



Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-304-3 (NID.)
ISBN 978-952-499-305-0 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-305-0
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-305-0](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-305-0)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Dnro 237/54/2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Rakennepoliittisten päätösten tietoperustaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 1. syyskuuta 2015

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Juha Niemelä

Tarkastuksen tavoitteena oli muodostaa kuva hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelusta ja päätöksenteon taustalla olevasta tietoperustasta, johon toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointi ja ohjelman toimenpiteiden valinta perustuu. Tarkastuksen kohteena oli julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi muodostetun rakennepoliittisen ohjelman 29.8.2013 päätöksenteon tietoperusta ja valmisteluprosessi.

Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että rakennepoliittisen ohjelman lähtökohdiana käytetään valtiovarainministeriön kestävyysvajearviota, vaikka kestävyysvajearviointiin tunnetusti liittyy paljon epävarmuuksia. Kestävyysvajeen suuruusluokka-arvioinnin ohella on tärkeää, että rakennepoliittisen ohjelman tietoperustassa tarkastellaan kestävyysvajeeseen vaikuttavia seikkoja. Ohjelman runkona olevaa taulukkomuotoista esitystä toimenpidekokonaisuuksista on pidettävä kestävyysvajevaikutuksiltaan enemmän tavoitearvoina kuin luotettavina arvioina toimenpiteiden odotettavista vaikutuksista. Sen lukuarvot eivät perustu riittävään tietoon ohjelman sisällään pitämien hankkeiden todellisista kestävyysvajevaikutuksista. Esitetyt toimet muodostavat kuitenkin uskottavan lähtökohdan valmistella yksittäisistä toimenpiteistä hankekokonaisuuksia, joilla vajeeseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan.

Ohjelmakokonaisuus sisältää useita kymmeniä sisällöltään ja kokoluokaltaan merkittävästi toisistaan poikkeavia toimenpiteitä, jotka myös vaihtuvat, muuttuvat tai täsmentyvät päätöksenteon eri vaiheissa. Yksittäisten toimenpiteiden yhteyttä ohjelmatason toimiin ja kestävyysvajeen pieneneeseen on usein vaikea todeta.

Yksittäisistä toimenpiteistä ei esitetä laskelmia tai arvioita niiden kestävyysvajetta pienentävästä vaikutuksesta. Osasta toimenpiteistä esitetään tekstimuotoinen arvio vaikutuksesta kestävyysvajeeseen. Kyseiset arviot ovat hyvin yleisellä tasolla, eivätkä muodosta asianmukaista päätöksenteon perustaa. Toimenpiteiden muita vaikutuksia, esimerkiksi määrärahojen pienemisen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia, ei analysoida. Myös toimenpiteiden toteutumiseen mahdollisesti liittyvät riskit on jätetty liki kokonaan käsittelemättä. Päätöksenteossa ei ole ollut käytettävissä asianmukaista informaatiota.

Ohjelman valmistelu oli varsin poikkeuksellinen prosessi hallinnolle. Tietoperustan muodostaminen ja käytännön päätöksenteon valmistelu organisoitiin lyhyessä ajassa ilman etukäteissuunnittelua. Myös kireä aikataulu lisäsi valmistelussa mukana olleiden ministeriöiden työpainetta. Valmistelupainetta helpotti se, että osa hankkeista oli ollut jo valmistelussa ennen rakennepoliittista ohjelmaa, jonka osaksi ne päätettiin sisällyttää.

Päätöksentekijöillä ei ollut käytössään yhdenmukaista ja yhteismittalista aineistoa yksittäisten toimenpiteiden taloudellisista ja muista vaikutuksista. Tähän oli syynä päätöksenteossa käytetyn tiedon puutteellinen valmistelu. Uudenlaiseen päätöksentekokokonaisuuteen ei valmistaudut-

tu riittävän hyvin, jotta mahdollisimman hyvää tietoperustaa olisi voitu tai ehditty muodostaa.

Tarkastusviraston suositukset

Rakennepoliittisten päätösten tulee perustua mahdollisimman hyvään tietoon kestävyysvaikutuksista, toimenpiteiden muista vaikutuksista ja toimenpiteiden toteutumiseen liittyvistä riskeistä. Tarkastusvirasto suositaa, että rakennepoliittisen ohjelman kaltaisten poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien valmistelussa ja päätöksenteossa huomioitaisiin seuraavat seikat:

1. Päätöksenteossa tulee selkeästi pystyä erottamaan budjettileikkausten ja kestävyysvaikutusten välinen ero.
2. Valmistelun ja päätöksenteon organisointi, aikataulu ja vastuut tulee selvittää, sopia ja dokumentoida.
3. Päätöksiä valmisteltaessa tulee huomioida valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen (OHRA) ehdotukset koskien valmistelun organisointia ja tietoperustan laadun varmistamista.
4. Julkisen talouden kokonaisuuden ohjaukselle tulisi löytää nykyistä kokonaisvaltaisempia ja joustavampia menettelyitä. Tätä työtä on jo käynnistetty julkisen talouden suunnitelman laadinnan yhteydessä.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Ovatko rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon perusteet ja ohjelmason tavoitteenasettelu selkeitä?	15
2.1 Rakennepoliittisen ohjelman ohjelmason tavoitteenasettelu on varsin selkeä	15
2.2 Rakennepoliittiseen ohjelmaan valituilla toimenpiteillä ei riittävän selkeää yhteyttä ohjelman toimiin	19
3 Onko ohjelman valmistelussa käytetty tietoperusta laadukasta ohjelman tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta?	23
3.1 Päätöksenteon perustana olleet toimenpiteiden taloudelliset vaikutustiedot erittäin puutteellisia	23
3.2 Toimenpiteiden vaikutusten ja riskien esittämisessä ja päätöksenteossa puutteita	27
4 Onko rakennepoliittisen ohjelman muodostamista koskeva valmistelu ja siihen liittyvä päätöksenteko ollut läpinäkyvää, avointa ja luotettavaa?	31
4.1 Ohjelman valmistelussa ja valmisteluvaiheen organisoinnissa kehitettävää	31
4.2 Ohjelman toimenpiteiden valinnan hyvän tietoperustan muodostumiselle ei ollut riittäviä edellytyksiä	35
Liite: Miten tarkastettiin	39
Viitteet	43

1 Mitä tarkastettiin

Suomen taloutta vaivaavat samanaikaisesti rakenteelliset kasvun ja julkisen talouden kestävyysongelmat sekä vaikea suhdannetilanne. Ikärakenteen muutos vähentää työikäisten määrää ja kasvattaa ikäsidonnoisia julkisia menoja. Tämä heikentää julkisen talouden rahoitusasemaa niin, että vallitsevalla veroasteella julkisen talouden tulot eivät riitä kattamaan julkisen talouden menoja normaalin kehityksen puitteissa. Ilman korjauksia toimenpiteitä julkisen velka uhkaa kasvaa hallitsemattomasti suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä ns. kestävyysvaje on valtiovarainministeriön syyskuussa 2014 tekemän arvion mukaan noin 4 prosenttia BKT:sta eli julkisen talouden rahoitusaseman tulisi kohentua perusennusteeseen verrattuna noin 9 miljardia euroa vuoteen 2018 mennessä, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan velvoitteensa ilman, että julkisen talouden velkaantumisen karkaa kestävämmälle uralle.¹ Valtiovarainministeriön mukaan julkisen talouden pitkän aikavälin epätasapainoa kuvaava kestävyysvajearvio on keväällä 2015 noin 5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä vastaa noin 10 miljardia euroa.²

Pääministeri Kataisen hallitus sopi 29.8.2013 budjettiriihessään rakennuudistusohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Kestävyysvajeen suuruudeksi arvioitiin tuolloin noin 4,7 prosenttia BKT:sta eli yli 9 miljardia euroa. Hallituksen vaihtuessa kesken vaalikauden kesällä 2014, ilmoitti pääministeri Stubbin hallitus jatkavansa ohjelman toteuttamista.

Rakennepoliittinen ohjelma sisältää useisiin eri hallinnonaloihin ja lukuksiin yhteiskunnan toimijoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Ohjelmassa tavoite koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi ositetaan valtiontaloutta, kuntien taloutta, työuria ja työn tarjontaa, rakenteellista työttömyyttä, koko talouden tuottavuuden kasvua ja kilpailukykyä sekä julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvua koskeviksi osatavoitteiksi. Suomessa ei ole aiemmin päätetty vastaavanlaisesta yhtä laajasta, koko talouden kattavasta ja asetetun tavoitteen mukaisesti mitoitettusta uudistuskokonaisuudesta.

Tarkastuksen tavoitteena oli muodostaa kuva hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelusta ja päätöksenteon taustalla olevasta tietoperustasta, johon toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointi ja ohjelman toimenpiteiden valinta perustuu. Tarkastus rajattiin koskemaan hallituksen 29.8.2013 hyväksymää rakennepoliittista ohjelmaa ja sen toimeenpano- ja vahvistamispäätöksiä.

Tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, onko hallituksen rakennepoliittisen ohjelman päätöksenteon tietoperusta oikea ja riittävä. Tarkastuksessa arvioidaan päätöksenteon tietoperustaa rakennepoliittiselle ohjelmalle asetettujen tavoitteiden yhteiskunnalliseen näkökulmaan (kestävyysvajeen umpeen kurominen) ja eduskunnan riittävän tiedonsaannin ja hyvän hallinnon periaatteisiin nähden. Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan siihen, ovatko rakennepoliittisen ohjelman valmistelun ja päätöksenteon perustana olevat tiedot oikeita ja riittäviä.

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden saavuttaminen vaatii ohjelman huolellista valmistelua ja siihen valittavien toimenpiteiden vaikutusten laadukasta arviointia. Yleisesti tarkastuskriteereinä ovat rakennepoliittisen

Rakennepoliittisella ohjelmalla pyritään kuromaan umpeen kestävyysvaje

Ohjelman tavoitteiden saavuttaminen vaatii huolellista valmistelua ja toimenpiteiden vaikutusten laadukasta arviointia

ohjelman valmistelun ja ohjelmaa koskevan päätöksenteon läpinäkyvyys, avoimuus ja objektiivisuus sekä se, että ohjelman tietoperusta antaa oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteolle ja päätöksentekijöillä on ollut käytettävissään oikeat ja riittävät tiedot ohjelman tavoitteista ja toimenpiteiden taloudellisista ja muista vaikutuksista. Päätettyjen toimenpiteiden on oltava toimivia ja tuloksellisia ohjelmalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Tämä edellyttää toimenpiteiden hyvää etukäteen ja jälkikäteen tapahtuvaa arviointia. Lisäksi kriteerinä on se, annetaanko ohjelman raportoinnissa oikeat ja riittävät tiedot eduskunnan päätöksenteon tueksi jo toimenpiteistä päätettäessä.

