



Luonnoksesta annetut lausunnot

K 20/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukseksi eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017 337/56/2017

Valtiovarainministeriö, 24.11.2017.

Suomen Kuntaliitto, 24.11.2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 27.11.2017.



24.11.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko
PL 1119
00101 Helsinki
finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi
Lausuntopyyntö 13.11.2017, Dnro 337/56/2017

Lausunto VTV:n finanssipolitiikan valvonnan raporttiluonnokseen 2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa finanssipolitiikan valvonnan 2017 raporttiluonnoksen pääasiallisesta sisälöstä.

Valtiovarainministeriö pitää raportin edellisistä vuosista tiiviimpää esitysmuotoa hyvänä suuntana. Raportin vuosittain toistuvia osia (erityisesti lukua 1.2.) olisi mahdollista edelleen tiivistää esimerkiksi viittaamalla suoraan Valtiovarainministeriön ennusteeseen tai taulukoimalla sen keskeiset luvut.

Valtiovarainministeriö yhtyy pääosin raportissa esitettyihin arvioihin kansallisten ja EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta. Raportissa tulisi kuitenkin selvästi todeta, päätyykö tarkastusvirasto arviossaan siihen, että hallitus noudattaa finanssipoliittista lakia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista ja edistymistä sitä kohti sekä kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen että vakaus- ja kasvusopimuksen näkökulmasta, antaen täten tulokinnan, että keskipitkän aikavälin saavuttamista tai edistymistä sitä kohti arviotaisiin eri tavalla kansallisen ja EU-lainsäädännön perusteella.

Kansallisen lainsäädännön tulkinta on sama kuin EU-lainsäädännön, joten arvioitaessa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista tulee arvioinnin tapahtua vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti myös silloin kuin arviointi tehdään kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen kansallisesti perustuu finanssipoliittiseen lakiin, jonka 2 § mukaan keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti ja 1 § mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Finanssipoliittisen sopimuksen artiklassa 3 todetaan, että edistymistä kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti. Mikäli tarkastusvirasto tekee lisäksi oman tulkintansa, tulee se tuoda selvästi esiin. Voidaan lisäksi todeta, että kaksi eri tulkintaa lisää turhaa sekaannusta ja monimutkaiseen arviointiin.

Hallitus piti keväällä 2017 hyväksytyssä Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) ennallaan -0,5 prosentissa suhteessa BKT:hen. Tavoite on saavutettu hallituskauden aikana, jo v. 2016, toisin kuin tarkastusviraston raportissa todetaan. Kevään julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen jälkeen Suomelle myönnettiin rakenneuudistus- ja in-

vestointilausekkeen mukaista joustoa, joka sallii poikkeaman keskipitkän aikavälin tavoitteesta vuosina 2017-2019. Tämä tarkoittaa, että keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tarvitsee palata vasta tämän hallituskauden jälkeen. Kuten tarkastusvirasto raportissaan toteaa, tämä jousto huomioon ottaen Suomi noudattaa keskipitkän aikavälin tavoitteeseen liittyviä sääntöjä.

Tarkastusvirasto kritisoi televisio- ja radiorahastolle siirrettävien määrärahojen siirtoa kehysten ulkopuolelle. Valtiovarainministeriö toteaa, että VTV:n raportissa esittämä kritiikki tältä osin on perusteltu. Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon siirrettiin parlamentaarisen työryhmän ehdotuksen mukaisesti kehysten ulkopuolelle vuodelle 2018. Tv- ja radiorahastolle siirrettävien määrärahojen siirtäminen kehysten ulkopuolelle pienentää kehysten kattavuutta. Lisäksi kehysjärjestelmään ei tulisi tehdä muutoksia kesken vaalikauden (tässä tapauksessa yhden menoerän siirtäminen kehysten ulkopuolelle).

