

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 16/2019 Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Julkisen talouden kestävyysarviot talouspolitiikan tietoperustassa -finanssipolitiikan tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa pyritään selvittämään, millaista kehitystä on tapahtunut tarkastuksen kannanottoihin liittyvissä asioissa. Jälkiseurannassa valtiovarainministeriölle lähetettiin selvityspyyntö siitä, mihin toimenpiteisiin tarkastuksen perusteella on ryhdytty. Lisäksi jälkiseurannassa toteutettiin haastatteluja valtiovarainministeriössä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL), tarkasteltiin kestävyysarvioinnissa käytettävän laskentamallin tilannetta ja suoritettiin täydentävää tiedonhankintaa.

Seuratut tarkastuksen kannanotot ovat:

1. Valtiovarainministeriön tulisi kehittää julkisen talouden kestävyysarvioinnin säännöllistä arviointia ja raportointia muun muassa laajentamalla tarkastelun kattamaan noin 15 vuoden päähän ulottuvan kestävyysindikaattorin (esimerkiksi EU-komission määritelmän mukaisen S1-indikaattorin).
2. Valtiovarainministeriön tulisi huolehtia laskentamenetelmien ja mallinnusten ajantasaisuudesta ja läpinäkyvyydestä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.
3. Valtioneuvoston tulisi lisätä finanssipoliittiseen lainsäädäntöön velvoite käsitellä julkisen talouden suunnitelmassa kattavasti julkisen talouden kestävyysarvioita, sisältäen eri aikaväleille laskettuja kestävyysarvioita usean skenaarion mukaisena.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Tarkastuksessa arvioitiin valtiovarainministeriön tuottamia kestävyysvajelaskelmia, raportointia julkisen talouden kestävyysarvioista sekä kestävyysindikaattorien käyttöä finanssipolitiikan ohjauksessa. Tarkastuksen perusteella julkisen talouden kestävyysarvioita tulisi arvioida nykyistä laajemmin. Tietosisältöä tulisi laajentaa esimerkiksi kattamaan pitkän aikavälin S2-indikaattorin lisäksi myös noin 15 vuoden päähän ulottuva indikaattori. Käytettäessä rinnakkain eri aikavälien kestävyysindikaattoreita kestävyysongelmien ajoittuminen tulisi selkeämmin ilmi. Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmat todettiin tarkastuksessa yleisesti ottaen huolellisesti laadituiksi, mutta niissä havaittiin joitakin ongelmakohtia. Tarkastuksessa todettiin, että jatkossa on myös tarpeen varmistaa, että eduskunnalle raportoidaan kestävyysarvioita mahdollisimman kattavasti.

Valtiovarainministeriön säännöllisen julkisen talouden kestävyysarvioinnin ja -raportoinnin laajentaminen

Tarkastuksessa suositeltiin valtiovarainministeriötä kehittämään julkisen talouden kestävyysarvioinnin säännöllistä arviointia ja raportointia muun muassa laajentamalla tarkastelun kattamaan pitkän aikavälin S2-indikaattorin lisäksi noin 15 vuoden päähän ulottuvan indikaattorin (esimerkiksi S1-indikaattori). Valtiovarainministeriö on laajentanut julkisen talouden kestävyysarvioinnin raportointia julkaisemalla heinäkuussa 2020 laajan, julkisen talouden kestävyyttä eri näkökulmista käsittelevän raportin ”*Suomen julkisen talouden kestävyys*”, joka kattaa myös 15 vuoden päähän ulottuvan kestävyystarkastelun. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei yhtä laajaa kestävyystarkastelua ole tarkoituksenmukaista julkaista vuosittain, eikä raportin seuraavasta päivitysajankohdasta ole vielä tehty päätöstä. Tarkastusvirasto toteaa, että päätös päivitysvälistä olisi tärkeää, vaikka se olisikin harvemmin kuin kerran vuodessa.