2 Ovatko rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon perusteet ja ohjelmason tavoitteenasettelu selkeitä?

Tarkastuksen perusteella rakennepoliittisen ohjelman kokonaistavoiteasettelu on varsin selkeä. Kestävyysvajeen arviointi kuitenkin vaihtelee ohjelman toteutusaikana taloudellisista tekijöistä johtuen ja vaihtelun huomioonottaminen voi olla haastavaa. Oleellista on, että kestävyysvaje-arvio on suuruusluokaltaan oikea ja sen osoittama suunta otetaan rakennepoliittisessa päätöksenteossa ja toimenpiteiden toteutuksessa huomioon.

Rakennepoliittinen ohjelma on hyvin laaja sisältäen lukuisia toimenpiteitä usealta eri hallinnonalalta. Ohjelman toimenpiteet ovat keskenään eri mitallisia ja kokonaisuus on hajanainen. Toimenpiteet on kerätty ohjelmasta erillisinä eikä niitä ole valmisteltu ohjelmason lähtien eri toimien alle. Toimenpiteiden yhteys ohjelman toimiin jää joiltain osin epäselväksi. Rakennepoliittisessa ohjelmassa ei perustella eikä kuvata sitä, miten kokonaistavoite on jaettu ohjelman toimia koskeviksi tavoitteiksi. Kestävyysvajeetta pienentäviä toimia valmisteltaessa ei tulisi keskittyä pelkästään budjettivaikutuksiin.

2.1 Rakennepoliittisen ohjelman ohjelmason tavoitteenasettelu on varsin selkeä

Rakennepoliittiselle ohjelmalle asetettiin numeerinen kokonaistavoite. Näin ollen sitä voidaan pitää uskottavana, selkeänä ja mitattavissa olevana. Ohjelman toteutusaikana vaihtelevan tavoitearvon huomioon ottaminen voi olla haastavaa. Ohjelmason kokonaistavoitteen jakamisen perusteita osatavoitteisiin ei ole dokumentoitu.

Rakennepoliittisen ohjelman perusteet ja kestävyysvajeen arviointi

Rakennepoliittista ohjelmaa perustellaan Suomen taloustilanteella ja siinä olevalla kestävyysvajeella. 29.8.2013 päivätyn ohjelman tekstiosassa todetaan, että Suomen kestävyysvaje on runsaat 4,5 prosenttia BKT:sta eli julkisen talouden rahoitusaseman tulisi kohentua perusennusteeseen verrattuna yli 9 miljardia euroa vuoteen 2017 mennessä, jotta julkinen valta kykenisi hoitamaan hyvinvointivaltioon liittyvät velvoitteensa nykyisellä kokonaisveroasteella ilman, että julkisen talouden velkaantuminen karkaa kestävämmälle uralle.

Ohjelman taulukkomuodossa esitettynä tavoitteena oli kuroa umpeen kestävyysvaje, jonka suuruus oli 4,7 prosenttia BKT:sta. Tämä oli ohjelman

Ohjelman kokonaistavoite selkeä

lähtökohta. Kestävyysvaje-arvion on laatinut valtiovarainministeriön kansantalousosasto, joka arvioi kaksi kertaa vuodessa Suomen kestävyysvajeen vaikuttavia tekijöitä ja taloudellista tilannetta. Arviot poikkeavat taloudellisia ennusteita laativien eri tahojen välillä. Esimerkiksi OECD, IMF ja Euroopan komissio tekevät suurimmat arviot ja ETLA pienimmän arvion. Keskeisin ero arvioissa johtuu ikääntyvän väestön hoito- ja hoivamenojen muutoksen huomioimistavasta. Yleisesti arvioidaan, että elinajan lisääntymisestä keskimäärin puolet vietetään terveenä. ETLAn arvion lähtökohdaksi on, että kaikki lisävuodet ollaan terveenä ja sairausvuosien määrä on vakio. Jokaisella arvioijalla on myös omia näkemyksiään lähiajan kehityksestä. Valtiovarainministeriö käyttää arvioinnissa samoja menetelmiä kuin Euroopan komissio, mutta soveltaa erilaista aikaperiodia, joten arviot eroavat toisistaan. Rakennepoliittisen ohjelman perustana olevan kestävyysvajeen määrittelyssä on olennaista, että se on suuruusluokaltaan oikea. Valtiovarainministeriön laskelmat, menetelmät ja laskennassa käytetyt tiedot ovat avoimesti kaikkien saatavilla.

Kestävyysvajeeseen vaikuttavat tulojen ja menojen erotus (julkisen talouden rakenteellinen alijäämä) ja väestön ikääntymisestä aiheutuvat palveluetuuksien kustannusnousu ja verotulojen lasku. Väestön ikääntyminen vaikuttaa kuntatalouteen, johon muodostuu pysyväisluonteinen alijäämä 1 prosenttia BKT:sta eli noin 2 miljardia euroa.

Kestävyysvaje-arviot myös muuttuvat, vaikka mitään toimia ei olisi tehtykään. Kestävyysvajeen vaihtelu johtuu rakenteellisen alijäämän arvioinnista. Väestön ikääntymisestä aiheutuvat eläkemenot ovat stabiilimpia. Lakisääteiset menot jatkavat kasvuaan ja kasvu on suhdanteista riippumatonta, koska indeksit nousevat ja eläköityvien määrä kasvaa.

[Rakennepoliittisen ohjelman sisältö, tavoitteet ja toimet](#)

Rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013 esitetään asiakirjassa taulukkomuodossa, jossa ohjelman kokonaistavoite on jaettu osatavoitteisiin (taulukko).

Taulukko 1: Rakennepoliittinen uudistusohjelma kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.

Julkiseen taloudenhoitoon kohdistuvat toimet	Tavoite	Vaikutus kestävyysvajeeseen
Kunnat	2 mrd.	-1,0 %-yks.
Käyttöön otettavassa kuntien talousohjausjärjestelmässä uudistetaan valtionosuusjärjestelmä sekä tehostetaan peruspalveluohjelmamenettelyn pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita puretaan yhden miljardin euron kustannuksia vastaavasti. Miljardi euroa katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla.		
Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu	+0,5%-yks.	-1,4%-yks.
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta jatketaan STM:n järjestämislakityöryhmän väliraportissa esitettyjen linjausten mukaisesti. Jatkotoimenpiteet päätetään kuntien lausuntojen pohjalta.		
Valmistellaan laajapohjaisesti (mukana mm. parlamentaarinen edustus, eri rahoittajatahot ja järjestöt) selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamisen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista asiakkaan asemaan ja oikeuksiin, palvelujen saatavuuteen, etuuksiin, sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään ja kansantalouteen. Selvityksen tavoitteena on rahoituksen selkiyttäminen ja sen ongelmien poistaminen sekä osaoptimoinnin vähentäminen.		
Edesautetaan tehokkaampaa työnjakoa palvelujen tuotannossa väljentämällä kelpoisuusvaatimuksia muun muassa julkisen sektorin hallinnon ja palvelutuotannon eri tehtävissä asiakkaan turvallisuutta ja palvelujen laatua vaarantamatta.		
Työllisyyttä, tuottavuutta ja talouden kasvua edistävät toimet	Tavoite	Vaikutus kestävyysvajeeseen
Työurat ja työn tarjonta	+ 2 vuotta	-1,4%-yks.
Toteutetaan siirtymäajan puitteissa toimet, jotka pidentävät työuria ½ vuotta alkupäästä ja 1½ vuotta loppupäästä sekä vähentävät katkoksia ja vajaatyöllisyyttä työuran aikana.		
Kohdistetaan toimet työlainsäädäntöön, eläkejärjestelmään, ikääntyneiden, nuorten, osatyökykyisten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa määrittäviin tekijöihin, 2. ja 3. asteen koulutuksen puitteisiin ja sisältöön ja opintotukeen.		
Rakenteellinen työttömyys	- 1 %-yks.	-0,3 %-yks.
Kohdistetaan toimet työelämän säätelyyn, työn kannattavuuteen (mm. asumistuki, asuntopolitiikka), työpolitiikan palvelurakenteisiin, osaamiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen, rakennemuutosten hallintaan ja työmarkkinoiden yleistä toimivuutta määrittäviin tekijöihin.		
Koko talouden tuotantopotentiali	+1,5 %	-0,6 %-yks.
Vahvistetaan talouden tuotantopotentialia ja voimavarojen uudelleen kohdentumista edistämällä tervettä kilpailua, turvaamalla Suomen asema investointikohteena, tehostamalla hyödyke- ja asuntomarkkinoiden toimintaa ja karsimalla elinkeinotoiminnan säätelyä.		
Sovitaan useampivuotisesta erittäin maltillisesta palkkaratkaisusta.		
Yhteensä		-4,7 %-yks.

Ohjelmassa ei kuvata, millä perusteella kestävyysvajeen kokonaistavoite on jaettu eri toimia koskeviin tavoitteisiin ja kestävyysvajevaikutuksiin eikä sitä, miten toimien tavoitesummat, -ajat tai -prosenttiyksiköt on laskettu. Nämä eivät käy ilmi myöskään valmisteluryhmän esityksestä eivätkä myöhemmistä toimeenpano- ja vahvistamispäätöksistä.

Rakennepoliittisen ohjelman kestävyysvajevaikutusten laskennassa on käytetty sosiaali- ja terveysministeriön SOME-laskentamallia. Tätä ei kuitenkaan mainita ohjelmassa eikä valmisteluryhmän esityksessä. Kyseessä on sosiaali- ja terveysministeriön herkkyyyslaskelma, joka on tehty niillä tekijöillä, joilla on vaikutusta kestävyysvajeeseen. Mallilla on laskettu ohjelman eri toimille asetettujen tavoitteiden vaikutus kestävyysvajeeseen. Tavoitteet on asetettu taulukkoon siten, että kukin tavoite olisi yksin realistinen. Esimerkiksi julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu -tavoite on 0,5 prosenttia, kun sen toteuma on tilastojen mukaan yleensä ollut nolla prosenttia. Työurien pidentämistä koskeva tavoite taas muodostui siten, että pohjaksi otettiin vuonna 2009 tehty eläkeratkaisu, jossa työmarkkinaosapuolet sopivat, että vuonna 2025 keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on 62,4 vuotta, kun se vuonna 2013 oli noin 60,9 vuotta. Näin saatiin työurien pidentämistavoitteeksi +1,5 vuotta loppupäähän. Samalla päätettiin pidentää työuria alkupäästä puoli vuotta, jolloin pidennys on yhteensä 2 vuotta. SOME-mallilla saatiin laskettua tämän vaikutuksen olevan kestävyysvajeeseen -1,4 prosenttia. Toteutuessaan eläkeuudistus pienentää vajetta 1 prosenttiyksikön. Tilanne on keväällä 2015 muuttunut vuodesta 2013 siten, että kestävyysvaje on edelleen 5 prosenttia eli noin 10 miljardia euroa, vaikka eläkeuudistus tulisikin voimaan. Ilman uudistusta kestävyysvaje olisi 6 prosenttia.

Kestävyysvajejärvion muuttuminen ja ohjelman valmistelu

Hallitus hyväksyi rakennepoliittisen ohjelman 29.8.2013.³ Rakennepoliittista ohjelmaa edelsi valtiosihteerin Martti Hetemäen johdolla työskennelleen työryhmän valmistelutyö. Valmisteluryhmän esityksessä ohjelman sopeutustavoitteet oli asetettu siten, että vaikutus kestävyysvajeeseen olisi 5,0 prosenttiyksikköä. Esitys on päivätty samalle päivälle (29.8.2013) kuin rakennepoliittinen ohjelma eikä asiakirjoista käy ilmi perusteet 0,3 prosenttiyksikön muutokselle. Arvio 4,7 prosenttiyksikön kestävyysvajeesta pysyy ennallaan myöhemmissä toimeenpanopäätöksissä (29.11.2013⁴ ja 26.3.2014⁵) ja toimeenpanopäätöksen vahvistamispäätöksessä 28.8.2014⁶. Valtiovarainministeriö arvioi syyskuussa 2014 kestävyysvajeen suuruudeksi noin 4 prosenttia BKT:sta.⁷ Eroa on 0,7 prosenttiyksikköä. Rakennepoliittista ohjelmaa, sen toimeenpanopäätöksiä tai toimeenpanopäätöksen vahvistamispäätöstä ei ole elokuun 2014 jälkeen päivitetty eikä pienempää kestävyysvajejärviötä ole siten otettu huomioon pienempinä sopeuttamistarpeina. Muutoksia on tehty ainoastaan toimenpiteisiin.

Kestävyysvajejärvion muuttumisen huomioonottaminen näin laajassa ja taloudellisesti mittavassa ohjelmassa ja toimenpiteissä voi olla haastavaa. Rakennepoliittinen ohjelma onkin oikeastaan enintään tavoitetila, johon toimijoiden on pyrittävä. Ohjelmalla saadaan kestävyysvajetta pienentäviä hankkeita liikkeelle. Ohjelma myös keskittää huomion talouspolitiikan suunnitteluun ja se osoittaa suunnan, mistä ja minkä suuntaisia päätöksiä on tehtävä. Haastattelukäynnillä erään ministeriön mukaan oli myönteistä,

Ohjelman tavoite antaa oikean suunnan talouspoliittiselle päätöksenteolle

että rakennepoliittisiin toimiin tartuttiin. Taulukossa olevia lukuja ei niinkään pidetty tärkeinä, vaan oleellisina pidettiin suuruusluokkaa ja suuntaa. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että ohjelmalla osoitettiin kansainvälisille luottoluokittajille, että Suomen taloustilanne otetaan vakavasti. Ohjelmalla lisättiin kriisitietoisuutta ja valmistelukiireestä johtuen valmistelu rikkoi hallinnonalarajoja ja rajoja jopa oman hallinnonalan sisällä, mitä pidettiin myönteisenä.

Haastatteluissa kävi ilmi, että ohjelman valmistelussa oli välillä epäselvää se, että valmistellaanko ja keskustellaanko kertaluonteisista lyhyen aikavälin budjettileikkauksista vai todellisista rakennepoliittisista toimista, joiden vaikutukset näkyvät myöhemmin. Pitkällä aikavälillä kyse on siten rakennemuutoksista ja lyhyellä aikavälillä säästöistä. Kestävyysvajetta käsiteltäessä ei pitäisi rajoittaa käsittelemään seuraavan vuoden budjettia. Ministeriön edustajien mukaan vaikutus kestävyysvajeeseen tulee otettua huomioon, jos toimenpiteisiin suhtaudutaan rakennepoliittisesti. Keskustelua aiheutti valmistelussa myös epäselvyys siitä, onko kyseessä yhden vuoden säästösumma vai useampivuotinen kumulatiivinen säästö.

Rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmän loppuraportissa⁸ kuvataan kestävyysarvioiden vaihtelua ja todetaan, että koska kestävyysvajearviointiin liittyy paljon epävarmuutta, ohjelman toimet on ollut viisasta mitoittaa alun perin tavoitellun kestävyysvajeen mukaisesti.

Kestävyysvajeen kattaminen ei ole sama asia kuin yhden vuoden budjettileikkaukset

2.2 Rakennepoliittiseen ohjelmaan valituilla toimenpiteillä ei riittävän selkeää yhteyttä ohjelman toimiin

Yksityiskohtaisen toimenpideohjelman ja yksittäisten hankkeiden yhteys rakennepoliittiseen ohjelmaan eli ohjelmassa esitettyyn taulukkoon on epäselvä ja vaikeasti havaittavissa. Toimenpiteiden kuvaus ei sisällä mainintaa siitä, mihin ohjelman toimiin kukin toimenpide sisältyy. Ohjelman yksityiskohtainen toimenpideluettelo ei muodosta selkeitä kokonaisuuksia ohjelman toimiin. Tähän on vaikuttanut osaltaan se, että toimenpiteitä ei ole koottu ohjelmason tavoitteesta ja toimista käsin, vaan hankkeet on koottu erillisinä.

Toimenpiteiden sijoittuminen ohjelmaan

Rakennepoliittisen ohjelman yksityiskohtainen toimenpideohjelma eli varsinaiset toimenpiteet esitetään ohjelman 29.8.2013 liitteessä.⁹ Toimenpiteitä on ohjelmassa kymmeniä ja ne ovat suuruusluokaltaan toisistaan huomattavan poikkeavia. Liitteessä ei esitetä kaikkia toimenpiteitä vaan esimerkiksi kuntien tehtävien vähentämistä koskevan toimenpiteen yksityiskohtainen sisältö esitetään hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013. Rakennepoliittisessa ohjelmassa on sovittu vain kuntien tehtävien vähentämisestä yhden miljardin euron edestä, mutta yksityiskohtaisempia menetelmiä ei elokuun 2013 ohjelmassa kuvata.

Myöhemmin hallituksen toimeenpanopäätöksessä 25.3.2014 toimenpi-

teisiin tehtiin yksi toimenpidelisiä (2.11b Tulorekisteri) ja kuntien tehtävähennyksiin samoin yksi lisäys (Toimeentulotuen maksatuksen ja laskennan siirto Kelalle).

Osa toimenpiteistä on sisältönsä puolesta helposti sijoitettavissa uudistusohjelman toimiin, mutta kaikki yksityiskohtaisen toimenpideohjelman toimenpiteet eivät sijoitu selkeästi ohjelman toimiin. Esimerkiksi toimenpiteet 3.1 Kuntatalouden ohjausjärjestelmä ja 3.2 Kuntien tehtävät, velvoitteet ja normit sijoittuvat selkeästi ohjelman julkiseen taloudenhoitoon kohdistuvien toimien kuntaosuuteen. Toimenpiteet 3.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ja -rahoitus ja 3.4 Kelpoisuusvaatimusten väljentäminen sijoittuvat ohjelman julkiseen taloudenhoitoon kohdistuvien toimien julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu -osuuteen. Näiden kahden toimenpiteen tekstiosat ovat samat kuin ohjelman kyseisessä osuudessa.

Toimenpiteet 1.1–1.14 sijoittuvat työllisyyttä, tuottavuutta ja talouden kasvua edistävien toimien työurat ja työn tarjonta -osuuteen ja toimenpiteet 1.15–1.26 rakenteellinen työttömyys -osuuteen. Toimenpiteet 2.1–2.17 sijoittunevat koko talouden tuotantopotentiaali -osuuteen. Kyseisessä osuudessa olevaa mainintaa useampivuotisesta erittäin maltillisesta palkkatarkistuksesta sopimisesta ei mainita ohjelman toimenpiteissä. Lisäksi toimeenpanopäätöksessä esiintyy toimenpiteenä 2.0 kauppojen aukioloa koskeva tavoite, mikä ohjelman toimenpideluettelossa on tekstiosuudessa eikä sitä ole eritelty varsinaiseksi toimenpiteeksi. Myös tämä toimenpide sijoittuneeko koko talouden tuotantopotentiaali -osuuteen. Toimenpiteiden 3.5–3.9 sijoittaminen ohjelman toimiin ja osuuksiin on hankalaa. Toimenpiteiden sijoittumista eri toimiin ei ole selvennetty ohjelmaa edeltäneessä valmisteluryhmän esityksessä eikä puutteellinen yhteys selviä myöhemmistäkään päätöksistä.

Toimenpiteiden valmistelu

Rakennepoliittinen ohjelma on hyvin laaja sisältäen lukuisia toimenpiteitä usealta eri hallinnonalalta. Ohjelman toimenpideluettelossa olevat hankkeet ovat keskenään eri mitallisia ja kokonaisuus on hajanainen. Hankkeet eivät muodosta ohjelman toimiin selkeää kokonaisuutta. Hankkeita ei ole valmisteltu ohjelmatasolta lähtien eri toimien alle, vaan ne on kerätty ohjelmasta erillisinä. Tätä tukee havainto siitä, että kaikkia toimenpiteitä ei valmisteltu täysin uusina hankkeina. Osa toimenpiteistä oli ollut valmistelussa jo ennen rakennepoliittista ohjelmaa, johon ne ohjelman valmistelun käynnistyttyä otettiin mukaan. Esimerkiksi hallitusohjelman perusteella vuonna 2011 asetettu Kuntien tehtävien arviointi -työryhmä on kartoittanut kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita. Ryhmä julkaisi loppuraporttinsa elokuussa 2014. Yksi rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteistä koskee kuntien tehtävien vähentämistä.

Rakennepoliittiseen ohjelmaan ei ole koottu hankkeita ohjelmaston tavoitteesta ja toimista käsin, vaan hankkeet on koottu erillisinä, jolloin niiden sijoittuminen ohjelmaston toimiin on epäselvää. Toimenpiteiden epäselvä yhteys ohjelman toimiin ja osuuksiin aiheuttaa sen, että ohjelmaan liittyvät toimenpiteet eivät muodosta ohjelmamuodossa selkeää kokonaisuutta kestävyyssvajeen umpeen kuromiseksi. Joiltain osin toimenpideluettelo vaikuttaa ohjelman irralliselta osiolta.

Yksittäisten toimenpiteiden yhteys ohjelmaan osittain epäselvä

Toimenpiteet ovat keskenään eri mitallisia

Ohjelman toimenpiteet eivät muodosta selkeitä kokonaisuuksia

3 Onko ohjelman valmistelussa käytetty tietoperusta laadukasta ohjelman tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta?

Tarkastuksessa havaittiin, että rakennepoliittisessa ohjelmassa ei esitetä yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Rakennepoliittinen ohjelma ei siten ole selkeä toimenpiteiden toteutuspäätös, jonka sisältämien toimenpiteiden vaikutus kestävyysvajeeseen on etukäteen asianmukaisesti selvitetty. Ohjelma onkin lähinnä tavoitteellinen, sillä toimenpiteiden vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä ja vaikutusten laskeminen on hankalaa. Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden toteutumiseen liittyviä riskejä ja vaikutuksia ei ole arvioitu eikä niitä ole huomioitu myöskään ohjelman ja toimenpiteiden valmistelussa.

3.1 Päätöksenteon perustana olleet toimenpiteiden taloudelliset vaikutustiedot erittäin puutteellisia

Rakennepoliittinen ohjelma perustuu hallitusohjelmaan ja valtiovarainministeriön laatimaan Talouspolitiikan strategia 2013 -asiakirjaan. Ohjelmassa ei esitetä yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Tähän oli osaksi syynä se, että jotkut toimenpiteiden esitykset olivat sellaisia, että niiden kestävyysvaikutusta ei kyetä arvioimaan käytettävillä välineillä. Osa toimenpiteistä esitettiin arviointiin nähden liian varhaisessa vaiheessa. Toimenpiteiden vaikutus tavoitteen saavuttamiseen eli kestävyysvajeen saavuttamiseen jää siten epäselväksi. Muutoin ministeriöiden esitykset toimenpiteiksi on hyvin perusteltuja.

Hallitusohjelma ja Talouspolitiikan strategia 2013

Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa todettiin, että kestävyysvajeen kattamiseksi nostetaan työllisyysastetta ja pidennetään työuria, parannetaan julkisten palveluiden vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tuottavuutta sekä vahvistetaan talouden kasvupotentiaalia verotuksen keinoin ja valtion menoja kohdentamalla. Hallitusohjelmassa ei mainita rakennepoliittista ohjelmaa, vaan puhutaan kestävyysvajetta supistavista rakenteellisista toimista. Hallitusohjelmassa sitoudutaan turvaamaan julkisen talouden kestävyyttä vaalikauden aikana tehtävillä menojen ja tulojen sopeutustoimilla sekä rakenteellisilla toimilla. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus aloittaa koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi tarvittavat toimet vuoteen 2015 mennessä.

Rakennepoliittinen ohjelma valmisteltiin valtiovarainministeriössä val-

Ohjelman perustana oli hallitusohjelma ja Talouspoliittinen strategia 2013 -asiakirja

tiovarainministerin toimeksiannosta ja tarkoituksena oli vastata hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.

Ohjelma valmisteltiin kesällä 2013. Ohjelman työuria koskevien toimenpiteiden taustalla oli valtiovarainministeriön Talouspolitiikan strategia 2013 -asiakirja. Osa toimenpiteistä, esim. eläkeuudistus oli jo toisaalla valmistelussa. Lisäksi katsottiin, mitä muut (esim. Euroopan komissio, OECD) tahot ovat Suomen tilanteesta todenneet. Tämän jälkeen tehtiin kattava lista toimenpiteistä, joista valittiin toteutettaviksi sopivat toimet.

Talouspolitiikan strategia -raportin pääpaino on työllisyyteen liittyvien rakenteiden tarkastelussa. Raportissa ei esimerkiksi käsitellä lainkaan kestävyysvajeen kannalta kahta keskeisintä ongelmakenttää – eläkkeitä ja julkisen sektorin tuottavuutta, koska näitä asioita valmisteltiin raportin mukaan samaan aikaan muilla foorumeilla mainitsematta kuitenkaan tarkemmin, mitä foorumeja näillä tarkoitetaan.¹⁰

Talouspolitiikan strategia -raportissa on esitetty taulukkomuodossa tuottavuuden kasvun ja sijoitusvarojen tuoton vaikutukset kestävyysvajeeseen ja työvoiman tarjontaa lisäävien toimien vaikutuksia työllisyyteen ja kestävyysvajeeseen. Vastaavat on esitetty rakennepoliittisen ohjelman työllisyyttä, tuottavuutta ja talouden kasvua esittävissä toimissa. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että strategiajulkaisussa arvioitiin yksittäisten toimien työllisyysvaikutuksia, kun taas rakennepoliittisen ohjelman työllisyystavoitteet asetettiin kokonaistaloudellisista lähtökohdista. Talouspolitiikan strategia-asiakirjassa ei ole esitetty julkiseen taloudenhoitoon kohdistuvia toimia, joita oli rakennepoliittisessa ohjelmassa. Talouspolitiikan strategia 2013 -asiakirjassa on käsitelty asiatasolla joitakin samoja asioita työn tarjonnan lisäämiseksi ja työurien pidentämiseksi kuin Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma -asiakirjassa esitetään, mutta sisällöltään toimenpiteet ovat erilaisia.

Toimenpiteiden vaikutukset kestävyysvajeeseen

Rakennepoliittisessa ohjelman 29.8.2013 taulukossa esitetyt toimenpidekokonaisuuksien tavoite- tai vaikutuslukuja ei ole jaettu yksittäisille toimenpiteille. Ohjelma-asiakirjassa kyllä tuodaan esiin konditionaali-muodossa arvioita muutamista yksittäisistä vaikutuksista kestävyysvajeeseen, mikäli jokin asiantila toteutuisi. Siihen, että yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta julkisen talouden kestävyysvajeen pienentämiseen ei esitetä, on useita syitä. Ohjelman liitteen mukaan osa toimenpiteistä esitetään tavalla, joka antaa suuntaa täsmällisemmälle jatkovalmistelulle. Nämä esitykset eivät olleet tuolloin vielä niin täsmällisiä, että niiden kestävyysvaikutukset olisivat arvioitavissa. Näistä syistä kiinteää yhteyttä listassa esitettyjen toimenpiteiden ja kestävyysvajeen ja sen osa-aluekohtaisten määrällisten alatavoitteiden välillä ei voitu esittää. Liitteen mukaan paljon ratkaisee se, miten kunnianhimoisesti toimenpiteet suunnitellaan ja pannaan toimeen. Kestävyysvajeen umpeen kuromisen kannalta keskeisen toimintalinjan tulee joka tapauksessa rakentua työllisyysastetta kohottavien ja julkisen palvelutuotannon tuottavuutta parantavien toimenpiteiden varaan. Edelliset perustelut esitetään myös valmisteluryhmän esityksessä, minkä lisäksi valmisteluryhmän esityksessä todetaan, että ”Osa toimenpiteistä on puolestaan sellaisia, joiden kestävyysvaikutusta ei kyetä arvioimaan käytettävissä olevilla välineillä tai joiden muita suotuisia työllisyyttä ja talouden kasvua [edistäviä] vaikutuk-

Toimenpiteiden vaikutusta kestävyysvajeeseen ei kyetty arvioimaan

sia välineet eivät tunnista.”¹¹ Tämä herättää kysymyksiä sen suhteen, miten toteutettavilla toimilla kestävyysvajetta todellisuudessa kurotaan umpeen. Epäselväksi jää, miten vaikutusmäärät ovat laskettavissa.

Rakennepoliittinen ohjelma ei siis ole selkeä päätös toteuttaa toimenpiteitä, joiden vaikutus kestävyysvajeeseen on etukäteen asianmukaisesti selvitetty. Ohjelman keskeinen taulukko sisältää tavoitteellisia kokonaisuuksia, joihin on pyritty keräämään joukko toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden toteuttamisella on ajateltu olevan positiivinen vaikutus kestävyysvajeen pienentämiseen.

Toimenpiteiden vaikutusten arviointi ohjelman valmistelussa

Rakennepoliittisen ohjelman sisältö tarkentui syksyllä 2013 tehdyssä valmistelussa. Ohjelman valmistelussa oli tavoitteena, että taloudelliset vaikutukset saadaan esitettyä 29.11.2013 toimeenpanopäätöksessä. Valmistelu tehtiin kiireisellä aikataululla. Esimerkiksi kuntien tehtävien vähentämistä koskevaan toimenpiteeseen liittyen valtiovarainministeriö lähetti kuntien tehtävien kartoituspyynnön 6.9.2013 ja vastauksen määräaika oli 30.9.2013. Täydennystä pyydettiin 18.10.2013 ja määräaika oli viikon kuluttua 25.10.2013. Yhden ministeriön haastateltujen käsityksen mukaan mainitut täydennyspyynnöt liittyivätkin tavallaan valtion budjettiin, koska vastaukseksi odotettiin toimia, joilla voisi leikata valtionosuuksia ja lakisääteisiä toimia. Lisäksi jos näytti siltä, että joku toimenpide ei etene toteutukseen tai mene läpi, oli esitettävä joku muu toimi, jolla vastaavat säästöt saadaan aikaan.

Valmisteluryhmän esityksen valmistelusta ei valtioneuvoston internet-sivuilla olevan aineiston perusteella saa käsitystä. Ministeriöiden esitykset toimeenpanopäätöksen lopullisiksi toimenpiteiksi ovat hyvin perusteltuja lukuun ottamatta toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointia, jota ei pääsääntöisesti ole voitu tehdä. Ohjelman toimenpideluettelossa ei mainita yksittäisistä toimenpiteistä aikaansaattavia säästöjä. Tämä johtuu siitä, että ei ole yksinkertaisesti olemassa välineitä, joilla kaikkien toimien euro-arvioita tehtäisiin.

Toimeenpanopäätöstä valmistelleen Hetemäen ryhmän esityksen liitteessä ⁷¹² on koostettu yhteen toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia erittelemällä budjettivaikutuksia ja kestävyysvaikutuksia. Osassa toimenpiteistä todetaan, että taloudelliset vaikutukset eivät ole arvioitavissa. Osassa taas todetaan, että taloudellisia vaikutuksia ei ole. Joissakin mainitaan toimenpiteiden aiheuttavan lisäkuluja. Seuraavassa on esimerkkejä esitetyistä kestävyysvajevaikutuksista.

- Toimenpiteellä edistetään koulutuksellista tasa-arvoa ja ehkäistään syrjäytymistä.
- Toimenpiteet pidentävät työuria.
- Helpottaa pienten ja erityisesti naisvaltaisten alojen toimintaa ja luo mahdollisuuksia uusien työpaikkojen syntyyn.
- Muutosehdotukset lisäisivät aluksi kustannuksia mutta pidemmän aikavälin vaikutuksena työurat pitenisivät ja sosiaali- ja terveydenhuollon menot laskisivat.

Arviot ovat tekstimuotoisia ja hyvin epäkonkreettisia suhteessa kestävyysvajeeseen. Myöskään suorat budjettivaikutukset eivät selviä valmisteluaineistosta suurimmasta osasta hankkeita. Asianmukainen toimenpiteiden

Toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten huomiointi oli puutteellista

vertaaminen ja lopullinen toimenpiteiden valinta osaksi ohjelmaa ei kyseisten tietojen perusteella ole mahdollista.

Rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmän loppuraportin¹³ mukaan vaikutusarviot päätöksenteon tueksi ovat oleellisia. Niiden pitää olla objektiivisia ja realistisia. Ilman vakiintunein analyysimenetelmin ja luotettavasti tuotettuja kvantitatiivisia arvioita yksittäisten uudistusten vaikutuksista talouteen, ml. julkinen talous, voidaan tulla päättäneeksi toimista, jotka vaikuttavat talouteen päinvastoin kuin on tavoiteltu.

Toimenpide-esimerkkejä: eläkejärjestelmän uudistaminen ja kuntien tehtävien vähentäminen

Valmisteluaineistossa esitetään, että eläkejärjestelmän uudistamisen toteuttaminen tavoitellulla tavalla pienentää kestävyysvajetta noin 1 prosenttiyksiköllä. Tämä on konkreettisin kestävyysvajevaikutusta ilmentävä vaikutustieto koko ohjelmassa. Tähänkin arvioon sisältyy edelleen huomattavia epävarmuustekijöitä liittyen uudistuksen lopulliseen sisältöön ja sen perusteella tapahtuvaan kehitykseen. Lisäksi alkoholin kulutukseen ja haittojen vähentämiseen liittyvän hankkeen valmistelutiedoissa esitetään arviona, että välilliset säästöt, ei siis varsinainen kestävyysvajevaikutus, voisivat olla useita satoja miljoonia euroja. Nämä kaksi esitettyä lukumääräistä kestävyysvajeen vaikutusarviota eivät muuta kokonaiskuvaa päätöksenteon perustana olleen aineiston laadusta.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta sisältää yksityiskohtaisen toimenpiteiden kuvauksen kuntien tehtävien vähentämistä koskevien toimien taloudellisista vaikutuksista. Muista toimenpiteistä ei taloudellisia vaikutusarvioita tai laskelmia esitetä. Päätöksen perusteella on mahdoton arvioida, onko rakennepoliittisia toimia riittävästi, liikaa vai liian vähän kestävyysvajeen kattamiseksi.

Kuntien tehtävien vähentämisen taloudellisia vaikutuksia käsitellään toimeenpanopäätöksen liitetaulukossa.¹⁴ Taloudellisina vaikutuksina esitetään vaikutuksia julkisen sektorin vuositasen talousarvioihin. Taloudellisena vaikutuksena hankekokonaisuudelle esitetään noin miljardin euron vähennystä julkisen sektorin talousarvioihin. Tämä vastaa alkuperäisessä ohjelmapäätöksessä esitettyä tavoitetta vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita yhden miljardin euron kustannuksia vastaavasti. Ongelman tässä tarkastelussa muodostaa toimien vaikutus kestävyysvajeeseen. Näyttää siltä, että ohjelmatason valmistelussa on ajateltu budjettileikkausten olevan suorassa suhteessa kestävyysvajeen vähentämiseen. Merkittävä osa hankkeista on leikkauksia nykyiseen toimintaan, mikä väistämättä merkitsee esimerkiksi työpanoksen pienenemistä. Tämä ei voi olla vaikuttamatta, ainakin joissain toteumavaihtoehdoissa, kestävyysvaje-arvioihin.

Kuten edellä todettiin, kuntien tehtävien vähentämistä koskevat toimet on eritelty toimeenpanopäätöksessä. Samalla on eritelty yksittäisten toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset. Laskelmaperusteita ei kuitenkaan asiakirjassa esitetä, joten näiden taloudellisten vaikutusten perusteet jäävät epäselviksi. Toimenpiteiden vaikutus vuonna 2017 kuntatalouteen (netto) vaihtelee toimeenpanopäätöksissä. 29.11.2013 toimeenpanopäätöksessä vaikutus on noin 1 015 miljoonaa euroa ja 25.3.2014 toimeenpanopäätöksessä noin 948 miljoonaa euroa. Erotus 67 miljoonaa euroa syntyy pääasiassa toimeentulotuen maksatuksen ja laskennan siirrosta Kelalle, joka säästää

Toimenpiteiden riittävyttä mahdoton arvioida

Budjettileikkausten vaikutusta kestävyysvajeen pienenemiseen ei arvioitu

kuntien menoja nettona 20 miljoonaa euroa. Toimenpide on otettu uutena kuntien tehtävien vähentämistoimenpiteisiin eikä sitä perustella asiakirjassa. Toimenpiteen lähde on siten epäselvä. Kuntien tuloihin suurin vähennys aiheutuu uudessa päätöksessä laitoshoidon vähentämisestä vanhustenhuollossa (noin 88,7 miljoonaa euroa), kun ensimmäisessä päätöksessä kohtaan ei arvioitu tulovähennystä. Muut suurimmat muutokset aiheutuvat kelpoisuusehtojen väljentämisestä. Laskelmia ei perustella.

Yhdessä ministeriössä pohdittiin haastattelussa vaikutusten arviointia. Esimerkiksi työurien pidentämisen arvioitiin olevan laskettavissa, koska Eläketurvakeskuksessa on tiedot, joiden perusteella vaikutus voidaan laskea. Epäselvää on, että miten jälkikäteen voidaan todentaa toteutuminen. Myös SOTE-uudistuksen vaikutuksista on tehty lukuisia arvioita. Yhtenä epäselvänä kohtana nostettiin esiin julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvutavoite 0,5 prosenttia. Haastateltavat totesivat, että ei ole olemassa tietoja, joiden perusteella toteutuminen voitaisiin laskea. Jälkikäteen vaikutusten toteutumista on vaikea arvioida tai laskea, koska ihmisten käyttäytymisen muutosta ja sen vaikutusta ei voida ennustaa. Toisessa ministeriössä todettiin, että yksittäisissä toimenpiteissä on vaikea osoittaa säästöjä, sillä vaikutukset näkyvät väistämättä viiveellä.

Rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmän loppuraportin¹⁵ mukaan ohjelman mahdollisia suotuisia vaikutuksia talouden kasvuun, työllisyyteen ja julkiseen talouteen on voitu ottaa kestävyysarviossa huomioon vain vähän. Toteutuessaan eläkeratkaisu voi pienentää kestävyysvajetta noin 1 prosenttiyksikön, mutta monien muiden toimien kohdalla tiedot toimien yksityiskohdista eivät edelleenkään riitä vaikutusarvioon. Lisäksi arviot talouden kasvusta ja julkisen talouden rahoitusasemasta ovat yleisesti heikentyneet syksyn 2014, mikä kasvattaa kestävyysvajetta.

Edelleen loppuraportin mukaan kunnianhimoisesti ja tavoitteet täyttävällä tavalla toimeen pantunakin ohjelmaan sisältyvät toimet kohentavat kestävyyttä vähitellen. Osa toimista voi kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa jo lähivuosina (esimerkiksi kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen ja kuntien omat toimet kuten kunnallisveron korotukset). Osa toimista kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa vähitellen pidemmän ajan kuluessa (esimerkiksi julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kohottaminen toimintatapoja muuttamalla ja eläkkeellesiirtymisiän myöhentäminen eläkeratkaisun myötä).

Vaikutukset toteutuvat vasta pitkällä aikavälillä

3.2 Toimenpiteiden vaikutusten ja riskien esittämisessä ja päätöksenteossa puutteita

Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden toteutumiseen liittyviä riskejä ja vaikutuksia ei ole arvioitu. Näitä ei ole huomioitu myöskään valmistelussa, vaikka on selvää, että toimenpiteillä on toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 ja esityksessä ohjelmaksi on arvioitu ohjelmaston vaikutuksia, mutta ei toimenpiteiden toteutumiseen

liittyviä riskejä. Vaikutusarvio muodostuu lähinnä tavoitteista ja tavoitearvoista, joilla kestävyysvajetta pyritään kuroma umpeen. Ohjelman liitteenä olevassa toimenpideluettelossa ei ole arvioitu vaikutuksia eikä riskejä. Vastaava voidaan todeta valmisteluryhmän esityksestä toimenpiteiksi. Esityksen liitteessä¹⁶ on käsitelty ohjelman osia, joihin kohdistuvista uudistuksista voidaan päättää budjettiriihen yhteydessä aiemmin laaditun valmistelumateriaalin pohjalta. Tämä valmistelumateriaali ei käy ilmi valtioneuvoston internet-sivuilta. Uudistuksia perustellaan ja niiden vaikutuksia arvioidaan liitteessä. Suurin osa toimenpiteistä ja uudistuksista jää käsittelemättä.

Haastattelukäynneillä ilmeni, että toimenpiteiden muista kuin taloudellisista vaikutuksista ei ole tehty ainakaan keskitetysti analyysejä. Sektoriministeriöt mahdollisesti pohtivat näitä muita vaikutuksia. Osassa hallinnonalojen toimenpide-esityksissä ei ollut kestävyysvajevaikutuksia ja osan hankkeista arvioitiin tulleen valituksi heikomman tietopohjan perusteella kuin toiset. Valmistelun yhteydessä keskusteltiin paljon siitä, miten toimenpiteillä saavutetaan tietyn suuruinen kestävyysvajeen pienennys. Ryhmässä keskusteltiin myös joidenkin hankkeiden riskeistä, vaikuttavuudesta ja taloudellisista vaikutuksista, mutta niitä ei systemaattisesti dokumentoitu. Keskustelua ei käyty järjestelmällisesti kaikista toimenpiteistä.

Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteet sisältävät merkittäviä uudistuksia ja suuriakin leikkauksia julkisen talouden budjetteihin. Ohjelman hallinnonalojen valmistelemat yksittäiset valtiosektorin toimenpiteet ovat suorilta budjettivaikutuksiltaan pääosin täsmentymättömiä. Toimenpiteet painottuvat toiminnan kehittämiseen ja siitä saatavaan positiiviseen vaikutukseen kestävyysvajeen pienentämisessä. Talousarviovaikutukset ovatkin useissa hankkeissa menoja lisääviä. Kuten aiemmin on kuvattu, kuntasektorin hankkeiden talousarvioita pienentävä vaikutus on vähintään miljardi euroa. Useilla ohjelmaan liittyvillä hankkeilla on toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntaan. Tällaisia vaikutuksia ei valmisteluaineistossa ole systemaattisesti ja selkeästi kuvattu. Aineistosta muodostuu sellainen käsitys, että mittavat leikkaukset voi toteuttaa ilman mitään vaikutuksia yhteiskunnassa. Näin ei varmasti ole, vaan ainakin valmisteluaineistossa esitetty tieto yksittäisten hankkeiden mahdollisista negatiivisista vaikutuksista on puutteellista. Olennainen osa rakennepoliittista päätöksentekoa on luotettava tieto toimenpiteiden kokonaisvaikutuksesta yhteiskuntaan ja hallinnon toiminnan vaikuttavuuteen. Rakennepoliittisen ohjelman valmisteluaineisto ei sisällä tällaisia tietoja.

Ministeriöiden esityksissä toimenpiteiksi kuvataan toimenpiteitä, arvioidaan budjetti- ja kestävyysvaikutuksia edellisessä luvussa esitetyllä tavalla, kuvataan lopputuotteet ja muiden ministeriöiden varaumat. Toimenpidekuvauksissa ei systemaattisesti pyritä tuomaan julki toimenpiteen toteutumiseen liittyviä riskejä. Yksittäisten hankkeiden mahdollisia riskien kuvauksia on vaikea löytää hankekuvausten kokonaisuudesta. Ministeriöiden esitykset koskevat lopullisia toimenpiteitä toimeenpanopäätökseen 29.11.2013. Valmisteluryhmän esityksessä toimeenpanopäätökseksi on arvioitu ministeriöiden toimittamia esityksiä.

Kyseisestä valmisteluaineistosta löytyy päätöksentekovaiheen ainoat ohjelmakokonaisuuksiin liittyvät huomiot mahdollisista toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä. Valmistelun johtoryhmä arvioi esimerkiksi seuraavaa¹⁷:

- On suuri riski, että julkiseen palvelutuotantoon kohdistuvat toimet

Toimenpiteiden yhteiskunnallisia vaikutuksia ei arvioitu systemaattisesti

Ohjelman toteutumiseen liittyviä riskejä ei huomioitu

eivät johda palvelutuotannon tuottavuuden kasvuun 0,5 prosentilla vuodessa pitkällä aikavälillä.

- On suuri riski, että opintotukeen, opintoihin ja työurien katkoksiin kohdistuvat toimet eivät riitä pidentämään työuria 1/2 vuodella pitkällä aikavälillä.
- On suuri riski, että työttömien työllistymiseen, työvoimapalveluihin ja työttömyys- ja muun ansioturvan kannustavuuteen kohdistuvat toimet eivät riitä pienentämään työttömyyttä niin, että rakenteellinen työttömyysaste alenee 1 prosenttiyksikön pitkällä aikavälillä.

Lopullisessa hallituksen päätöksessä toteutumiseen liittyviä riskejä ei kuvata.

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.11.2013¹⁸ on sisällöltään käytännössä sama kuin samalle päivälle päivätty toimeenpanosuunnitelma. Eduskunnan saaman päätöksentekovaiheen kirjallisen tiedon laatu on siis sama kuin edellä on kuvattu.

4 Onko rakennepoliittisen ohjelman muodostamista koskeva valmistelu ja siihen liittyvä päätöksenteko ollut läpinäkyvää, avointa ja luotettavaa?

Tarkastushavaintojen mukaan rakennepoliittisen ohjelman valmistelussa ei huomioitu kaikkia hallinnonaloja. Ohjelman päätösasiakirjoissa olisi ollut hyvä perustella, miksi juuri kyseiset hallinnonalat valittiin toimenpiteiden valmisteluun. Ohjelma valmisteltiin kiireisellä aikataululla, mikä yhdistettynä uudenlaisen valmistelun ja päätöksenteon kokonaisuuteen heikentää ohjelmapäätöksen laatua. Rakennepoliittinen ohjelma jäi suurimmaksi osaksi toteutumatta. Suurimmat syyt tähän olivat päätösten kohteena olevien asioiden vaikeudessa, aikataulun kireydessä ja sitoutumisen puutteessa.

Rakennepoliittisesta ohjelmasta päätettiin ilman selkeää ja dokumentoitua tietoa hankkeiden kestävyysvajetta pienentävistä ja muista vaikutuksista sekä näiden toteumatiedon tuottamisesta ja seurannan aikataulusta. Ohjelman toimenpiteillä tavoitellut taloudelliset vaikutukset ja toimenpiteistä aiheutuvat yhteiskunnalliset vaikutukset ovat niin merkittäviä, että niitä koskeva asianmukainen tiedonmuodostus ja hyvä tietoperusta tulisi huomioida osana päätöksentekoa.

4.1 Ohjelman valmistelussa ja valmisteluvaiheen organisoinnissa kehitettävää

Rakennepoliittisen ohjelman valmistelua koskevista asiakirjoista ei käy ilmi, miten esitys ohjelmaksi on koottu ja millä perusteilla valittiin valmisteluryhmän esityksistä lopullisiksi toimenpiteiksi. Esityksiä toimenpiteiksi ei pyydetty avoimesti kaikilta hallinnonaloilta eikä hankevalmistelulle varattu riittävästi aikaa, mikä osin näkyy toimenpiteiden vaikutusarvioinneissa. Vastaavien, laajojen ja useita hallinnonaloja koskevien ohjelmien valmistelua olisi kehitettävä. Muutenkin tällaiset suuret hankkeet olisi luontevaa kirjjata hallitusohjelmaan ja huomioida osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Rakennepoliittisen ohjelman valmistelu

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena oli korjata julkisen talouden kestävyysvaje. Tavoite ositettiin aiemmin kuvattuihin osatavoitteisiin. Rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmän loppuraportin¹⁹ mukaan tällä pyrittiin ohjaamaan yksittäisten toimien sisällön, mitoituksen ja ajoituksen valmistelua ja luomaan perusta tavoitteiden toteutumisen seurannalle.

Rakennepoliittisen ohjelman valmistelusta vastasi valtiosihteeri Hetemäen johdolla työskennellyt työryhmä. Valtioneuvoston internet-sivuille

kootuista ohjelmaan liittyvistä asiakirjoista ei käy ilmi rakennepoliittisen ohjelman valmistelu. Internet-sivuilla on ainoastaan valmisteluryhmän esitys ohjelmaksi.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että ohjelman toimenpiteiden pohjaesitys laadittiin virkamiestyönä valtiovarainministeriössä. Valtiosihteeri Hetemäen vetämä (esi)valmisteluryhmä valmisteli keväällä/kesällä 2013 ohjelman, jossa asetettiin ohjelman tavoite ja johon koottiin luettelo toimenpiteistä, joilla tavoite pyritään saavuttamaan. Esivalmisteluryhmä valmisteli ohjelmaluonnoksen (talouspolitiikan valmisteluryhmä 20.8.2013), jonka se lähetti kommentoitavaksi sektoriministeriöille. Ministeriöt pystyivät tässä vaiheessa vaikuttamaan ryhmän esityksiin poistamalla, lisäämällä tai muuttamalla toimenpiteitä. Yksi ministeriö mainitsi vaikuttaneensa esityksiin arvioimalla toimenpiteiden lopullista vaikuttavuutta ja välillisiä vaikutuksia ja toinen mainitsi karsineensa päällekkäisiä toimintoja. Hetemäen ns. esivalmisteluryhmässä eivät olleet kaikki hallinnonalat edustettuina, esimerkiksi merkittävimmistä hallinnonaloista opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö osallistuivat ohjelman valmisteluun ensimmäisten luonnosten valmistuttua elokuussa 2013. Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriö oli mukana jo ns. esivalmisteluryhmässä.

Tämän jälkeen ohjelman valmistelua jatkettiin valtiosihteeri Hetemäen vetämässä valmisteluryhmässä (ohjausryhmä), johon osallistuivat myös esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Työtä koordinoi johtoryhmä, jossa oli edustus valtiovarainministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan valmistelussa kuultiin myös muita hallinnonaloja. Johtoryhmä vastasi siitä, että hallitus on marraskuun 2013 loppuun mennessä käsitellyt rakenneuudistusohjelmassa luetellut toimenpiteet ja päättänyt niiden toteuttamisesta. Johtoryhmän tuli tuottaa hallitukselle marraskuun lopulla arvio päätettyjen toimenpiteiden kokonaisvaikutuksista. Nämä koottiin ministeriöiltä pyydetyistä esityksistä. Rakennepoliittisesta ohjelmasta päätettiin 29.8.2013, minkä jälkeen jatkettiin edelleen valmistelua ja ohjelman toimeenpanopäätös tehtiin 29.11.2013. Samasta asiasta oli siten lopulta kolme asiakirjaa: virkamiesesitys, ohjelma 29.8.2013 ja toimeenpanopäätös 29.11.2013.

Haastatteluissa havaittiin ministeriöiden kesken erilaista suhtautumista ohjelman kokonaistavoitteeseen. Yksi ministeriö piti lähtökohtana kokonaistavoitetta ja yhteistä etua hallinnonalarajoista piittaamatta ja toinen ministeriö suhtautui ohjelman valmisteluun oman hallinnonalan määrärahojen turvaamisena.

Ohjelmasta tiedottaminen, ohjelman arviointi ja toimeenpanon seuranta

Valtiosihteeri Hetemäen ryhmä tiedotti ohjelmasta talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Osa ministerivaliokunnan palautteesta on julkista ja se löytyy valtioneuvoston internet-sivuilta, josta myös löytyvät muut valmistelutiedot päätöksentekijöille. Valmisteluryhmän viestintä hallitukselle on tapahtunut ministerivaliokunnan kautta.

Rakennepoliittisesta ohjelmasta ei ole suunnitteilla ulkopuolisen arvioinnin laadintaa. Valtiosihteeri Hetemäen ryhmä seurasi talouspoliittisen ministerivaliokunnan toiveesta toimenpiteiden etenemistä.

Pohjaesitys valmisteltiin virkamiestyönä valtiovarainministeriön työryhmässä

Jatkovalmisteluun osallistuivat myös muut ministeriöt

Ohjelman toimeenpanon seurannasta on sovittu tarkemmin toimeenpanopäätöksessä 29.11.2013. Johtoryhmä on antanut ohjelmasta talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle kaksi loppuraporttia, 17.3.2014 ja 27.2.2015. Näistä jälkimmäisessä johtoryhmä on arvioinut myös rakennepoliittisen ohjelman valmistelua ja toimeenpanoa. Johtoryhmä toteaa muun muassa, että ”koska ohjelman valmistelu on hajautettu sektoriministeriöihin, on ollut kriittistä, että ohjelman yksittäiset toimet on täsmennetty ja pantu toimeen niin, että yksittäisistä toimista muodostuu kokonaisuus, joka täyttää ohjelmalle asetetut osa-aluekohtaiset tavoitteet. Hajautettu valmistelu ja toimeenpanomalli edellyttää hyvää hallinnointia ja tehokasta hallintoa.”

Valmisteluryhmän lisäksi oli valtiovarainministeriön vetämä rakenneohjelman koordinaattoreiden verkosto, jossa oli edustus sisäministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä, oikeusministeriöstä ja maa- ja metsätalousministeriöstä. Koordinaattoreiden verkosto toimi lähinnä tiedonvaihtoryhmänä ja -välityskanavana.

Ohjelman valmisteluun liittyvä materiaali on julkaistu valtioneuvoston internet-sivuilla, josta ne ovat avoimesti saatavilla. Aineistosta on nähtävissä, miten hallituksen päätökset ovat muuttaneet rakennepoliittista ohjelmaa.

Hallinnonalojen näkemyksiä valmistelusta

Yhden ministeriön mukaan kansliapäällikkökokous voisi olla sellainen ryhmä, joka katsoisi toimintoja kokonaisuuksina eikä vain rahasummina. Nyt organisaatio ei ollut valmiina näin laajan kokonaisuuden valmisteluun. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen (OHRA-hanke)²⁰ suunnitelmia ja ehdotuksia pidettiin hyvinä virkamiesvalmistelun kehittämiseksi. Hyvänä pidettiin hallituksen toimintasuunnitelmaa, jota päivitetäisiin vuosittain keväisin ja erikseen laadittaisiin julkisen talouden suunnitelma.

Haastattelukäynnillä esitettyjen näkemysten mukaan valmistelua on kehitettävä. Nyt sovittiin useista asioista hallituspuolueiden puheenjohtajien (ns. sekstetti) kesken. Aiemmin asioita käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, jossa oli mukana keskeisten sektoriministeriöiden edustus. Asioita käsiteltiin myös ministerityöryhmissä. Seuraava hallitusohjelma saisi olla linjaavampi, sillä taloudellisen tilanteen ei uskota jatkossakaan olevan helpompi. Toisaalta vaikka hallitusohjelma olisikin strateginen, niin poliittisten linjausten olisi oltava niin selviä, että valmistelu voitaisiin käynnistää heti. Hallituksen tärkein tehtävä on aikataulutettu suunnitelma keskeytyksittä kattamiseksi.

Rakennepoliittisen ohjelman johtoryhmän loppuraportin²¹ mukaan ohjelman suuri määrä pieniä uudistuksia vei huomiota ja söi voimavaroja suurien uudistusten valmistelusta ja toimeenpanosta. Uudistusten painopisteen tulee olla keskeisissä kokonaisuuksissa. Johtoryhmä toteaa myös, että ministeriörajat ylittävän valmistelun esteet täytyy poistaa, jotta hallituksella on aina käytössään riittävät resurssit uudistusten valmistelemiseksi.

Ohjelman valmisteluajataulun ja organisoinnin vaikutus

Ohjelman valmistelu ennen varsinaista ohjelmapäätöstä elokuun lopussa 2013 tapahtui kyseisen kesän aikana kesken hallituskauden. Merkittävien rakennepoliittisten uudistusten valmistelu ja niihin liittyvä päätöksenteko

Toimenpiteet valmisteltiin hajautetusti sektoriministeriöissä

Valmistelun painopisteen tulisi olla keskeisissä toimenpiteissä

Valmistelu ja päätöksenteko tapahtui lyhyessä ajassa

tapahtui hyvin lyhyessä ajassa. Yksittäiset hallinnonalat joutuivat reagoimaan alustavaan esitykseen erittäin nopeasti elokuun 2013 aikana. Merkittävä osa valmistelua tapahtuikin marraskuun loppuun mennessä toimeenpanosuunnitelmaa varten. Tämä kuvaa sitä, kuinka keskeneräinen hankkeiden tila oli varsinaista ohjelmapäätöstä tehtäessä. Ministeriöt joutuivat merkittävään työpaineeseen ja kiireiseen lainsäädännön valmisteluun. Näin mittavan ohjelman valmistelusta ei ollut aiempaa kokemusta ja valmiit etukäteen määritellyt valmistelun rakenteet ja toiminnan organisoinnin malli puuttui. Kireä aikataulu yhdistettynä uudenlaiseen valmisteluun ja päätöksenteon kokonaisuuteen ei voinut olla näkymättä ohjelmapäätöksen laadussa.

Haastattelujen yhteydessä ei ilmennyt, että ohjelman valmisteluun osallistuneet virkamiehet olisivat kokeneet, että valmistelun organisointi olisi merkittävästi vaikuttanut negatiivisesti ohjelman sisältöön tai valmistelun laatuun. Merkittävien rakennepoliittisten kokonaisuuksien hyvä valmistelu edellyttää lukuisien tahojen yhteistyötä. Valtiovarainministeriön keskeinen rooli valmistelussa asetti muut ministeriöt eriarvoiseen asemaan. Alustavan ehdotuksen valmistellut ryhmä oli edustavuudeltaan hyvin suppea. Tulevaisuudessa vastaavanlainen uudistustyö edellyttää myös valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian keskinäisen aseman selkeyttämistä. Tarkastuksen kohteena olleen rakennepoliittisen ohjelman valmistelun jälkeen toteutetussa OHRA-hankkeessa käsitellään luonteeltaan rakennepoliittiseen ohjelmakokonaisuuteen verrattavaa päätöksentekoprosessia, jossa valmistellaan hallituksen toimintasuunnitelmaa. Hanke toteaa, että johdonmukainen valmistelu edellyttää valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian entistä tiiviimpää yhteistyötä. OHRA-hankkeessa esitetään, että virkamiestasolla prosessia koordinoisi pääsihteeristö, jota johtaisi pääministerin valtiosihteerin yhteistyössä valtiovarainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä kanssa.

Haastattelukäynneillä ilmeni, että ministeriöiden kansliapäällikköjen asema oli valmistelun yhteydessä ollut jossain määrin ongelmallinen. Hallinnonalan virkamiesvalmistelun ja poliittisen vaikutteen ja valmistelun yhteensovittamisessa oli ongelmia. Rakennepoliittista ohjelmaa valmisteltaessa ei pystytty etukäteen riittävästi huomioimaan virkamiesvalmistelun ja poliittisen ohjauksen sekä poliittisen päätöksenteon parasta mahdollista yhteisvaikutusta. Isot rakenteelliset kokonaisuudistukset edellyttävät ennalta sovittuja menettelyitä hankkeiden valmisteluun ja tietoista päätöstä siitä, miten ja missä vaiheessa demokratiavaikutteen halutaan olevan osa päätöksentekoa.

Rakennepoliittisten päätösten teko

Rakennepoliittisen ohjelman valmisteluaineisto oli laadultaan sellainen, ettei poliittisen järjestelmän vaikutte voimut perustua merkittävässä määrin hankkeiden tietopohjaan kestävyysvajevaikutuksista. Asianmukainen päätöksenteko voi perustua vain poliittisten vaikuttajatahojen kykyyn ja mahdollisuuksiin analysoida valmisteluaineistoa ja tehdä päätöksiä siihen perustuen.

