

Finanssipolitiikan tarkastus

Tarkastuskertomus 6/2018 Kuntatalouden ohjaus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Kuntaliitto 2.3.2018 (124/03/2018)
- Tilastokeskus 7.3.2018 (TK-01-300-18)
- valtiovarainministeriö 8.3.2018 (VM/354/00.05.00/2018)
- opetus- ja kulttuuriministeriö 9.3.2018 (OKM/35/050/2018)
- sosiaali- ja terveysministeriö 12.3.2018 (STM/784/2018)

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajien lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin. Tilastokeskuksella ei ollut kommentoitavaa tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin. Kuntaliitto piti tarkastuskertomusluonnosta perusteellisena ja siinä esitettyjä havaintoja ansiokkaina ja tarkkanäköisinä. Tarkastuksen alustavia kannanottoja ja suosituksia Kuntaliitto piti kannatettavina. Myös valtiovarainministeriö katsoi yleisesti kuntatalouden ohjauksen tarkastuksen hyödylliseksi ja sen mukaan tarkastuskertomuksessa on monia hyviä havaintoja ja suosituksia, jotka kuntatalouden ohjauksen kehittämässä on syytä ottaa huomioon. Valtiovarainministeriö kuitenkin esitti launnossaan myös kritiikkiä joidenkin tarkastuksessa esitettyjen havaintojen perusteluita kohtaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö piti erityisen kannatettavana mikro- ja makro-ohjauksjärjestelmien koordinaatiota koskevaa suositusta ja kiinnitti lisäksi huomiota kuntatalouden ohjauksen tietopohjasta tehtyihin havaintoihin ja suosituksiin. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tarkastuksen johtopäätökset ovat oikean suuntaisina.

Lausunnot eivät antaneet aihetta kannanottojen muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Lausuntojen perusteella tehtiin teknislousteisia tarkennuksia tarkastuskertomuksen havaintolukuosaan.

Tässä yhteenvedossa esitetään vastineet joihinkin lausunnoissa esitettyihin asiakokonaisuuksiin.

1.1 Yleistä

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan tarkastuskertomusluonnoksesta ei käy aina ilmi, perustuvatko havainnot tarkastajien objektiiviseen arvioon kuntatalouden ohjauksesta vai haastateltujen subjektiiviseen näkemykseen.

Tarkastusvirasto toteaa, että kaikki tarkastuskertomuksessa esitetyt havainnot perustuvat tarkastajien objektiiviseen tarkastusaineiston perusteella muodostettuun arvioon. Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset sekä käytetyn aineiston pääasiallinen sisältö on esitetty tarkastuskertomuksen liitteessä ”Miten tarkastettiin”.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että uuteen kuntatalouden ohjausmalliin osana julkisen talouden suunnitelmaa siirryttiin kokonaisuudessaan vasta tällä vaalikaudella. Valtiovarainministeriön mukaan vaalikauden loppupuoli on hyvä ajankohta arvioida kuntatalouden ohjausjärjestelmän toimivuutta ja sen kehittämistarpeita.

Tarkastusvirasto toteaa, että tarkastuskertomuksen kannanotoissa on esitetty sellaisia kehittämistoimia, joiden toimeenpano parantaa kuntatalouden ohjauksen toimivuuden arvioimista. Myös tarkastusviraston mielestä on tärkeää, että kuntatalouden ohjauksen toimivuutta arvioidaan uudelleen, kun tehdyistä uudistuksista on kulunut pidempi aika.

1.2 Kuntatalouden ohjauksen koordinointi

Valtiovarainministeriö katsoo lausunnossaan, että tarkastuskertomusluonnoksesta on luettavissa kritiikkiä siitä, että talouden ohjauksessa painottuu liikaa budjettikuri ja liian vähän kuntien palveluiden rahoitustarpeet. VM toteaa, että julkisen talouden suunnitelman käyttöönoton myötä toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen otetaan aikaisempaa enemmän huomioon kehys- ja talousarviovalmistelussa ja että osastojen välinen yhteistyö on lisääntynyt viime vuosina. Lisäksi VM toteaa, että kuntatalouden ohjaus on osa julkisen talouden ohjausta, jota ei voi erottaa normaalista päätöksentekoprosessista ja poliittisesta ohjauksesta.