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että vaikka Yleisradioveroa kerätäänkin Yleisradion toiminnan rahoittamiseksi, Yleisradion rahoituksen määrää ei ole suoraan sidottu veron tuottoon. Vero kertyy valtiolle ja Yleisradion rahoituksesta päätetään erikseen.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että hallituksen tavoite kestävyysvajeen pienentämisestä on tärkeä ja että sote- ja maakuntauudistuksella on mahdollista edistää tätä tavoitetta. Tarkastusvirasto kuitenkin toteaa, ettei hallituksen sote- ja maakuntauudistukselle asettama kustannuskehityksen hillintää koskeva säästötavoite 2020-luvun loppuun mennessä ole nykytiedon valossa ja uudistuksen laajan tavoitteenasettelun puitteissa realistinen. Raportissa sivutaan sote- ja maakuntauudistusta hyvin lyhyesti, ja toteamuksen perustelut jäävät erittäin suppeiksi. Tarkastusvirasto perustelee näkemystään sillä, että kansainvälinen vertailutieto ei viittaa Suomen sote-järjestelmän erityiseen kalleuteen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tästä ei kuitenkaan voida vetää sitä johtopäätöstä, ettei Suomen sote-järjestelmässä olisi mahdollisuuksia kustannussäästöihin toimintoja järjestyttämällä. Kansainvälisen vertailun sijaan oleellisempaa on arvioida, onko Suomen sisällä – eri sairaaloiden, sairaanhoitopiirien ja kuntien – välillä tehokkuuseroja.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä mahdollisia väyliä säästöjen syntymiseen on tunnistettu runsaasti. Esimerkiksi viime vuonna julkaistun selvityksen¹ perusteella sote-palveluissa on kokonaisuutena tunnistettu yli 3 miljardin euron säästöpotentiaali suhteessa perusuran mukaiseen kasvuennusteeseen vuoteen 2029 mennessä. Arvio perustuu siihen, että selvityksessä on osa-alueittain käyty läpi mahdollisuuksia kehittää sote-palveluita siten, että kustannuksia voidaan keventää, mutta säilyttää vähintään nykyisen tasoinen palveluvalikoima, palveluiden laatu ja vaikuttavuus. Parhaiden käytäntöjen vaikutuksia on arvioitu numeerisesti, ja lisäksi osa-alueittain on kuvattu niitä mekanismeja, jotka vaikuttavat kustannusten kertymiseen.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että sote- ja maakuntauudistuksen kustannusten kasvun hillintätavoite on erittäin kunnianhimoinen ja siihen liittyy epävarmuutta. Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että tavoite on mahdollista saavuttaa, jos uudistuksen jatkovalmistelu ja toimeenpano onnistutaan toteuttamaan tätä tavoitetta tukevalla tavalla. Kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tavoitteen saavuttaminen on erittäin tärkeää, eikä siitä tule tinkiä. Lisäksi on syytä huomioida, että väestöllisen huoltosuh-

¹ Torkki, P., Leskelä, R.-L., Maksimainen, A., Niemelä, P., Koukkula, L., Torvinen, A., Mulari, M., Välimaa, N. ja Rimpeä, M. (2016), *Sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämis- ja säästöpotentiaalin arviointi*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2016

teen nopea heikkeneminen 2020-luvulla vaarantaa palvelujen saatavuuden, mikäli sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää ei uudisteta.

24.11.2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Sami Yläoutinen', written in a cursive style.

Talouspolitiikan koordinaattori, ylijohdaja Sami Yläoutinen

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

24.11.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntöne 13.11.2017

Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan julkisyhteisöjen nimellinen rahoitusasema ei tule kohentumaan hallituksen tavoitteiden mukaisesti kuluvalla vaalikaudella. Piristynyt taloustilanne on lisännyt erityisesti välittömien verojen kertymiä, mutta samaan aikaan hallituksen finanssipolitiikka on hyvin elvyttävää. Esimerkiksi kilpailukyky sopimus elvyttää taloutta yhteensä noin 1,2 miljardilla eurolla. Julkisyhteisöjen alasektoreista erityisesti valtiontalous jää hallituksen sille asettamista tavoitteista. Hallitus ei saavuta myöskään keskipitkän aikavälin tavoitetta eli -0,5 prosentin rakenteellista rahoitusasemaa suhteessa bruttokansantuotteen.

Valtiontalouden tarkastusviraston raporttiluonnoksen havaintojen mukaan hallituksen lisätalousarviot noudattavat kuitenkin kehysääntöä. Lisäksi ennakoivan tarkastelun perusteella Suomi noudattaa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän ja korjaavan osan sääntöjä vuonna 2017 ja 2018.

Rakennemuutosten etenemisestä valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että kestävyysvajeen pienentämiseksi tehtävät rakenteelliset uudistukset ovat tärkeitä ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden uudistamisella on merkittävä mahdollisuus edistää tätä tavoitetta.

Kevään 2017 hallituksen esitykset sote- ja maakuntauudistuksesta olivat kuitenkin kestävyysvajevaikutuksiltaan hyvin epävarmoja. Siten hallituksen sote-uudistukselle asettama 3 mrd. euron kustannuskehityksen hillintätavoite 2029 mennessä ei nykytiedon valossa ole realistinen. Havainto perustuu siihen, että Suomen nykyinen sote-järjestelmä ei ole kansainvälisen vertailutiedon perusteella kallis, mikä tekee 3 mrd. euron säästötavoitteisen saavuttamisen pitkälläkin aikavälillä erittäin haasteelliseksi. Unohtaa ei voi sitäköön, että uudistuksella tavoitellaan palvelujen saatavuuden parantamista ja terveyserojen kaventumista.