Valtiovarainministeriö on tarkastuksen jälkeen myös käsitellyt velkasuhteen kehitystä 15–20 vuoden päähän eri näkökulmista valtiovarainministeriön taloudellisissa katsauksissa. Lisäksi valtiovarainministeriön asiantuntijat ovat julkaisseet keväällä 2021 keskustelualoitteen ”*Julkinen velkasuhde ja siihen vaikuttavat tekijät*”, jossa on arvioitu velkasuhteen kehitystä lähivuosisikymmeninä peruslaskelman lisäksi erilaisten skenaarioiden ja herkkyystarkasteluiden avulla.

Valtiovarainministeriö ei ole toteuttanut tarkastuskertomuksessa suositeltua kestävyysindikaattoreiden vertailua muiden tahojen tuottamiin vastaaviin arvioihin, koska se ministeriön mukaan olisi työlästä ja vaikea toteuttaa kestävyysvajelaskelmien nykyisessä julkaisuaikataulussa. Tarkastusviraston suosituksen analysoida julkista varallisuutta ja ehdollisia vastuita koskevia tietoja muun kestävyysarvioinnin yhteydessä valtiovarainministeriö on toteuttanut kesällä 2020 julkaisemassa ”*Suomen julkisen talouden kestävyys*” -raportissaan, jossa käsiteltiin tarkemmin julkisen talouden omaisuustuloja ja varallisuutta. Sen sijaan julkisen talouden ehdollisten vastuiden analysointia kestävyysarvioiden yhteydessä ministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, koska niistä raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa ja katsauksissa valtiontalouden vastuisiin ja riskeihin.

Tarkastuskertomuksen kannanotoissa suositeltiin kestävyysindikaattoreiden esittämistä julkisen talouden alasektoreille. Jälkiseurannan perusteella tällainen alasektorikohtainen tarkastelu ei ole vielä täysin mahdollista riittävällä tarkkuudella, koska uusi SOME-malli ei ole vielä valmis ja erityisesti eläkemenojen mallinnus on mallissa tällä hetkellä puutteellinen. Valtiovarainministeriö aikoo tarkastella mahdollisuutta julkaista alasektorikohtaisia tietoja uuden SOME-mallin valmistuttua.

Laskentamenetelmien ja mallinnusten ajantasaisuudesta ja läpinäkyvyydestä huolehtiminen

Tarkastuksessa todettiin, että valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmat on yleisesti ottaen laadittu huolellisesti ja korkealla asiantuntemuksella. Samalla kuitenkin laskentamenetelmissä todettiin ongelmia: mallinuksissa todettiin joitakin virheellisiä tuloksia ja epäajantasaisia lähtötietoja. Nämä koskivat erityisesti sosiaalimenojen (sote-, eläke-, koulutus- ja työttömyysmenot) arvioinnissa käytettävää SOME-mallia.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö on tarkastuksen jälkeen toteuttanut useita parannuksia, joilla on tartuttu tarkastuskertomuksessa esille nostettuihin ongelmiin tai puutteisiin. Työllisyysasteen pitkän aikavälin arviointiin käytetään nykyisin tuoreempia lähtötietoja. Työllisyysasteen keskipitkän ja pitkän aikavälin arviointien kytkentää toisiinsa on kehitetty. Eläkkeistä maksettujen verojen vaikutus on myös lisätty kestävyysvajeen laskentakaavaan. SOME-mallin tietoperustaa on ylipäänsä ajantasais-tettu. Ministeriö korjasi jo tarkastuksen aikana tarkastuksessa havaitun SOME-mallin tuottaman virheel-lisen tuloksen, joka koski tulojouston vaikutusta terveyspalvelujen menokehitykseen. Ministeriö on raportoinnut SOME-malliin tehtyjä päivityksiä syksyn 2020 taloudellisessa katsauksessa, mikä tukee laadin-nan läpinäkyvyyttä.