Myös tarkastusvirasto pitää kuntatalouden ohjauksessa tapahtunutta kehitystä oikean suuntaisena. Tarkastusvirasto toteaa, että se ei esitä kuntatalouden ohjauksen erottamista julkisen talouden ohjauksesta, vaan päinvastoin suosittaa koko julkisen talouden näkökulman vahvistamista edelleen niin kuntatalouden kuin valtiontaloudenkin ohjauksessa. Näin riski liiallisesta budjettikurin korostumisesta voidaan entistä paremmin hallita. Mahdollisina ratkaisuin tähän tarkastusvirasto näkee julkisen talouden kokonaisuuden koordinoinnin riippumattoman luonteen lisäämisen ja päätöksenteon perusteiden avoimuuden kehittämisen.

1.3 Kuntatalouden menorajoite ja kuntatalousohjelma

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön kunnille ja kuntayhtymille toteutetun säästökyselyn tulokset ovat suuntaa-antavia, eikä niiden tuloksia voida hyödyntää varauksetta. Lisäksi VM toteaa, että tarkastuskertomusluonnoksesta ei käy ilmi, mitä veromuutosten vaikutuksia on katsottu yliarvioitavan.

Tarkastusvirasto on samaa mieltä kyselyn riittämättömyydestä yksinään kertomaan toimenpiteiden vaikutuksista. Kyselyn tulokset ja niistä tehty analyysi kuitenkin tukevat tarkastuksen aikana tehtyjä havaintoja vaikutusarvioihin liittyvästä epävarmuudesta ja ristiriitaisista kannustinvaikutuksista objektiivisten vaikutusarvioiden laatimiseksi. Suuntaa-antavina indikaattoreina kyselyn tulokset toimivat tarkastusviraston näkemyksen mukaan hyvin. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on erittäin arvokasta, että VM ja Kuntaliitto ovat yhteistyössä toteuttaneet edellä mainitun kyselyn ja kannustaa edelleen jatkamaan tämänkaltaista vaikutusten seurantaa tukevaa toimintaa. Vero- ja maksuperustemuutosten yliarvioinnin osalta kertomusluonnoksessa oli epätarkkuutta. Kuntaliiton ja VM:n toteuttaman kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että maksuperustemuutosten (veroperustemuutoksia siinä ei tarkasteltu) vaikutuksia on yliarvioitu. Tämä on korjattu lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että jos menorajoitetoimissa rajauduttaisiin vain niihin tehtäviin, joissa toteutettavia muutoksia voidaan luotettavasti jälkikäteen arvioida, rajattaisiin suuri ja säästö-

potentiaaliiltaan merkittävä joukko kuntien tehtäviä menorajoitteen ulkopuolelle. Tätä ei voi pitää ohjauksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Tarkastusvirasto on tästä yhtä mieltä ministeriön kanssa ja huomio on johtanut kertomusluonnoksen muotoiluun uudelleen tältä osin. Menorajoitetoimien yhteydessä olisi hyvä määritellä arviointikehikko, jonka avulla toteutuvia säästöjä tullaan seuraamaan.

Valtiovarainministeriön mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia voidaan pitää tarkoituksenmukaisena kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelun aikataulu ei mahdollista syvemmälle menevää analyysia.

Tarkastusvirasto katsoo, että rahoitusperiaatteen toteutumisen analyysia voidaan kehittää myös kuntatalousohjelman valmistelun ulkopuolella ja tuon analyysin tuloksia hyödyntää kuntatalousohjelmassa.

1.4 Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan STM:n näkökulmasta ei ole tapahtunut tarkastuskertomusluonnoksen eri ministeriöiden näkökulmien yhteensovittamista koskevassa esimerkissä mainittuja sosiaali- ja terveydenhuollon alan yli-investointeja.