Valtiontalouden raportissa käydään lyhyesti läpi huomiot myös muista keskeisistä rakennemuutuksista: kuntien kustannusten karsiminen yhdellä miljardilla, perhevapaaudistus ja yritystuki uudistus. Työ kuntien tai pidemminkin julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden karsimiseksi yhdellä miljardilla eurolla on jäänyt hyvin yleisluontoiseksi ja tavoitteelliseksi.

Kuntaliiton huomiot VTV:n raporttiluonnoksesta

Kuntaliitto on Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa samaa mieltä monista hallituksen finanssipolitiikkaa koskevista havainnoista ja johtopäätöksistä. Raporttiluonnoksen keskeisimmät havainnot on tiivistetty yllä. Kuntaliitto haluaa vielä korostaa, että tähän mennessä tehty työ kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseksi yhdellä miljardilla eurolla ei ole tuottamassa tavoitteeksi asetettua yhden miljardin euron säästöä.

Kuntaliitto haluaa myös tarkentaa raportissa kuvattua kuntatalouden tilaa vuosina 2016 ja 2017. Paikallishallinnon nettoluotonanto parani 2016 ja valtiovarainministeriön mukaan sen ennustetaan jatkavan paranemistaan vuonna 2017.

Raporttiluonnoksessa kehityksen katsotaan aiheutuvan verotulojen nopeutuneesta kasvusta. Vuonna 2016 kuntien verotulojen kasvu oli kuitenkin vain 1,5 prosenttia ja VM:n mukaan verot lisääntyvät kuluvanakin vuonna vain 1,9 prosenttia. Verotulojen kasvuvauhtia voidaan pitää molempina vuosina varsin maltillisena.

Toisena kuntataloutta tasapainottavana tekijänä raporttiluonnoksessa mainitaan kilpailukyky sopimukseen liittyvät lomarahojen leikkaukset. Ne kohensivat alijäämää 2016 kuitenkin vain näennäisesti, kun lomapalkkoihin kirjanpidossa liittyvä lomapalkkavelka purkautui leikkauksen



johdosta kyseisenä kalenterivuonna. Lomarahaleikkaus, kuntatyönantajamaksujen alennukset ja muut kikyyn liittyvät säästötoimet eivät kuitenkaan hallituksen päätösten johdosta vahvista kuntataloutta, sillä säästöt leikataan kunnilta pois valtionosuuksien leikkauksina. Osittain kiky-päätökset heikentävät myös kuntien verotulopohjaa. Kokonaisuutena kikyyn liittyvät päätökset heikentävät kuntataloutta, ainakin lyhyellä aikavälillä.

Kuntatalouden tilan parantumiseen vuonna 2016 vaikutti siten kertaluonteisen lomapalkkavelan purkautumisen ohella kuntatalouden omat henkilöstösäästöt, sote-asiakasmaksujen korotukset ja suurehko valtionosuuksien kustannustenjaon tarkistus.

Vuonna 2017 ja 2018 kuntataloudessa toteutetaan yhä useita kiky-päätöksiä ja uudistuksia, joiden kokonaisvaikutus on useimmiten kuitenkin kuntataloutta heikentävä. Näitä toimia ovat esimerkiksi perustoimeentulotuen Kela-siirto ja valtionosuuksien leikkaukset lomarahasäästön, vuosityöajan pidentymisen sekä erikoissairaanhoidon keskittämisen perusteella. Monet näistä leikkauksista perustuvat laskennallisiin hyötyihin, joita ei kuntien mukaan ole mahdollista saavuttaa. Negatiivista riskiä kuntatalouden näkymiin tuovat myös kovat palkankorotuspaineet tuleville vuosille, investointien kasvupaineet, asiakasmaksuihin kohdistuvat laskupaineet ja kiinteistöverotuksen pakkokorotusten peruuntuminen vuodelle 2018 ja 2019.

Raportissa todetaan, että VM:n arvioiden mukaan kuntatalous on saavuttamassa hallituksen sille asettaman tavoitteen vuonna 2019. Kuntatalouden kokonaisuus on varmasti kehitymässä tähän suuntaan, mutta tavoitteen saavuttamiseen kohdistuu tällä hetkellä erittäin suuria riskejä. Sen vuoksi menosäästöjä ja tulojen lisäyksiä pitää jatkaa myös kuntataloudessa, ja hallituksen tulee harjoittaa tiukempaa päätösperäistä finanssipolitiikkaa hallituskauden loppulla.

