistuu tilastointivuotta seuraavan vuoden lokakuuhun mennessä.

– **Lasten päivähoito (kokopäivähoito) / osuus 0–6-v.**

Kokopäivähoidossa olleiden lasten lukumäärä 31.12. yhteensä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa, % 0–6-vuotiaista.

Lasten päivähoitoon tilastoituvat kodin ulkopuolella perhepäivähoidossa tai päiväkodissa olevat lapset. Em. tietojen keruusta huolehtii Stakes. Ne ovat käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden elokuussa. Alhaiseen käyttöasteeseen voi vaikuttaa osapäivähoidon tai lasten kotihoidontuen runsas käyttö

Keskusteluissa oli esillä lisäksi useita sairastavuutta, palvelurakennetta ja palvelujen saatavuutta koskevia indikaattoreita. Niitä ei voitu kuitenkaan sisällyttää kuntakorttiin joko tilastointiin tai tulkintaan liittyvien ongelmien takia.

8.2.4 Opetus- ja kirjastotoimen palvelutarpeen ja kysynnän kuvaaminen

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä ja lainsäädäntö ovat jossain määrin ongelmallisia kuntien peruspalveluiden arvioinnin kannalta. Rahoitus myönnetään opetuksen järjestäjälle, joita ovat kuntien lisäksi kuntayhtymät tai yksityiset koulutuksen järjestäjät. Kunta ei tällöin ole yksin vastuussa kunnan koulutuspalvelujen tarjonnasta. Ongelmia koulutuspalvelujen arvioinnille kuntanäkökulmasta katsottuna aiheuttaa myös opiskelijoiden vapaa hakeutumisoikeus ja se, että oppilaitoksissa on opiskelijoita useiden kuntien alueelta. Näin etenkin toisen asteen koulutuksessa kunta on usein liian pieni yksikkö koulutuspalveluiden tarkoituksenmukaiselle arvioinnille.

Peruspalvelut -käsite voidaan määritellä usealla tavalla. Lääninhallituslakiin 7.4.2000 tehdyllä muutoksella lisättiin lain 2 §:n 2 momenttiin palvelujen arviointia koskeva säännös. Sen mukaan lääninhallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Tämän muutoksen taustalla olleen hallituksen esityksen perusteluissa ”peruspalveluilla yleisesti tarkoitetaan palveluita, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia”. Opetusministeriön hallinnonalalla kunnallisia peruspalveluita olisivat täten lähinnä perusopetus, lukio-koulutus, ammatillinen koulutus sekä kirjastopalvelut. Arviointikortin indikaattorit on valittu tältä pohjalta.

Palvelujen tarvetta ja kysyntää kuvaavia muuttujia ovat luvussa 8.2.2 mainitut väestörakennetiedot.

8.2.5 Koulutuksen resurssit ja tarjonta

- **Oppilas/opettaja perusopetuksessa**
- **Opiskelija/opettaja lukiokoulutuksessa**
- **Opiskelija/opettaja ammatillisessa koulutuksessa**
- **Oppilas/perusopetusta antavien koulujen lukumäärä**

Em. tietojen keruusta huolehtii Tilastokeskus. Oppilaiden ja opiskelijoiden osalta ne ovat käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden tammikuussa. Tilastointiajan kohta on syyslukukauden alku.

Opettajatiedot valmistuvat n. yhden vuoden ja viiden kuukauden kuluttua tilastointiajankohdasta eli ne ovat vuoden opiskelijatietoja jäljessä. Peruskoulutusta antavien koulujen lukumäärätieto on käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden tammi-kuussa. Indikaattorin tietosisältö vaihtelee riippuen siitä, onko kunnalla oma yläaste, oma lukio tai omia ammatillisia oppilaitoksia. Jos kunnassa ei ole lukiota tai ammatillisia oppilaitoksia, indikaattori on nolla.

– **Oppilashuollon henkilöstö/perusopetuksen oppilaat**

Indikaattoritieto ei ole vielä käytettävissä. Opetusministeriö tulee esittämään ko. indikaattorin käyttöön ottamista oppilashuollon resursseja kuvaavana indikaattorina.

8.2.6 Opetus- ja kirjastotoimen palvelujen tarjontaa ja käyttöä kuvaavia muuttujia

– **Perusopetuksen oppimäärän suorittaneiden osuus ikäluokasta**

Tämän tiedon keruusta huolehtii Tilastokeskus. Se on tallennettu myös opetushallituksen OPTI-tietojärjestelmään. Tieto on käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden toukokuussa. Tilastointi perustuu kevätlukukaudella opintonsa päättäneiden määrään.

– **Kirjastolainaukset/asukas**

– **Kirjastoaineiston hankinta/asukas**

Indikaattoritiedot kerää opetusministeriö ja ne ovat käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden huhtikuussa.

Keskusteluissa oli esillä lisäksi useita palvelujen tarjontaa, saatavuutta ja väestön koulutustasoa koskevia indikaattoreita. Niitä ei voitu kuitenkaan sisällyttää kuntakorttiin joko tilastointiin tai tulkintaan liittyvien ongelmien takia.

8.2.7 Keskeisimmät kuntataloutta kuvaavat muuttujat

- Kunnallisveroprosentti
- Toimintatuotot (1000mk) ja mk/as
- Toimintakulut (1000 mk) ja mk/as
- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakulut mk/asukas
- Opetus- ja kirjastotoimen toimintakulut mk/asukas
- Toimintakate (1000 mk) ja mk/as
- Verotulot (1000 mk) ja mk/as
- Verotulot/toimintakulut

- Valtionosuudet (1000 mk) ja mk/as
- Valtionosuudet/toimintakulut
- ALV-takaisinperintä (1000 mk) ja mk/as
- Vuosikate (1000 mk) ja mk/as
- Poistot käyttöomaisuudesta (1000 mk) ja mk/as
- Tilikauden tulos (1000 mk) ja mk/as
- Tilikauden yli- tai alijäämä (1000 mk) ja mk/as
- Nettoinvestoinnit (1000 mk) ja mk/as
- Vuosikate – nettoinvestoinnit (1000 mk) ja mk/as
- Lainakanta (pitkä- ja lyhytaikaiset) 31.12. (1000 mk) ja mk/as
- Kassavarat ja talletukset 31.12. (1000 mk) ja mk/as
- Nettovelka 31.12. (lainakanta – kassavarat ja talletukset) (1000 mk) ja mk/as

Kuntataloutta koskeva aineisto saadaan kuntien taloustilastosta, jonka kerää Tilastokeskus. Taloustilastot ovat käytettävissä tilastointivuotta seuraavan vuoden kesäkuussa. Ennakkotiedot ovat käytettävissä helmikuussa.

8.3 Rahoituksen riittävyys

Yleisimmin rahoituksen riittävyyttä kuvaavana tunnuslukuna on käytetty **vuosikatetta** sekä siitä laskettuja ja johdettuja tunnuslukuja.