Tarkastuksessa havaittiin, että SOME-malli tuottaa epäuskottavan aikauran Kelan maksamien kansaneläkemenojen kehityksestä. Tätä ongelmaa ei ole ratkaistu, mutta valtiovarainministeriön mukaan kestävyysvajearviossa on huolehdittu siitä, että ongelma ei vaikuta kestävyyslaskennan lopputulokseen: Ministeriön laskelmassa kokonaiseläkemenojen (mukaan lukien Kelan maksamat eläkkeet) kehitys kokonaisuudessaan pakotetaan seuraamaan Eläketurvakeskuksen (ETK) arviota ko. menojen kehityksestä. Siten asialla ei ole tällä hetkellä merkitystä kestävyyslaskennan kannalta, vaan se vaikuttaa ainoastaan eläkemenojen jakautumiseen eri eläkelajeille.

Edellä kuvatut toimet koskevat samaa SOME-mallia, joka oli käytössä jo tarkastuksen aikana. Tarkastuksen loppuvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriö, THL ja valtiovarainministeriö tekivät ratkaisuja SOME-mallin ylläpidosta ja uuden/päivitetyn SOME-mallin kehittämisestä. Kesäkuussa 2019 sosiaali- ja terveysministeriö ja THL tekivät sopimuksen siitä, että vastuu SOME-mallin kehittämisestä ja ylläpidosta siirtyy virallisesti THL:lle, ja että nykyisen tilalle kehitetään uusi SOME-malli. Työn tueksi asetettiin syksyllä 2019 SOME-ohjausryhmä ja asiantuntijaryhmä. SOME-ohjausryhmässä määriteltiin tavoitteeksi, että uusi SOME-malli on käytössä keväällä 2020. Kesäkuussa 2020 ohjausryhmä kuitenkin totesi, että edellytyksiä uuden mallin käyttöönotolle ei vielä ole. Maaliskuussa 2021 ohjausryhmä asetti tavoitteeksi mallin käyttöönoton vuoden 2021 loppuun mennessä. Jälkiseurannan päättyessä helmikuussa 2022 uusi malli ei ole valmis vastaamaan valtiovarainministeriön kestävyysvajearvioiden tietotarpeisiin.

Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriön kansantalousosasto on tukenut aktiivisesti uuden SOME-mallin kehittämistä THL:ssä, laskelmien läpinäkyvyyden vaatimus huomioiden. Valtiovarainministeriön edustajat ovat määritelleet tietosisältö- ja toiminnallisuusvaatimuksia, ja myöhemmin testanneet uuden mallin kehitysversioita. Testauksen pohjalta ministeriön edustajat ovat toimittaneet THL:lle tietoja mallin korjaus- ja kehittämistarpeista, esimerkiksi havaintoja uuden mallin tuottamista kehitysurista sekä vertailuja vanhan ja uuden SOME-mallin tuottamien tulosten eroista.

Jälkiseurannan perusteella uusi SOME-malli on edennyt sote-palvelujen mallintamisen osalta nopeammin kuin muiden kestävyysvajeen osatekijöiden, kuten eläkemenojen kehitysarvioiden osalta. Sote-palvelujen kehitysuria koskeekin kestävyysvajelaskennasta erillinen tietotarve, koska SOME-mallin arviota sote-palvelutarpeen kehityksestä hyödynnetään hyvinvointialueiden rahoituksen määrätymisessä alueita koskevan lainsäädännön mukaisesti. Mallin kehityksen viivästyminen kestävyysvajearvioiden tietotarpeita koskien ei kuitenkaan ole vaarantanut valtiovarainministeriön kestävyysvajearvioiden tietoperustan laatua, koska jälkiseurannan perusteella ministeriö on pystynyt ajantasaistamaan ja kehittämään vanhaa SOME-mallia tarvittavilla tavoilla. Samalla se on tukenut uuden SOME-mallin kehittämistä. Nykyisessä tilanteessa laskelmien läpinäkyvyys ja laadunvarmistus kuitenkin kärsii siitä syystä, että tarkastuksessa havaitulla tavalla vanha SOME-malli on siinä määrin läpinäkymätön, ettei kaikkien ominaisuuksien asianmukaisesta toiminnasta voida varmistua.