SUOMEN KUNTALIITTO



Minna Punakallio
pääekonomisti

27.11.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Finanssipolitiikan valvonta
PL 1119
00101 Helsinki

Viite: lausuntopyyntö 337/56/2017

LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON ERILLISKERTOMUSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE: FINANSSIPOLITIIKAN VALVONNAN RAPORTTI 2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä 13.11.2017 lausuntoa erilliskertomusluonnoksesta eduskunnalle, joka koskee finanssipolitiikan valvonnan raporttia 2017. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Raporttiluonnos on selkeä ja kannanotot ovat hyvin perusteltu. Raporttiin ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta raportin kannanottoihin. Ministeriö nostaa kuitenkin kommenttina esiin muutamia näkökulmia.

Raportin luvussa 1.4. sivulla 13 on kiinnitetty huomiota kehyksen rakennemuutoksista esitettäviin tietoihin ja niiden perusteluihin. Ministeriö ymmärtää huolen, jonka mukaan joistain kehyksen rakennemuutoksista annetaan tietoa niukasti ja hajanaisesti. Toisaalta on huomioitava se, että monasti asian valmistelu on kehyksissä vielä alkuvaiheessa, jolloin perustelut täydentyvät ja tarkentuvat talousarvio- ja budjettilakikäsittelyssä.

Samassa yhteydessä raportissa nostetaan esille aktiivimalli, jonka on raportin mukaan kehyksissä todettu vähentävän kehyksen ulkopuolisia menoja työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa. Tämän osalta ministeriö toteaa, että ao. kehyspäätöksestä emme ole löytäneet tuon suuntaista mainintaa. Ministeriön laskelmissa ja esityksissä uudistus on vähentänyt menoja työttömyysturvassa ja lisännyt menoja asumistuessa ja toimeentulotuessa.

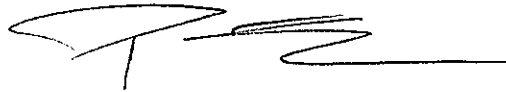
Sote-uudistuksen osalta on korostettava, että uudistuksen lainsäädännöllä luodaan edellytyksiä, mutta toimeenpano ja työ maakunnissa lopulta määrittelevät millaiseksi uudistus muodostuu. Kustannusten kasvun hillintätavoitteen näkökulmasta on otettava huomioon maakuntien rahoitusmallin sisältämä kustannusten kasvun hillintään tähtäävä mekanismi. Maakuntien saama rahoitus ei enää automaattisesti seuraa kustannusten kasvua, vaan se on jatkossa laskennallista, uuteen maakuntaindeksiin sidottua. Samalla valtion ohjauksen roolia vahvistetaan, jotta voidaan arvioida rahoitusta ja rahoituksen riittävyyttä suhteessa palvelujen saatavuuteen, laatuun ja kustannusvaikuttavuuteen.



27.11.2017

Ohjaukseen liittyen ministeriö valmistelee vuosittain palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyuden arvioimiseksi valtakunnallisen ja maakunnittaisen selvityksen. Selvitys perustuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen analysoimiin maakuntien sekä aluehallintovirastojen (myöhemmin valtion lupa- ja valvontavirasto, LUOVA) raportteihin. Tarkistettaessa maakuntien rahoitusta, rajoitinmekanismin käyttöä arvioidaan edellä kuvatun selvityksen ja muiden maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskevien selvityksien ja tietojen pohjalta. Ohjauksella varmistetaan, että valtakunnan tasolle asetetut tavoitteet viedään käytäntöön ja otetaan huomioon maakuntien toiminnassa. Vaikka kustannusten kasvun hillintätavoite on kunnianhimoinen, on erilaisissa tutkimuksissa osoitettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään kohdentuva säästöpotentiaali on merkittävä, jos esimerkiksi parhaita käytäntöjä hyödynnetään laajemmin.

Lisäksi ministeriö korostaa, että vaikka tarkkoja laskelmia uudistuksen aiheuttamista säästöistä ei ole voitu esittää, sisältää esitys elementtejä, joilla tavoite voidaan saavuttaa. Keskeisimmät toiminnalliset mekanismit, joista säästöä voi syntyä ovat: i) kalliiden laitospalvelujen vähentäminen ehkäisevillä palveluilla ja avopalveluilla, ii) perustason palvelujen tuottavuuden parantaminen, iii) kalliissa erikoistuneissa palveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen osaamisen kokoamisella ja oikealla työnjaolla ja integraatiolla sekä iv) resurssitarpeen vähentäminen digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Lisäksi työ- ja toimintakyvyn ylläpidolla ja ehkäisevällä toiminnalla voidaan vähentää palvelutarvetta.



Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukee

Talousjohtaja

Mikko Staff