Kuntien rahoituksen riittävyyttä kuvaavaa ennakointimallia kehitettäessä on ollut tavoitteena, että kuntien taloutta voidaan seurata ja analysoida kuntakohtaisiin tietoihin pohjaten kokonaistasolla ja eritavalla muodostettujen kuntaryhmien tasolla. Malliin laskettu rahoituksen riittävyyttä kuvaava tunnusluku on laskettu vähentämällä kuntien nettoinvestoinnit vuosikatteesta. Näin saatu luku ilmoittaa riittääkö kuntien omarahoitus nettoinvestointien rahoittamiseen. Tarkastelua suoritetaan maakunnittain, kuntakoon mukaan sekä elinkeino- ja asuinrakenteen mukaan ryhmiteltynä. Mallin avulla pyritään tunnistamaan kuntia ja kuntaryhmiä, joiden talouskehitys on heikko ja analysoimaan kehityksen syy. Analyysin tulee selvittää kuntien rahoituksen riittävyys olemassa olevien menojen rahoittamiseen. Analyysin pohjatietona käytetään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kehitysarvion oletuksia.

8.4 Mittareiden arviointia

Laadittavaan kuntakohtaiseen tarkasteluun on valittu indikaattoreita, joiden oletetaan parhaiten kuvaavan kunnan palvelutuotannon tilaa suhteessa rahoituksen riittävyyteen. Tunnusluvut on pyritty valitsemaan siten, että tarkastelukulma olisi mahdollisimman monipuolinen. Toimintaa mitataan asiakkaan, toimintaprosessin ja henkilös-

tön näkökulmasta. Mittaristoon on valittu tekijöitä, joilla on vaikutusta arvioitaessa kunnan valtionosuuden määrää. Vuoden 1999 tilinpäätösten mukaan kuntien toimintakulut olivat n. 120 miljardia markkaa. Tästä sosiaali- ja terveystalouden osuus oli 61 miljardia markkaa (51 %) ja Opetus- ja kulttuuritoimen osuus 29 miljardia markkaa (24 %). Yhteensä tarkastelun piirissä on 90 miljardin markan osuus kuntien toimintakuluista. Sosiaali- ja terveystalouden sekä opetus- ja kulttuuritoimen indikaattorit on valittu palvelualueen ryhmistä, joiden yhteenlaskettu osuus kummankin palvelusektorin sisäلتä on n. 75 %. Indikaattorit kattavat kuntien perustalvelutuotannon osuuden, jonka kustannukset olivat vuoden 1999 tasossa yhteensä 67 miljardia markkaa. Valtionosuus ko. kustannuksista oli n. 20 %.

Valtakunnallisessa suosituksessa iäkkäiden henkilöiden hoidon ja palvelujen sekä niiden laadun kehittämistä on esitetty ehdotuksia tavoitteiksi ja toimintamalleiksi, joiden avulla kunnat voivat kehittää palvelurakenteitaan paikallisista tarpeista ja voimavaroista lähtien, sekä edistää asiakkaiden, omaisten ja muiden kuntalaisten osallistumista tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan arviointiin. Suosituksessa on päädytty arviointityöryhmän tavoin käyttämään palvelujen käyttöä ja tarvetta kuvaavia määrällisiä tavoitteita. Paikallisen palvelutarpeen arvioinnin lähtökohtana on pidetty mm. väestön ikärakennetta ja siinä tapahtuvia muutoksia sekä henkilöstön määrää. Tarkastelua tulee tehdä seudullisten tai samaan kuntaryhmään kuuluvien kuntien tietoja vertailemalla. Seuranta ja arviointi on jatkuvaa ja perustuu ennalta sovittuihin indikaattoreihin. Seurantatiedot julkaistaan vuosittain palvelukatsauksessa. Suositus palvelee mm. kuntien päättäjiä poliittisten linjausten luomisessa ja voimavarojen ohjailussa, tarkastuslautakuntia arviointityössä.

Kuntakorttiin valittujen muuttujien on katsottu antavan riittävästi mahdollisuuksia laatia raportteja monipuolisen kuvan saamiseksi kuntien perustalvelujen tasosta ja rahoituksen riittävydestä.

9 KANSALLINEN KUNTIEN TILAA KOSKEVA RAPORTTI

Kansallisessa arvioinnissa on tarkoitus yhdistää kunnan hallintoprosessin tuottama arviointitieto laskentajärjestelmän tuottamien taloudellisuustietojen kanssa, jotta saataisiin riittävä kokonaiskuva kuntien yleisestä toimintakyvystä, kansalaisten hyvinvointipalvelujen saatavuudesta ja hyvinvointipalvelujen rahoituksen riittävydestä. Tarkastelu on tässä vaiheessa rajattu kuntien tehtäväksi määrättyihin lakisääteisiin TSS-oikeuden piiriin kuuluviin perusopetuksen ja kirjastotoimen palveluihin sekä sosiaali- ja terveystalouteen, joissa valtiolla ja kunnilla on yhteinen rahoitusvastuu. Kansallinen arviointi liitetään osaksi sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomusta. Tarkoituksena on laatia katsaus kuntien yleisestä toiminnallisesta ja taloudellisesta tilasta. Tarkastelussa pyritään löytämään kuntaryhmiä tai kuntia, joiden palvelujen laadun ja määrän suhde kustannuksiin poikkeaa yleisestä linjasta. Yhdistelemällä em. tietoja pyritään arvioimaan, miten yhdenvertaisuus peruspalveluiden laadun ja määrän suhteen toteutuu maan eri osissa. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomuksella voidaan välittää kuntien itsearviointityön tuloksia valtakunnan tason poliittisille päätöksentekijöille. Kansallista arviointia voidaan myös käyttää hyväksi kuntien oman toiminnan johtamisessa ja ohjaamisessa.

Kuntien itsearviointitietojen pohjalta tehtävän arvioinnin ensisijainen tarkoitus on selvittää kansalaisten lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus suhteessa rahoituksen riittävyyteen. Tätä varten laaditaan kuntakortti, jossa keskeisten kuntataloutta kuvaavien lukujen lisäksi esitetään muutamia peruspalvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta arvioivia tunnuslukuja. Arviointitiedot perustuvat edelliseen tilinpäätökseen. Tulevien vuosien rahoituksen riittävyyttä arvioidaan sisäasiainministeriön kuntaosaston ylläpitämän ennustemallin pohjalta. Kuntakorteista voidaan tehdä valtakunnallisia, alueellisia ja kuntaryhmäkohtaisia yhteenvetoja.

Kuntakorttiin voidaan jatkossa laskea myös palveluindeksi. Mm. sosiaali- ja terveystoimen osalta tähän soveltuisi parhaiten tarvevakioidut menoindeksit. Kuntakortissa

olevien indikaattorien perusteella laskettu palveluindeksi kuvaisi palvelujen käyttövo-lyymia, joka riippuu paitsi palvelutarpeesta myös palvelujen saatavuudesta ja organi-soinnista. Myös sitä tulee pohtia, voidaanko sosiaali- ja terveystoimelle sekä opetus- ja kirjastotoimelle laskea yhteinen palveluindeksi, vai tulisiko indeksi laskea kummal-lekin sektorille erikseen. Palveluindeksin avulla pyritään luomaan yhteinen kuva pe-ruspalvelutuotannon tasosta. Kustannusindeksin laskemista tulee myös jatkossa har-kita. Kustannusindeksillä mitataan sektorikohtaisesti kunnan asukaskohtaisen menon suhdetta maan tai kulloisenkin vertailuryhmän keskimääräiseen asukaskohtaiseen kus-tannukseen. Indeksejä ei ole tarkoitus julkaista kuntakohtaisesti.

Sisäasiainministeriön toimintakertomukseen liitettävässä kansallisen tason arviointi-raportissa voidaan kuntien laskentatoimen ja itsearviointin tiedot yhdistämällä luoda katsaus siitä:

- Onko kuntien rahoitus riittävä tuottamaan kansalaisille tasapuoliset ja yhdenver-taiset peruspalvelut.
- Onko kuntien palvelutuotoksiin käytetyissä voimavaroissa tuottavuus ja tehokkuus-eroja.
- Onko toiminta tarkoituksenmukaista suhteessa tarpeisiin.
- Kun tavoitetilan saavuttaminen edellyttää erityistoimenpiteitä ja lisäresursseja, onko muutos kestävä.
- Millä toimenpiteillä asetetut tavoitteet saavutetaan.
- Ovatko toimenpiteiden vaikutukset suunniteltujen mukaisia?

Kansallisen arvioinnin kuvaa täydennetään Tilastokeskuksen toimintatilastoista saa-duilla tiedoilla sekä lääninhallitusten sekä sektoriministeriöiden peruspalvelujen arvi-ointia koskevilla tiedoilla. Parhaassa tapauksessa kansallinen arviointi voi vaikuttaa valtio–kunta -suhteessa tehtäviin toimintalinjauksiin. Nykyinen talouteen perustuva ohjausjärjestelmä täyttää viimekädessä harkinnanvaraisilla avustuksilla syntyvät rahoi-tusaukot. Valtion kannalta olisi tärkeää saada monipuolista vertailutietoa kuntien pal-velutuotannosta, jotta ei vuodesta toiseen tuettaisi tehottomasti toimivia peruspalve-lutuotannon rakenteita.

Hyvin toteutettuna kuntien itsearviointi luo kunnille mahdollisuuden dokumentoida toiminnan taso ja lainmukaisuus. Se voi toimia myös kuntien välisen vertailun väli-neenä.

LIITE 1.**SISÄASIAINMINISTERIÖ****ASETTAMISPÄÄTÖS****07.02.2000****KANSALLISEN TASON KUNTIEN PERUSPALVELUJEN ITSEARVIOINNIN KEHITTÄMISHANKE****Asettaminen**

Sisäasiainministeriö on tänään asettanut kansallisen tason kuntien peruspalvelujen itsearvioinnin kehittämishankkeen.

Hankkeen tarkoitus on edistää kunnan vastuullisen talouskulttuurin kehittymistä ja yhdistää kunnan hallintoprosessin tuottamaa arviointitietoa laskentajärjestelmän tuottamien taloudellisuustietojen kanssa, jotta saataisiin valtion ja kuntien yhteistyötä varten riittävää kokonais kuvaa kuntien yleisestä toimintakyvystä, kansalaisten peruspalvelujen saatavuudesta ja rahoituksen riittävyydestä.

Hanke tuottaa kuntien toiminnallista tilaa koskevaa aineistoa, jota käytetään valtion kunta politiikan vaikutusten seurannassa. Tavoitteena on vakiinnuttaa itsearviointi kuntien peruspalvelujen tehokkuuden ja laadun takaamisen välineeksi. Kuntien arviointitoiminnan ja tarkastuskulttuurin kehittämisen valmisteluvastuu on Suomen kuntaliitolla ja sisäasiainministeriön kuntaosastolla. Läänihallitukset arvioivat omalla toimialallaan ns. poikkihallinnollisista toimintaa. Näiden arviointitietojen tulokset ovat ministeriöiden ja kuntien käytettävissä. Tarkoituksena ei ole kehittää uutta tiedon tuotanto- ja tiedon keruujärjestelmää, vaan kehittää kuntalain mukaista talousarvio- ja toimintakertomusprosessia sekä tarkastuslautakuntien arviointityötä. Valtakunnallisia kokonaisarvioita tehtäessä näkökulmana on valtio – kuntasuhteen toimivuus.

Toimikausi

Hankkeen toimikausi on 2000-2002. Ensimmäinen väliraportti laaditaan huhtikuussa 2000. Hankeryhmä seuraa tätä varten tarkastuslautakuntien arviointia. Hanke tukee Suomen kuntaliiton työtä kehittää kuntien itsearviointityötä. Arviointitietoja käytetään hyväksi kuntien oman toiminnan ohjaamisessa ja kuntien yleisen toiminnallisen ja taloudellisen tilan kuvaamisessa osana sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomusta.

Ensimmäisen kerran kuvaus laaditaan vuoden 2000 tarkastuskertomuksista.

Hankkeen lähtökohdat

Maininta arviointityön ja tarkastuskulttuurin kehittämisestä on otettu pääministeri Paavo Lipposen II-hallituksen hallitusohjelmaan: "Kunnallisten peruspalvelujen laatu ja saatavuus turvataan. Kuntien peruspalvelujen arviointijärjestelmää kehitetään yhteistyössä kuntien kanssa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi".

Kuntalain 8 §:n mukaan sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lähtökohtana on tarkastuslautakuntainstituution kehittäminen luontevaksi osaksi kunnan johtamistoimintoja sekä edistää tehokkaan työnjaon muotoutumista kunnanvaltuuston ja virkaorganisaation välillä. Kuntien itsearvioinnin ja tarkastuskulttuurin kehittämisen kautta on saatavissa kansallisen seurannan kannalta arvokasta tietoa kuntien peruspalvelujen hoitamisesta. Arviointityön kehittämisen lähtökohtana ovat paikallisen itsehallinnon tarpeet. Arviointityö ei ole viranomaisvalvontaa, vaan sen avulla pyritään täydentämään kuntien rahoituksen riittävyyttä kuvaavien tunnuslukujen antamaa tietoa kuntien lakisäteisten peruspalvelujen toteutumisesta.

Hankkeen tavoitteet

1. Luetteloida kuntien lakisäätteiset peruspalvelut.
2. Selvittää onko kuntien rahoitus riittävä peruspalvelujen tuottamiseen?
3. Tunnistaa ne kunnat tai kuntaryhmät, joissa palvelujen laadun ja hinnan välinen suhde on poikkeava.

Hankkeen tulee selvittää miten tarkastuslautakuntien toimintatapaa tulee kehittää;

- jotta se voitaisiin liittää kiinteäksi kunnan johtamisen ja itsearvioinnin osaksi,
- että se osaltaan turvaisi tehokkaat palvelutotoiminnan tuotantoprosessit,
- että se turvaisi kansallisen arvioinnin vaatiman tietotuotannon ja
- miten sisäasiainministeriön kuntaosasto voi hyödyntää kuntien itsearvioinnista saatavia arviointitietoja?

Tavoitteena on tuottaa vuosittain sisäasiainministeriön toimintakertomukseen arvio kuntien lakisäätteisten peruspalvelujen saatavuudesta ja tuottamisen tilasta.

Tavoitteena on tehdä yhteistyötä arviointitietojen hankinnassa ja käyttämisessä Suomen kuntaliiton, muiden ministeriöiden ja Tilastokeskuksen kanssa ja näin tiivistää viranomaisten yhteistoimintaa. Arviointitietoja voidaan hyödyntää kunta-valtiosuhteita säädeltäessä ja arvioitaessa kuntien taloudellisen tuen tarvetta sekä valmisteltaessa kuntajakoasioita.

Hankkeen toteutus ja resurssit

Hankkeesta vastaa sisäasiainministeriön kuntaosasto. Vastuullisena virkamiehenä toimii neuvotteleva virkamies Seppo Juntti. Hankeryhmän jäseniksi kutsutaan Suomen kuntaliiton sekä keskeisten ministeriöiden edustajat. Hankkeen työnjako toteutetaan siten, että Suomen kuntaliitto organisoi ja ohjaa kunnissa tapahtuvaa itsearviointia.

Tiedottaminen ja ohjaus

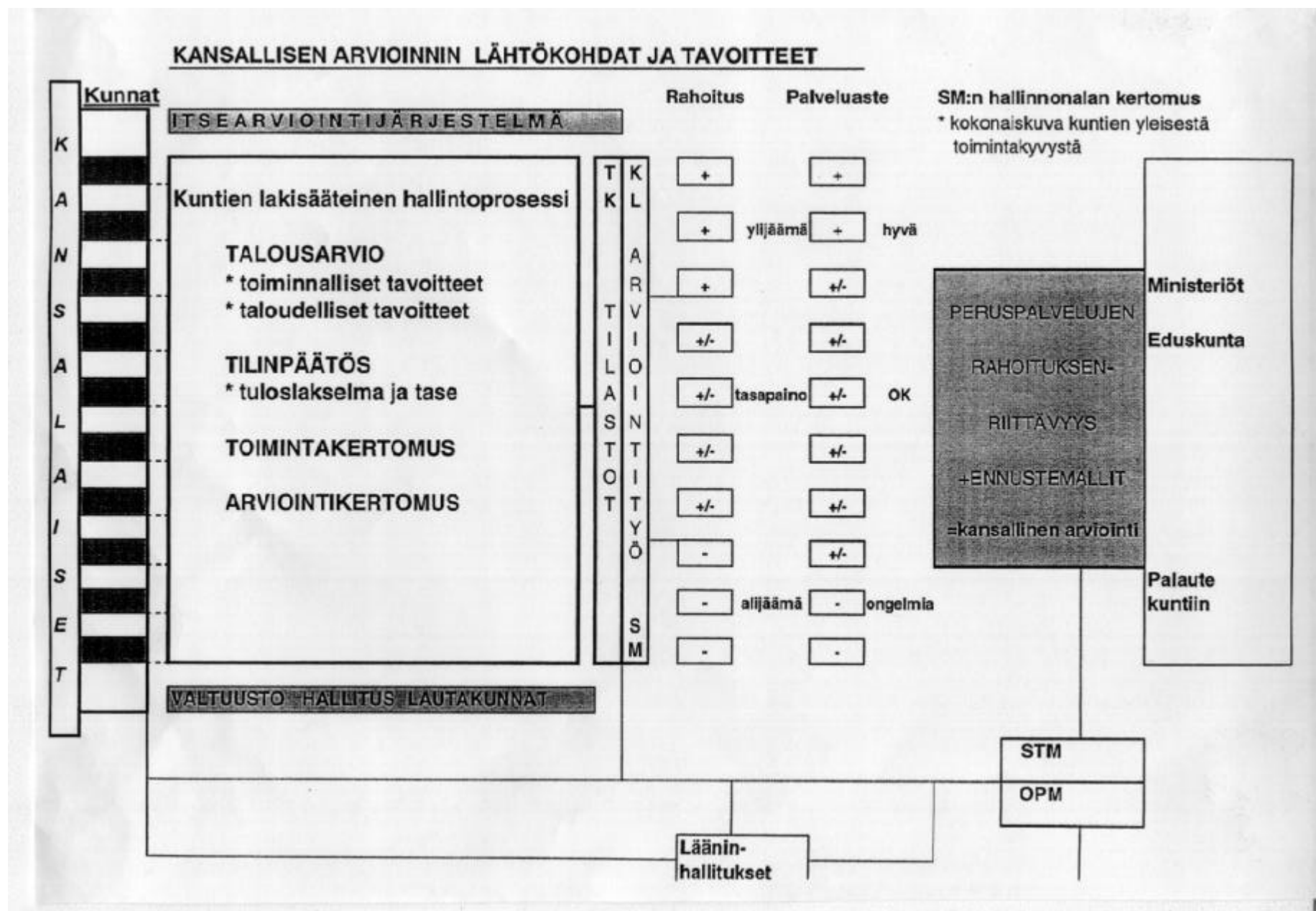
Hankkeen tulosten tiedottamisesta vastaa sisäasiainministeriö ja ohjauksesta kuntaosasto.

Alue- ja kuntaministeri


Martti Korthonen

Ylijohtaja


Juhani Nummela



LIITE 3.

KANSALLISEN ARVIOINNIN JA LÄÄNINHALLITUSTEN
ARVIOINNIN VERTAILU

KANSALLINEN ARVIOINTI- TYÖ	KUNNANVALTUUSTON ARVIOINTITYÖ (Kuntalaki 65 §)	LÄÄNINHALLITUSTEN PERUSPALVELUJEN ALUEELLINEN ARVIOINTI
Vastuu SM, Suomen Kuntaliitto, kunnat	Kunnat. Kuntaliitto	Ministeriöt, lääninhallitukset
Arvioinnin kohde Kunnille lailla säädetty tehtävät Peruspalvelut: Lakisääteiset hallitusohjelman mukaiset ”kunnalliset peruspalvelut”	Kunnanvaltuuston hyväksymien tavoitteiden toteutumisen arviointi (lisäksi erillisesti mahdollisesti sovitut kohteet : KL ja ministeriöt)	Lääninhallitusten toimialaan kuuluvat tehtävät. Palvelut, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat jokapäiväiseen elämään ja puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia (pankit, kaupat)
Arvioinnin suorittaa Kuntien tarkastuslautakunnat.	Tarkastuslautakunta tekee arviointikertomuksen. Kunnanvaltuusto arvioi	Lääninhallitukset
Arviointikohteiden valinta Ei ohjausta. Tavoitteet rakennetaan ja niiden arviointi suoritetaan Kuntaliiton suositusten mukaan	Kunnanvaltuuston hyväksymät tavoitteet (huom. lakisääteiset)	Sektoriministeriöt yhdessä lääninhallitusten kanssa
Arvioinnin tietopohja Kuntien arviointikertomukset. Kehitetään kuntien perus- palveluiden arviointijärjestelmää ja itsearviointia	Tarkastuslautakunnan arviointikertomus. Tilinpäätös ja toimintakertomus. (tarkentavat selonteot yms.)	Rekisterien ja tilastollisten tietokantojen tiedot sekä erilliset kyselyt sekä palvelujen tuottajatasen itsearviointi
Arvioinnin lähtökohta Kansalaisnäkökulma: Arviointityö tapahtuu osana demokratiaprosessia (lautakunnat – kunnanhallitukset – tarkastuslautakunnat – kunnanvaltuustot).	Kuntalaisnäkökulma.	Kansalaisnäkökulma: Palvelujen saatavuuden ja tason selvittäminen
Raportointi SM:n hallinnonalan toiminta- kertomus, jonka valmistelee kunta- osasto, Kuntaliitto sekä Kuthanek	Talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös sekä kunnanhallituksen toimintakertomus ja tarkastuslauta- kunnan arviointikertomus. Kunnanvaltuuston päätös. (mahdollisesti Kuntaliiton kautta valtiolle?)	Lääninhallitusten toimialan arviointiraportti ja analyysi

Raportin hyväksikäyttö

Kansalaisten hyvinvointipalvelujen saatavuus suhteessa rahoituksen riittävyyteen. SM:n hallinnon-alan-alan kuntien tilaa koskeva katsaus. Antaa osaltaan näkemystä kuntia koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.

(ei ”korvamerkittyjä” rahoja!

**Valtiolla seurantatehtävä kunnan-
valtuuston päätösten mukaan.
Valtion reviiri?)**

Kunnanvaltuusto arvioi kunnan toiminnan onnistuneisuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin mukaan lukien kuntalaisten tyytyväisyyden palvelujen laatuun (laajasti) sekä tekee johtopäätökset koskien strategioita ja tavoitteita seuraavalle kaudelle. Seuraava talousarvo ja siinä hyväksytyt tavoitteet ohjaavat kunnanhallitusta ja edelleen virkakoneistoa osoitettuun suuntaan

Kuva palvelujen kokonaisuudesta ja poikkihallinnollisia tarkasteluja pohjana ministeriöiden valtakunnallisille ratkaisuille.

Arviointitiedon kerääminen

Arviointikertomukset käsitellään kuntien valtuustoissa kesäkuun loppuun mennessä, jonka jälkeen Kuntaliitto kerää kertomukset jatkotyöskentelyä varten. Työstäminen tapahtuu rinnan Tilastokeskuksen keräämien tilinpäätöstietojen kanssa.

Kunnan virkakoneisto kerää seurannasta sovitun mukaisesti (seurantajärjestelmä, jolla yhteys tavoitteisiin ja suunnitteluun). Tarkastuslautakunta kerää tarpeen mukaan lisää Kuntaliitto valtiolle. Tilastokeskus (Toiminta- ja taloustilasto). Mahd. kehittämistyö.

Tilastotiedot valmistuvat arviointivuotta seuraavan vuoden aikana. Erilliskyselyihin vastaaminen on vapaaehtoista ja vastauksia antavat kuntien sektoriviranomaiset.

Keskinäinen suhde

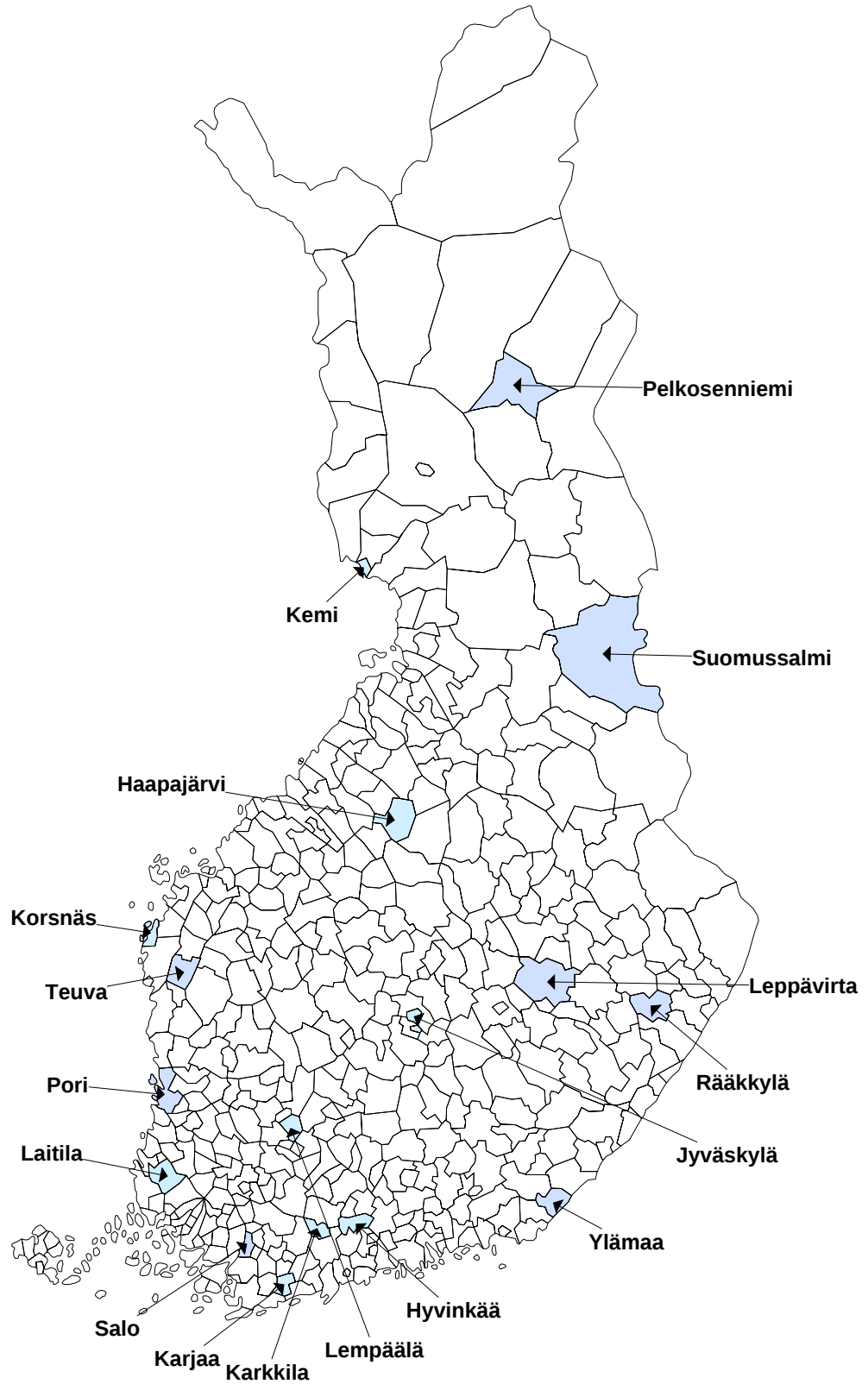
Kuntien tuottamien palvelujen arviointivastuu on kunnanvaltuustoilla ja se perustuu tarkastuslautakuntien arviointikertomuksiin sekä tilintarkastajien tarkastuskertomuksiin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kunnille lailla säädetyt tehtävät peruspalvelujen järjestämisessä. Kuntien suorittaman itsearvioinnin avulla muodostetaan tietopohjaa valtakunnallisille politiikkamuutoksille. Lääninhallitusten suorittama poikkihallinnollisten toimintojen arviointi täydentää kuntien itsearviointia ja siltä pohjalta tehtyjä valtakunnallista arviointia.

KUNTAKORTTI				Liite 4
Kunta:	Seutukunta:			
Peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys		Koko maa	Kunta	Vertailuryhmä
		2000	2000	2000
Asukasluku				
Asukastiheys (as/km2)				
	0 - 6-vuotiaat, (% asukkaista)			
	6-vuotiaat, (% asukkaista)			
	7 - 15-vuotiaat, (% asukkaista)			
	16 - 64-vuotiaat, (% asukkaista)			
	65 - 74-vuotiaat, (% asukkaista)			
	75 - 84-vuotiaat, (% asukkaista)			
	yli 85-vuotiaat, (% asukkaista)			
Huoltosuhde				
Veroprosentti				
		1 000 mk	mk/as	
Toimintatuotot				
Toimintakulut				
SIITÄ: Sosiaali- ja terveystoimi				
	Toimintakulut mk/as			
	*perusterveydenhuollon avohoidon lääkäriässä käynnit/as			
	*erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit / as			
	*erikoissairaanhoidon hoitopäivät / 1000 as			
	*vanhusten pitkäaikaishoito / yli 75-v.			
	*kodinhoitoapua saaneet vanhuuskotitaloudet / yli 65-v.			
	*toimeentulotukea saaneet / as			
	*lasten päivähoito (kokopäivähoito) / osuus 0-6-v.			
Opetus- ja kirjastotoimi				
	Toimintakulut mk/as			
	*oppilas / opettaja (perusopetus)			
	*opiskelija / opettaja (lukiokoulutus)			
	*opiskelija / opettaja (ammattillinen koulutus)			
	*oppilas / perusopetusta antavien koulujen lukumäärä			
	*perusopetuksen oppimäärän suorittaneet / ikäluokka			
	*oppilashuollon henkilöstö / perusopetuksen oppilaat			
	*kirjastolainaukset / asukas			
	*kirjastoaineiston hankinnat / asukas			
Toimintakate				
Verotulot				
	*verotulot/toimintakulut			
Valtionosuudet				
	*valtionosuudet/toimintakulut			
ALV-takaisinperintä				
Vuosikate		0	0	0
Poistot käyttöomaisuudesta				
Tilikauden tulos				
Tilikauden yli- tai alijäämä				
Investoinnit (netto)				
Vuosikate - nettoinvestoinnit		0	0	0
Lainakanta 31.12.				
Kassavarat 31.12.				
Nettovelka		0	0	0

KUNTAKORTTI		Kunta:		Seutukunta:					
Peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys									
		2000	2001	2002	2003				
Asukasluku	Asukastiheys (as/km²)								
0 - 6-vuotiaat, (% asukkaista)									
6-vuotiaat, (% asukkaista)									
7 - 15-vuotiaat, (% asukkaista)									
16 - 64-vuotiaat, (% asukkaista)									
65 - 74-vuotiaat, (% asukkaista)									
75 - 84-vuotiaat, (% asukkaista)									
yli 85-vuotiaat, (% asukkaista)									
Huoltosuhte									
Veroprosentti									
		Toteutunut		Toteutunut		Ennuste		Ennuste	
		1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as
Toimintatuotot									
Toimintakulut									
SIITÄ: Sosiaali- ja terveystoimi						Näkökulmat:		talous	
*perusterveydenhuollon avohoidon lääkärissä käynnit/as								asiakkaat	
*erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit / as									
*erikoissairaanhoidon hoitopäivät / 1000 as									
*vanhusten pitkäaikaishoito / yli 75-v.								toimintaprosessi	
*kodinhuoltoapua saaneet vanhuuskotitaloudet / yli 65-v.								henkilöstö	
*toimeentulotukea saaneet / as									
*lasten päivähoito (kokopäivähoito) / osuus 0-6 v.								valtionosuuteen	
Opetus- ja kirjastotoimi									
*oppilas / opettaja (perusopetus)									
*opiskelija / opettaja (lukiokoulutus)								vaikuttavat	
*opiskelija / opettaja (ammatillinen koulutus)									
*oppilas / perusopetusta antavien koulujen lukumäärä									
*perusopetuksen oppimäärän suorittaneet / ikäluokka								olosuhdetekijät	
*oppilashuollon henkilöstö / perusopetuksen oppilaat									
*kirjastolainaukset / asukas									
*kirjastoaineiston hankinnat / asukas									
Toimintakate									
Verotulot									
*verotulot/toimintakulut									
Valtionosuudet									
*valtionosuudet/toimintakulut									
ALV-takaisinperintä									
Vuosikate									

Poistot käyttöomaisuudesta								
Tilikauden tulos								
Tilikauden yli- tai alijäämä								
Investoinnit (netto)								
Vuosikate - nettoinvestoinnit								

Lainakanta (pitkä- ja lyhytaikainen)31.12.								
Kassavarat ja talletukset 31.12.								
Nettovelka								

LIITE 5.**TESTIKUNNAT**

TESTIKUNNAT 1999**LIITE 6. (sivut 60-64)****Peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys**

Kunta	Seutukunta	Koko maa		Haapajärvi	176
Asukasluku 31.12.1999	Asukastiheys (as/km2)	5 171 302	17,0	8 300	10,6
0 - 6-vuotiaat, (% asukkaista)		427688	8,27 %	838	10,10 %
siitä: 6-vuotiaat, (% asukkaista)		64982	1,26 %	113	1,36 %
7 - 15-vuotiaat, (% asukkaista)		581842	11,25 %	1129	13,60 %
16 - 65-vuotiaat, (% asukkaista)					
75 - 84-vuotiaat, (% asukkaista)		254329	4,92 %	445	5,36 %
yli 75-vuotiaat, (% asukkaista)		331385	6,41 %	587	7,07 %
yli 85-vuotiaat, (% asukkaista)		77056	1,49 %	142	1,71 %
Huoltosuhte		49		60	
Veroprosentti		17,62 %		18,50 %	
		Toteutunut		Toteutunut	
		1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as
Toimintatuotot (1000 mk)		27 536 690	5 325	33 014	3 978
Toimintakulut (1000 mk)		106 547 972	20 604	181 559	21 875
SIITÄ: Sosiaali- ja terveystoimi		60 864 973	11 770	95 712	11 532
*perusterveydenhuollon avohoidon lääkäriässä käynnit/as		2,10		2,30	
*erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit / as		1,20		0,90	
*erikoissairaanhoidon hoitopäivät / 1000 as		1 114,60		939,70	
*vanhusten pitkäaikaishoito / yli 75-v.				12,90	
*toimeentulotukea saaneita henkilöitä, % as				13,60	
*kodinhuoltoapua saaneet vanhuuskotitaloudet / yli 65-v.		15,08		30,34	
*lapsia päivähoitossa 31.12. % 0 - 6-vuotiaista		50,00		24,30	
Opetus- ja kirjastotoimi		23 559 792	4 556	36 822	4 436
*oppilas / opettaja (perusopetus)		14,06		13,18	
*opiskelija / opettaja (lukiokoulutus)		17,03		21,45	
*opiskelija / opettaja (ammattillinen koulutus)		16,99		9,63	
*oppilas / perusopetusta antavien koulujen lukumäärä		144,25		98,83	
*perusopetuksen oppimäärän suorittaneet / ikäluokka		0,98		0,98	
*oppilashuollon henkilöstö / perusopetuksen oppilaat					
*kirjastokäyntejä / asukas		12,40		13,60	
*kirjastoaineiston hankinnat / asukas		7,90		8,90	
PALVELUINDEKSI (*)					
Toimintakate (1000 mk)		-79 011 282	-15 279	-148 545	-17 897
Verotulot (1000 mk)		71 629 295	13 851	80 071	9 647
*verotulot/toimintakulut		67,23 %		44,10 %	
Valtionosuudet (1000 mk)		18 866 417	3 648	64 320	7 749
*valtionosuudet/toimintakulut		17,71 %		35,43 %	
ALV-takaisinperintä (1000 mk)		4 563 579	882	7 560	911
Vuosikate (1000 mk)		7 786 443	1 506	-11 217	-1 351
Poistot käyttöomaisuudesta (1000 mk)		6 860 305	1 327	5 311	640
Tilikauden tulos (1000 mk)		3 075 559	595	51 734	6 233
Tilikauden yli- tai alijäämä (1000 mk)		1 616 977	313	18 845	2 270
Investoinnit (netto) (1000 mk)		-9 978 052	-1 930	-7 930	-955
Vuosikate - nettoinvestoinnit (1000 mk)		-2 191 609	-424	-19 147	-2 307
Lainakanta (pitkä- ja lyhytaikainen) 31.12. (1000 mk)		-23 498 396	-4 544	-64 674	-7 792
Kassavarat ja talletukset 31.12. (1000 mk)		13 223 019	2 557	59 138	7 125
Nettovelka (1000 mk)		-10 275 377	-1 987	-5 536	-667

Hyvinkää	11	Jyväskylä	131	Karjaa	13	Karkkila	12	Kemi	192
42 325	131,0	77 879	735,3	8 787	44,5	8 741	36,0	23 967	264,2
3801	8,98 %	6074	7,80 %	722	8,22 %	695	7,95 %	1662	6,93 %
588	1,39 %	862	1,11 %	120	1,37 %	123	1,41 %	244	1,02 %
4814	11,37 %	7728	9,92 %	1024	11,65 %	1052	12,04 %	2609	10,89 %
1915	4,52 %	3415	4,39 %	567	6,45 %	536	6,13 %	1252	5,22 %
2392	5,65 %	4429	5,69 %	782	8,90 %	671	7,68 %	1506	6,28 %
477	1,13 %	1014	1,30 %	215	2,45 %	135	1,54 %	254	1,06 %
48		42		59		56		49	
17,50 %		18,00 %		18,75 %		19,75 %		18,50 %	
Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut	
1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as
158 617	3 748	440 313	5 654	37 468	4 264	39 322	4 499	207 217	8 646
792 690	18 729	1 578 047	20 263	193 576	22 030	161 344	18 458	603 013	25 160

476 853	11 266	929 245	11 932	121 258	13 800	92 948	10 634	288 911	12 055
2,10		2,10		1,60		2,20		2,10	
1,20		1,00		1,30		1,10		1,70	
1 173,10		1 153,10		1 023,90		1 130,30		1 336,70	
10,80		9,10		15,20		5,90		5,90	
8,10		14,60		9,70		9,90		17,50	
16,20		9,43		18,36		17,00		15,86	
48,10		53,20		67,00		48,40		50,80	

228 631	5 402	281 670	3 617	43 741	4 978	28 038	3 208	107 188	4 472
14,88		12,64		12,31		16,06		15,12	
16,89		13,41		14,57		11,45		14,98	
15,39		12,47		9,25				13,47	
212,78		244,70		169,25		208,80		218,00	
0,95		0,99		2,40		0,98		0,99	
8,20		12,50		9,50		7,40		16,20	
4,90		8,70		9,20		7,40		10,10	

-634 073	-14 981	-1 137 734	-14 609	-156 108	-17 766	-122 022	-13 960	-395 796	-16 514
589 647	13 931	1 097 550	14 093	116 921	13 306	115 306	13 191	336 449	14 038
74,39 %		69,55 %		60,40 %		71,47 %		55,79 %	
168 015	3 970	175 127	2 249	52 108	5 930	36 599	4 187	101 890	4 251
21,20 %		11,10 %		26,92 %		22,68 %		16,90 %	
37 153	878	67 911	872	7 786	886	7 657	876	21 473	896
89 434	2 113	89 657	1 151	3 725	424	15 740	1 801	13 232	552
49 120	1 161	100 724	1 293	8 196	933	7 481	856	43 840	1 829
25 796	609	2 063	26	-4 471	-509	8 443	966	-34 688	-1 447
24 796	586	2 228	29	-4 471	-509	8 443	966	-34 337	-1 433

-69 796	-1 649	-176 971	-2 272	-9 830	-1 119	-9 592	-1 097	-34 468	-1 438
19 638	464	-87 314	-1 121	-6 105	-695	6 148	703	-21 236	-886

-178 146	-4 209	-515 948	-6 625	-93 977	-10 695	-239 827	-27 437	-292 949	-12 223
50 113	1 184	6 698	86	6 871	782	19 527	2 234	15 483	646
-128 033	-3 025	-509 251	-6 539	-87 106	-9 913	-220 299	-25 203	-277 466	-11 577

Korsnäs	152	Laitila	24	Lempäälä	64	Leppävirta	114	Pelkosenniemi	194
2 266	9,8	8 870	16,7	15 964	58,8	11 208	9,8	1 263	0,7
171	7,55 %	651	7,34 %	1607	10,07 %	774	6,91 %	62	4,91 %
23	1,02 %	86	0,97 %	266	1,67 %	115	1,03 %	7	0,55 %
236	10,41 %	1016	11,45 %	2200	13,78 %	1403	12,52 %	152	12,03 %
239	10,55 %	512	5,77 %	619	3,88 %	648	5,78 %	68	5,38 %
300	13,24 %	664	7,49 %	797	4,99 %	824	7,35 %	91	7,21 %
61	2,69 %	152	1,71 %	178	1,12 %	176	1,57 %	23	1,82 %
69		51		53		58		51	
18,75 %		17,50 %		17,50 %		17,00 %		19,00 %	
Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut	
1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as
57 430	25 344	26 837	3 026	43 081	2 699	39 152	3 493	5 067	4 012
89 412	39 458	164 386	18 533	261 737	16 395	200 612	17 899	38 650	30 602

28 353	12 512	96 286	10 855	154 525	9 680	126 184	11 258	17 942	14 206
1,60		2,40		2,20		2,70		2,20	
1,20		1,00		0,80		1,10		0,80	
1 621,40		1 197,00		937,60		923,10		689,00	
10,00		9,60		13,20		5,60		21,30	
3,50		6,00		7,40		8,40		12,70	
16,40		15,00		17,00		14,86		19,88	
65,50		48,00		60,10		42,90		73,60	

8 507	3 754	42 216	4 759	61 502	3 853	46 514	4 150	10 330	8 179
9,26		14,62		15,07		14,50		7,71	
		16,00		14,45		14,75		8,25	
9,39		9,05		16,43		11,88			
44,00		92,58		183,33		99,43		81,00	
		1,14		0,97		0,92		0,88	
12,00		6,20		10,00		14,10		18,40	
17,20		7,90		7,00		9,40		12,70	

-31 982	-14 114	-137 549	-15 507	-218 656	-13 697	-161 460	-14 406	-33 583	-26 590
24 963	11 016	103 930	11 717	204 602	12 816	118 589	10 581	22 296	17 653
27,92 %		63,22 %		78,17 %		59,11 %		57,69 %	
10 574	4 666	39 368	4 438	44 056	2 760	64 699	5 773	12 653	10 018
11,83 %		23,95 %		16,83 %		32,25 %		32,74 %	
2 038	899	7 962	898	13 875	869	10 186	909	1 200	950
2 788	1 230	-1 241	-140	22 481	1 408	14 236	1 270	618	489
3 207	1 415	6 450	727	15 149	949	17 254	1 539	2 051	1 624
-419	-185	-6 780	-764	7 177	450	25 706	2 294	-1 433	-1 135
2 234	986	-6 384	-720	7 177	450	25 438	2 270	397	314

-3 591	-1 585	-6 805	-767	-23 962	-1 501	-12 613	-1 125	-4 180	-3 310
-803	-354	-8 046	-907	-1 481	-93	1 623	145	-3 562	-2 820

-1 731	-764	-47 543	-5 360	-28 528	-1 787	-17 148	-1 530	-3 171	-2 511
17 240	7 608	1 357	153	32 758	2 052	53 406	4 765	6 600	5 226
15 509	6 844	-46 186	-5 207	4 230	265	36 258	3 235	3 429	2 715

Pori	43	Rääkkylä	124	Salo	22	Suomussalmi	181	Teuva	141
76 220	151,5	3 172	7,4	24 199	168,9	11 236	2,1	6 686	12,2
5744	7,54 %	189	5,96 %	2032	8,40 %	715	6,36 %	441	6,60 %
815	1,07 %	28	0,88 %	295	1,22 %	117	1,04 %	70	1,05 %
7713	10,12 %	356	11,22 %	2186	9,03 %	1229	10,94 %	812	12,14 %
3962	5,20 %	259	8,17 %	1349	5,57 %	636	5,66 %	529	7,91 %
5394	7,08 %	345	10,88 %	1778	7,35 %	796	7,08 %	657	9,83 %
1432	1,88 %	86	2,71 %	429	1,77 %	160	1,42 %	128	1,91 %
50		63		49		52		64	
17,00 %		18,00 %		17,00 %		18,50 %		18,75 %	
Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut		Toteutunut	
1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as	1 000 mk	mk/as
743 167	9 750	15 044	4 743	104 588	4 322	88 194	7 849	31 222	4 670
2 038 674	26 747	71 346	22 492	491 291	20 302	276 328	24 593	142 795	21 357
870 468	11 420	40 007	12 613	261 233	10 795	124 526	11 083	83 874	12 545
2,10		2,70		2,50		2,70		3,00	
1,30		1,50		1,30		0,70		1,00	
1 283,00		1 924,40		1 275,80		878,80		1 144,50	
10,80		9,40		10,30		3,70		9,90	
11,50		10,30		8,40		10,30		9,90	
17,90		16,07		13,35		15,55		14,36	
42,20		44,80		51,50		42,20		42,20	
596 214	7 822	12 887	4 063	132 522	5 476	68 388	6 087	29 192	4 366
14,94		12,10		13,62		13,06		13,24	
18,00				17,46		12,58		18,78	
15,98				13,98		11,83		11,79	
227,11		90,75		195,92		76,82		92,67	
1,01		1,05		1,38		1,00		1,04	
11,40		11,30		23,50		11,80		19,00	
8,00		12,70		8,70		10,70		11,40	
-1 295 507	-16 997	-56 302	-17 750	-386 703	-15 980	-188 134	-16 744	-111 573	-16 688
924 716	12 132	27 807	8 766	402 965	16 652	123 288	10 973	69 948	10 462
45,36 %		38,97 %		82,02 %		44,62 %		48,98 %	
505 181	6 628	28 477	8 978	83 448	3 448	90 348	8 041	46 623	6 973
24,78 %		39,91 %		16,99 %		32,70 %		32,65 %	
69 061	906	2 901	915	20 999	868	10 421	927	6 137	918
56 239	738	-2 738	-863	86 171	3 561	17 452	1 553	-605	-90
150 147	1 970	3 276	1 033	43 505	1 798	15 696	1 397	7 019	1 050
-91 567	-1 201	-6 014	-1 896	44 400	1 835	1 660	148	-7 725	-1 155
-93 614	-1 228	-6 014	-1 896	44 712	1 848	1 253	112	-7 725	-1 155
-166 312	-2 182	-6 976	-2 199	-79 464	-3 284	-33 707	-3 000	-8 427	-1 260
-110 073	-1 444	-9 714	-3 062	6 707	277	-16 255	-1 447	-9 032	-1 351
-459 988	-6 035	-24 523	-7 731	-101 757	-4 205	-34 416	-3 063	-29 913	-4 474
61 205	803	1 281	404	29 087	1 202	38 157	3 396	19 523	2 920
-398 783	-5 232	-23 241	-7 327	-72 670	-3 003	3 742	333	-10 390	-1 554

Peruspalvelujen saatavuus ja rahoituksen riittävyys					
Ylämaa	92	Kunta	Seutukunta	Aineiston	Maan
1 582	4,2	Asukasluku	Asukastiheys (as/km2)	KA	KA
68	4,30 %	0 - 6-vuotiaat, (% asukkaista)		7,41 %	8,27 %
7	0,44 %	siitä: 6-vuotiaat, (% asukkaista)		1,09 %	1,26 %
181	11,44 %	7 - 15-vuotiaat, (% asukkaista)		11,45 %	11,25 %
128	8,09 %	75 - 84-vuotiaat, (% asukkaista)		6,12 %	4,92 %
160	10,11 %	yli 75-vuotiaat, (% asukkaista)		7,87 %	6,41 %
32	2,02 %	yli 85-vuotiaat, (% asukkaista)		1,75 %	1,49 %
60		Huoltosuhte		54,94	49
17,50 %		Veroprosentti		18,09 %	17,62 %
Toteutunut					
1 000 mk	mk/as				
6 963	4 401	Toimintatuotot		6 182 mk	5 325
30 441	19 242	Toimintakulut		22 596 mk	20 604
17 449	11 030	SIITÄ: Sosiaali- ja terveystoimi			
1,70		*perusterveydenhuollon avohoidon lääkärissä käynnit/as		2,25	2,10
1,30		*erikoissairaanhoidon avohoitokäynnit / as		1,13	1,20
866,00		*erikoissairaanhoidon hoitopäivät / 1000 as		1146,91	1 114,60
4,50		*vanhusten pitkäaikaishoito / yli 75-v.		9,89	0,00
5,80		*toimeentulotukea saaneet (pitkäaikainen) / as		9,86	0,00
21,72		*kodinhuoltoapua saaneet vanhuuskotitaloudet / yli 65-v.		17,02	15,08
67,10		*lasten päivähoito (kokopäivähoito) / osuus 0 - 6-v.		51,29	50,00
4 888	3 090	Opetus- ja kirjastotoimi			
13,63		*oppilas / opettaja (perusopetus)		13,29	14,06
		*opiskelija / opettaja (lukiokoulutus)		15,22	17,03
		*opiskelija / opettaja (ammattillinen koulutus)		12,35	16,99
36,33		*oppilas / perusopetusta antavien koulujen lukumäärä		139,55	144,25
		*perusopetuksen oppimäärän suorittaneet / ikäluokka		1,11	0,98
		*oppilashuollon henkilöstö / perusopetuksen oppilaat		0,00	0,00
5,20		*kirjastokäyntejä / asukas		12,37	12,40
15,00		*kirjastoaineiston hankinnat / asukas		9,99	7,90
		P A L V E L U I N D E K S I (*)			
-23 478	-14 841	Toimintakate		-16 414	-15 279
18 886	11 938	Verotulot		12 524	13 851
62,04 %		*verotulot/toimintakulut		57,87 %	67,23 %
6 011	3 800	Valtionosuudet		5 521	3 648
19,75 %		*valtionosuudet/toimintakulut		24,62 %	17,71 %
1 551	980	ALV-takaisinperintä		903	882
204	129	Vuosikate		822	1 506
2 323	1 468	Poistot käyttöomaisuudesta		1 275	1 327
-2 057	-1 300	Tilikauden tulos		175	595
-2 057	-1 300	Tilikauden yli- tai alijäämä		93	313
-1 738	-1 099	Investoinnit (netto)		-1 755	-1 930
-1 534	-970	Vuosikate - nettoinvestoinnit		-933	-424
-3 450	-2 181	Lainakanta (pitkä- ja lyhytaikainen)31.12.		-6 390	-4 544
4 812	3 042	Kassavarat ja talletukset 31.12.		2 566	2 557
1 362	861	Nettovelka		-3 823	-1 987