Kestävyysarvioinnin lisääminen julkisen talouden suunnitelman tietosisältöön lainsäädäntöä muuttamalla

Julkisen talouden kestävyydellä on suuri painoarvo ja merkitys tulevana vuosikymmeninä, ja siksi tietojen kattava raportointi eduskunnalle tulisi varmistaa lainsäädännöllä. Luontevimmin tämä toteutuisi edellyttämällä kestävyystarkastelua julkisen talouden suunnitelmassa, koska suunnitelmassa jo lähtökohtaisesti tarkastellaan pidempää aikajännettä kuin vuotuisessa talousarviossa. Tietosisällön tulisi kattaa eri aikaväleille laskettuja kestävyysarvioita usean skenaarion mukaisena. Tarkoituksenmukaista olisi lisätä finanssipoliittiseen lainsäädäntöön velvoite käsitellä asiaa julkisen talouden suunnitelmassa Ruotissa käytössä olevaa menettelyä vastaavasti.

Valtiovarainministeriö totesi tarkastuskertomukseen antamassaan lausunnossa, että mahdollinen täydennys lainsäädäntöön tulee arvioitavaksi, kun finanssipoliittista lainsäädäntöä seuraavan kerran uudistetaan. Jälkiseuranta varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö toteaa, että valtiovarainministeriö tulee arvioimaan asiaa joko vuodenvaihteen 2021–2022 tienoilla, kun julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen tehdään tarvittavat muutokset mm. hyvinvointialueisiin liittyen,

tai osana laajempaa julkisen talouden ohjausta koskevaa kokonaisuutta, jota tullaan valmistelemaan vuoden 2022 aikana. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan asetukseen ei ole tehty muutoksia jälkiseurannan päättämismomenttiin mennessä. Julkisen talouden ohjausta käsittelevä työryhmä puolestaan aloitti työnsä tammikuussa 2022. Työryhmän määräaika on kesäkuussa 2022.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa VTV totesi valtiovarainministeriön kestävyysarvioinnin keskittyneen voimakkaasti pitkän aikavälin kestävyysvajeindikaattoriin. Tarkastusvirasto suositti valtiovarainministeriötä laajentamaan julkisen talouden kestävyuden säännöllistä arviointia ja raportointia.

Valtiovarainministeriö on tarkastuksen jälkeen käsitellyt velkasuhteen kehitystä 15–20 vuoden päähän valtiovarainministeriön taloudellisissa katsauksissa. Lisäksi valtiovarainministeriö on vuosina 2020–2021 tuottanut kaksi julkisen talouden kestävyyttä ja velkaskenaarioita laajemmin käsittelevää julkaisua. Ne eivät kuitenkaan ole säännöllisiä raportteja eikä niiden päivitysjankokohdaksi ole päätetty. Kokonaisuutena ministeriö on toteuttanut tarkastuksen suosituksen suuntaisia toimia.

Valtiovarainministeriö on tarkastuksen suosituksen mukaisesti huolehtinut kestävyysarvion mallinnusten ja laskentamenetelmien ajantasaisuudesta. Tarkastuksessa havaittiin joitakin ongelmia ikäsidonnaisten menojen mallinnuksessa, joka on osa kestävyysarvioiden laadintaa. Jälkiseurannan perusteella valtiovarainministeriö on tarkastuksen jälkeen toteuttanut useita parannuksia, joilla on tartuttu tarkastuskertomuksessa esille nostettuihin ongelmiin. Ministeriö on myös tukenut aktiivisesti uuden SOME-mallin kehittämistä THL:ssä.

Tarkastuksessa VTV suositti myös, että lainsäädäntöön lisättäisiin valtioneuvostolle velvoite esittää julkisen talouden suunnitelmassa eri aikaväleille laskettuja kestävyysarvioita usean skenaarion mukaisena. Jälkiseurannan perusteella suositus ei ole edennyt, mutta valtiovarainministeriö arvioi suositusta osana keväällä 2022 meneillään olevaa selvitystyötä, joka koskee julkisen talouden ohjauksen kokonaisuutta.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastussuosituksen suuntaista kehitystä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa kestävyysarvioiden kehitystä ja SOME-mallin tilannetta soveltuvin osin osana toimintaympäristön seurantaa ja finanssipolitiikan valvontaa.

Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous

Mika Sainio
johtava finanssipolitiikan tarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö