



Jakelussa mainitut

Selvitys 1/2017 Sosiaalimenojen kehitysarviot

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta selvityksestä.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin selvityksessä annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Selvityksen perusteella tarkastusvirasto suositti, että:

1. sosiaali- ja terveysministeriö (STM) huolehtii SOME-mallin teknisen käyttöohjeen päivityksestä. Lisäksi SOME-mallilla tehdyistä skenaariolaskelmista on julkaistava säännöllisesti herkkyysoanalyyskejä sisältäviä raportteja.
2. STM kehittää SOME-mallia huomioiden mm. sote-uudistuksessa syntyvät uudet tietotarpeet. STM:n on huolehdittava kehittämistyön ja säännöllisen analyysin edellyttämän resursoinnin riittävydestä sekä asiantuntijayhteistyöstä muiden sosiaalimenojen kehitysarvioita tekevien ja niihin tietoa tuottavien organisaatioiden kanssa.
3. kestävyysvaje-arvion laadintaprosessissa tapahtuva STM:n ja valtiovarainministeriön (VM) välinen yhteistyö ikäsidonnaisten menojen tuottamiseksi on kuvattava läpinäkyvästi. VM:n tulee laatia kestävyysvaje-arviosta perusteellinen ja läpinäkyvä menetelmäkuvaus sekä lisätä kestävyysvaje-arvion säännölliseen raportointiin herkkyysoanalyysiä esimerkiksi sosiaalimenojen kehittymisen suhteen.

Jälkiseurannassa arvioitiin, miten selvityksessä esitetyt kannanotot on STM:ssä ja VM:ssä otettu huomioon. Tämä toteutettiin ministeriöihin lähetetyillä tietopyynnöillä. Lisäksi jälkiseurannassa hyödynnettiin keväällä 2018 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa (THL) järjestetyssä asiantuntijatapaamisessa SOME-mallin kehittämisestä kerättyä tietoa sekä perehdyttiin VM:n laatimaan kestävyysvaje-arvion menetelmäkuvaukseen.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 SOME-mallin tekninen käyttöohje ja skenaariolaskelmien julkaiseminen

STM laatii sosiaalimenojen kehitysarvioita käyttäen ministeriön ohjauksessa vuosina 2007-2009 kehitettyä SOME-mallia. Selvityksen havaintojen perusteella mallin kuvaus ja tekninen käyttöohje on perusteellinen ja yksityiskohtainen. Kuvausta ei kuitenkaan ole päivitetty, vaikka malliin on tehty lukuisia muutoksia sen käyttöönoton jälkeen. Selvityksen mukaan SOME-mallilla tuotettuja skenaarioita tai herkkyyksianalyyskejä ei ole julkaistu säännöllisesti, vaikka niillä on keskeinen asema esimerkiksi VM:n kesävajavajearvioissa.

STM:n selvityksen mukaan SOME-mallia ollaan päivittämässä ja kehittämässä yhdessä THL:n kanssa. Koska malli ja sen käyttöympäristö ovat muuttumassa merkittävästi sote-uudistuksesta johtuen, ei vanhaan malliin perustuvaa käyttöohjetta ole enää mielekästä päivittää, vaan tavoitteena on laatia mallia koskeva uusi manuaali kuvauksineen ja käyttöohjeineen, kun mallin rakennetta koskeva kehitystyö on edennyt pidemmälle. Mallin kehittämistyöhön liittyen THL on keväällä 2018 julkaissut ensimmäisiä alustavia maakuntakohtaisia laskelmia sosiaali- ja terveysmenojen kehityksestä. SOME-mallin valtakunnallisen osan päivittäminen on vielä työn alla, mutta skenaariolaskelmien julkaiseminen kuvauksineen on yksi mallin kehittämisen tavoitteista.

Jälkiseurannan perusteella STM on ryhtynyt selvityksessä annetun suosituksen mukaiseen toimeen ja asiassa on tapahtunut merkittävää edistystä.

2.2 SOME-mallin kehittäminen sote-uudistuksen tietotarpeet huomioiden

Selvityksessä havaittiin, että SOME-mallin tuottamalle analyysille ja mallin kehittämiseksi edelleen on kysyntää. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote) luo tarpeen tulevien sote-alueittaisen sosiaalimenojen kehitysarvioille. Myös koko sote-uudistuksen säästötavoite on laskettu suhteessa SOME-mallilla tuotettuun perusuraan.

STM toteaa, että SOME-malli on alkujaan kehitetty koko valtakunnan pitkän aikavälin sosiaalimenojen ennustemalliksi, eikä alueellista ulottuvuutta ole koettu tarpeelliseksi. Sote-uudistus kuitenkin lisää tietotarvetta maakuntakohtaisten menojen tulevaisuuden kehityksestä. STM on yhdessä THL:n ja VM:n kanssa käydyissä keskusteluissa päätenyt siihen, että SOME-mallia lähdetään kehittämään siihen suuntaan, että mallilla voidaan tehdä maakunnittaisia ennusteita. Tavoitteena on, että maakuntakohtaiset tiedot voidaan jatkossa aggregoida valtakunnallista mallia varten. Toinen vaihtoehto olisi STM:n mukaan ollut kehittää kokonaan uusi malli maakunnittaisia ennusteita varten.

STM on syventänyt yhteistyötä THL:n kanssa SOME-mallin kehittämiseksi. Samassa yhteydessä, kun mallin rakennetta ollaan kehittämässä, ollaan mallin päivitys- ja kehittämisvastuuta siirtämässä STM:stä THL:ään. Mallin käyttöoikeus ja ohjausvastuu jäisi STM:öön. Lisäksi on suunnitteilla STM:n vetämä pyssyvä ohjaus-/projektiryhmä, jonka tehtävänä on seurata ja kehittää mallia ja vastata mallilla saatujen tulosten julkaisusta ja riittävästä läpinäkyvyydestä. Ryhmään on tarkoitus kutsua edustajat ainakin STM:stä, THL:stä, VM:stä ja mahdollisesti myös Kansaneläkelaitoksesta ja Eläketurvakeskuksesta.

Jälkiseurannan perusteella STM on yhdessä VM:n ja THL:n kanssa ryhtynyt toimenpiteisiin SOME-mallin kehittämiseksi niin, että se vastaa myös sote-uudistuksen tietotarpeisiin. Myös säännöllisen analyysin edellyttämästä resursoinnista ja yhteistyöstä muiden asiantuntijaorganisaatioiden kanssa huolehditaan, ja mallin kehittämis- ja koordinoituvuuteen ollaan osallistamassa keskeisiä asiantuntijaorganisaatioita.

2.3 Kestävyyssvajeearvio ja sosiaalimenojen kehitysarviot

Julkisen taloudenhoidon pitkän aikavälin kestävyttä mitattaessa ja siihen vaikuttavia politiikkapäätöksiä perusteltaessa viitataan usein VM:ssä laadittuun kestävyysvajeearvioon. Selvityksessä ilmeni, että SOME-malli on keskeisessä asemassa VM:n kestävyysvajeearviossa, koska sen avulla laaditaan arviot ikäsidonnaisista menoista. Arviot ikäsidonnaisten menojen kehittymisestä on laadittu STM:n ja VM:n vapaamuotoisena yhteistyönä. Vastuiden jakautuminen tässä yhteistyöprosessissa jäi epäselväksi, vaikkakin lopullinen vastuu koko kestävyysvajeearviosta on VM:llä. Kestävyysvajeearvion menetelmäkuvauksen havaittiin olevan ikäsidonnaisten menojen osalta yleispiirteinen ja läpinäkymätön. Lisäksi kestävyysvajeen raportoinnissa ei esitetty riittävää herkkyyssanalyysiä SOME-mallilla laskettujen ikäsidonnaisten menojen heijastumisesta kestävyysvajeeseen.

Selvityksen suositusten perusteella VM julkaisi kesäkuussa 2017 kattavan menetelmäkuvauksen kestävyysvajeearvion laadintaperiaatteista internet-sivuillaan. VM:n mukaan menetelmäkuvauksen pyritään pitämään jatkuvasti ajan tasalla ja sen ensimmäinen päivitys julkaistiin elokuussa 2018. VM myös lisäsi keväällä 2017 taloudelliseen katsaukseen taulukon kestävyysvajeen herkkyydestä oletusmuutoksille pitkän aikavälin talouskehityksessä sekä selostuksen taulukon sisällöstä. Pitkän aikavälin talouskehityksen muutoksen voidaan ajatella indikoivan muutosta ikäsidonnaisissa menoissa. Taulukko jää pysyväksi sisällöksi taloudellisiin katsauksiin. Herkkyysselvityksiä on VM:n mukaan tarkoitus päivittää noin kolmen vuoden välein, seuraavan kerran viimeistään keväällä 2019, kun uusi Tilastokeskuksen väestöennuste on käytettävissä. Tulevaisuudessa VM:n tavoitteena on entisestään monipuolistaa herkkyysselvityksiä. Edellä mainitussa menetelmäkuvauksessa on myös esitetty, miten STM:n ylläpitämää SOME-mallia on hyödynnetty kestävyysvajeelaskelmissa.

Jälkiseurannan perusteella VM on ryhtynyt toimenpiteisiin kestävyysvajeearvion menetelmien läpinäkyvyyden parantamiseksi. SOME-mallin merkitystä kestävyysvajeeraportoinnissa on avattu ja herkkyysselvityksiä ikäsidonnaisten menojen suhteen on lisätty raportointiin. Yhteistyöprosessi STM:n kanssa on muutostilassa, koska mallin koordinointi ja kehittäminen ollaan osoittamassa THL:lle. Näin ollen siitä ei myöskään ole esitetty prosessikuvausta.