Tarkastusvirasto korostaa, että esimerkin tarkoituksena on nimenomaan havainnollistaa kuntatalouden ohjauksen prosesseihin osallistuvien tahojen erilaisia näkökulmia ja intressejä. Se, että palveluntuotannon näkökulmasta yli-investoimista ei olisi tapahtunut, ei välttämättä tarkoita etteikö sitä taloudellisin perustein katsottuna voisi tapahtua. Ministeriöiden eriävät näkemykset ”oikeasta” investointien tasosta vaikuttavat johtavan valtiovarainministeriön aiempia arvioita suurempien taloudellisten vastuiden siirtymiseen maakunnille. Esimerkin tarkoituksena on havainnollistaa tiedonkulun sujumuuden ja yhteisen näkemyksen löytämisen tärkeyttä kuntatalouden ohjauksessa, jotta sille asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

1.5 Mikro-ohjausta koskevat havainnot

Valtiovarainministeriön lausunnossa käsitellään suhteellisen pitkästi poistoja niitä säätelevän kirjanpitolain sekä voimassa olevien ohjeistuksien ja suositusten näkökulmasta. Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että poistonalaisen omaisuuden ja kirjanpitolausunkunnan kuntajaoston poistoyleisohjeen alarajojen vertaaminen ei anna oikeaa kuvaa tilanteesta, eikä siitä voida päätellä poistojen mahdollista alimitoittamista, koska poistot on kirjattava hyödykekohtaisesti. Sekä valtiovarainministeriö että Kuntaliitto ovat sitä mieltä, että taseiden uudelleen arvostusta ei pidä tehdä kirjanpidon yhteydessä.

Tarkastusvirasto toteaa, että tarkastuskertomuksessa keskityttiin analysoimaan kuntien kirjanpitoaineiston puutteita kuntatalouden ohjauksen näkökulmasta, ei niinkään sitä, miten hyvin nykyiset kirjanpitokäytännöt noudattavat voimassa olevaa kirjanpitolakia. Poistot on nostettu raportissa esiin, koska niiden ohjeistukseen sisältyvä harkinnanvaraisuus heikentää kuntatalouden ohjauksen toimivuutta. Tarkastuksessa lähteenä käytetyssä selvityksessä toteutuneiden poistojen ja poistonalaisen omaisuuden suhdetta verrattiin suositusten mukaisten alarajojen mukaisiin poistoihin koneiden ja laitteiden sekä rakennusten osalta. Tilastollisen analyysin lisäksi selvityksessä osoitettiin kunnille kysely, jonka tulokset tilastollisen analyysin tavoin tukevat sitä johtopäätöstä, että keskimäärin kunnissa on tehty suositukseen nähden liian pieniä poistoja. Tarkastusviraston näkemys on, että jos esimerkiksi alimitoitettuja poistoja ovat johtaneet kirjanpidollisten tasearvojen vääristymään tai tasearvot eivät muutoin anna riittävää kuvaa kuntien varallisuuden käyvästä arvosta, voisi olla hyödyllistä tehdä selvitys varallisuuden käyvästä arvosta kuntatalouden ohjauksen tarpeisiin. Yhtäläisin perustein tehty omaisuuden arvostaminen parantaisi kuntien talouden vertailukelpoisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota tarkastuskertomuksen kohtaan, jossa todetaan, että kuntatalouden ohjauksessa käytettävän tiedon keruuta tulee määrätietoisesti laajentaa niin, että kaikki kuntatalouden ohjauksessa tarvittava tieto olisi saatavilla yhdessä paikassa. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomioita Koski-hankkeen sekä Vipunen-tietovaraston kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että edelleen tietyt opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa koskevat toimintatiedot saadaan Koski-palveluista.

Tarkastusvirasto toteaa, että olennaista olisi se, että kuntatalouden ohjauksessa tarvittavat tiedot olisi kerätty yhteen paikkaan. Tämä ei tarkoita, ettei niitä voisi kerätä erillisillä järjestelmillä tai että tietoja ei voisi tarvittaessa olla saatavilla useista tietovarastoista.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Kaikki lausunnoissa esitetyt korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa ja ne ovat pääsääntöisesti johtaneet pieniin muutoksiin tai täsmennyksiin tarkastuskertomuksessa.

Lisätietoja: Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Ville Haltia, p. 040 735 6980