Elokuussa 2013 hyväksytty rakennepoliittinen ohjelma sisältää hankkeita, joiden toteutuminen ei useammakaan vuoden aikaperiodilla ole päätöksentekijöiden suoran vaikutusvallan piirissä. Voidaan tehdä päätöksiä vain siitä, että yritetään tai pyritään aikaansaamaan halutunlainen muutos.

Valmistelun organisointiin olisi varauduttava etukäteen

Poliittiselle päätöksenteolle ei ollut asianmukaisia edellytyksiä

Merkittävä osa rakennepoliittista ohjelmaa voi toteutua vain työmarkkinaosapuolten kestävyysvajetta pienentävillä ratkaisuilla. Julkisen talouden toiminnallisesta volyymistä, ja siten kestävyysvajeen pienentämisen mahdollisuuksista, hyvin merkittävä osuus on osoitettu kuntien tehtäväksi. Valtakunnantason päätöksenteossa ei tällä hetkellä ole toiminnan muutoksen suunnitteluun ja päätöksentekoon menettelyitä, joilla lyhyellä aikavälillä voidaan tehdä luotettavaan toteumatietoon perustuvia ratkaisuja liittyen merkittäviin kuntien tehtäviin, mikäli ne säilyvät edelleen kuntien tehtävinä. Hyvin valmisteltu rakennepoliittinen toimenpidekokonaisuus sisältää hankkeita, joiden toteutuminen tai ainakin arvio toteutumisen todennäköisyydestä on päättäjien tiedossa.

4.2 Ohjelman toimenpiteiden valinnan hyvän tietoperustan muodostumiselle ei ollut riittäviä edellytyksiä

Kaikista ohjelmaan valituista toimenpiteistä eivät käyneet niiden lähde ja perusteet selviksi. Valmistelu eri hallinnonaloilla oli osin epäyhtenäistä. Ohjelman laajan toteutumattomuuden suurimmat syyt olivat päätösten kohteena olevien asioiden vaikeudessa, aikataulun kireydessä ja sitoutumisen puutteessa.

Rakennepoliittisen ohjelman hankkeita koskeva valmisteluaineisto ei ollut yhteismitallista ja keskenään vertailukelpoista. Asiasisällön yhdenmukaisuus oli puutteellista. Päätöksenteon tukena ei ollut riittävän selkeää ja dokumentoitua tietoa hankkeiden kestävyysvajetta pienentävien vaikutusten ja muiden vaikutusten toteumatiedon tuottamisesta ja seuranta-aikataulusta.

Rakennepoliittisen ohjelman toteutuminen

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma noudattaa pääosin Hetemäen johdolla työskennelleen työryhmän esitystä. Osa toimenpiteistä on otettu sellaisenaan ohjelmaan, osaa on muutettu ja osa jätetty pois tai sisältöä on hienan muutettu. Ohjelmaan on otettu myös toimenpiteitä valmisteluryhmän esityksen ulkopuolelta, esimerkiksi alaluku ICT:n hyödyntäminen. Valmisteluryhmän esityksen ulkopuolelta ohjelmaan tulleiden toimenpiteiden lähde ja perusteet jäivät epäselviksi.

Haastattelukäynneillä yhden ministeriön mukaan ohjelman valmistelu oli erilaista kuin mikään muu aiemmin, toisaalta toinen ministeriö näki, että samaa ohjelmavalmistelua tehtiin edellisen hallituskauden lopulla ja sitä ennen olivat politiikkaohjelmat. Valmistelussa oli mukana monia toimijoita ja aikataulu oli kireydessään niin hankala, että valmisteluajassa ei ehtinyt tehdä kunnollisia vaikutusarvioita. Osa toimenpiteistä oli kolmikantakysymyksiä, jolloin valmistelussa olivat työmarkkinaosapuolet mukana.

Suurin osa rakennepoliittisen ohjelman hankkeista jäi toteutumatta. Syyinä tähän ei kuitenkaan pidetty valmistelua, ohjelman tietoperustaa tai hallitusta, vaan sitä, että hyvinvointia koskevista rakennemuutoksista on vaikea

Kireä aikataulu haittasi asianmukaista valmistelua

löytää poliittista yhteisymmärrystä. On syytä huomioida, että toteutumisen todennäköisyys on yksi keskeinen päätöksenteon tietoperustaan liittyvä tekijä. Ohjelmaa valmisteltaessa ei riittävällä tavalla systemaattisesti huomioitu kyseistä asiaa.

Haastattelukäynnillä esitetyn näkemyksen mukaan hallitusohjelmaa muodostettaessa arvioitiin taloustilanne liian positiiviseksi ja tämä tilannekuva muuttui hallituskauden puolivälissä. Myös keskeiset ministerit vaihtuivat, mikä vaikeutti hallitukseen jääneiden sitoutumista jo tehtyihin päätöksiin. Kesken hallituskauden tuli myös EU:n vaatimus julkisen talouden suunnitelmalle. Ongelmaksi tuli se, että julkisen talouden suunnitelma pitää sisällään myös kuntatalouden ja sen sopeuttaminen muutamassa vuodessa on hankalaa. Lisäksi arvioitiin, että poliittiset päätöksentekijät olivat mahdollittoman tehtävän edessä taloudellisen tilanteen vaikeuden ja kriisien vuoksi. Jos tilannetta verrataan 1990-luvun lamaan, niin tuolloin oli kansallisia työkaluja enemmän käytössä. Nyt arvioitiin aluksi virheellisesti, että 2007 alkanut finanssikriisi ei ulottuisi Suomeen. Edellä oleva kuvaa hyvin tilannetta uusien tietotarpeiden muodostumisesta ja vaadittavan luotettavan tiedon tuottamisen tarpeesta.

Rakennepoliittisen ohjelman päätösten tietoperusta

Rakennepoliittisen ohjelman päätösten tietoperusta pohjautui hallinnonalojen omaan virkamiesvalmisteluun ja erilliseen tietoon yksittäisistä hankkeista. Hallinnonalojen erilaiset toimintakulttuurit ja yksittäisten valmistelijoiden omat lähestymistavat näkyvät varsin selvästi valmisteluaineistosta. Valmistelun ohjeistuksen avulla hankkeiden esittämistapaa päätösten valmisteluaineistossa saatiin yhtenäistettyä. Tämä ei kuitenkaan näytä poistavan itse asiasisällön yhdenmukaisuuden puutteita. Rakennepoliittisen kokonaisuuden hyvän päätösinformaation yksi keskeinen tekijä on aineiston yhteismitallisuus ja vertailukelpoisuus.

Julkisen hallinnon tietotuotanto on sirpaloitunut ja rakennepoliittisten päätösten erittäin merkittävä tietotuotannon osa on kuntalähtöistä. Tiedontuotanto ja tutkimus- ja arviointitoiminta ei tällä hetkellä ole kohdennettu tai aikataulutettu rakennepoliittisen uudistuksen kaltaisen päätöksenteon tietopohjan varmentamiseen. OHRA-hanke ehdottaa, että systemaattinen etukäteinen ja vaihtoehtoja tuottava vaikutusarviointi nostetaan välttämättömäksi edellytykseksi hallituksen toimintasuunnitelman valmistelussa. Lisäksi hanke ehdottaa valtioneuvostoon perustettavaksi yksikköä, jonka ydintehtävä on auttaa ministeriöitä laatimaan tietosisällöltään riittäviä ja annettujen ohjeiden mukaisia vaikutusarvioita.

Rakennepoliittinen ohjelma päätettiin toteuttaa kestävyysvajeen pienentämiseksi. Ohjelmasta päätettiin ilman selkeää ja dokumentoitua tietoa hankkeiden kestävyysvajetta pienentävien vaikutusten ja muiden vaikutusten toteumatiedon tuottamisesta ja seurannan aikataulusta. Ohjelmassa on hankkeita, joiden yhteiskunnallisten vaikutusten voi olettaa olevan niin merkittäviä, että niitä koskeva tiedonmuodostus tulisi huomioida osana päätöksentekoa. Ohjelman kestävyysvajetta pienentävän vaikutuksen toteutumisen varmistaminen edellyttää jo päätöksentekovaiheessa tietoa siitä, miten tietoa tuotetaan ja millä aikataululla se on käytettävissä.

Vertailukelpoinen tieto toimenpiteistä tulisi olla päätöksenteon perustana

Rakennepoliittisen ohjelman kaltaisissa toimenpidekokonaisuuksissa on oltava riittävä määrä potentiaalisia hankkeita, joista on asianmukainen yhtenäinen ja vertailukelpoinen vaikuttavuustieto, jotta aitoja valintoja voi perustellusti tehdä. Tämä edellyttää normaalin virkamiesvalmistelun lisäksi tutkimus- ja arviointitoiminnan voimavarojen kytkemistä ja suuntaamista aktiivisesti merkittävien yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuvien muutosten valmisteluun ja toteutumisen seurantaan.

Tutkimus- ja arviointitoiminta tulisi kytkeä osaksi päätöksentekoa

Liite: Miten tarkastettiin

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli muodostaa kuva hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valmistelusta ja päätöksenteon taustalla olevasta tietoperustasta, johon toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointi ja ohjelman toimenpiteiden valinta perustuu.

Tarkastus rajattiin koskemaan hallituksen 29.8.2013 hyväksymää rakennepoliittista ohjelmaa ja sen toimeenpano- ja vahvistamispäätöksiä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikista kohteena olleista ministeriöistä. Lausunnot ja kuvaus lausuntojen perusteella tehdyistä muutoksista löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuskysymykset, kriteerit ja aineistot

Tarkastuksen pääkysymys oli: onko hallituksen rakennepoliittisen ohjelman päätöksenteon tietoperusta oikea ja riittävä? Pääkysymystä arvioidaan rakennepoliittiselle ohjelmalle asetettujen tavoitteiden yhteiskunnalliseen näkökulmaan (kestävyysvajeen umpeen kurominen) ja eduskunnan riittävän tiedonsaannin ja hyvän hallinnon periaatteisiin nähden. Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan siihen, ovatko rakennepoliittisen ohjelman valmistelun ja päätöksenteon perustana olevat tiedot oikeita ja riittäviä. Tarkastuksen osakysymykset, kriteerit ja tärkeimmät aineistot esitetään seuraavassa taulukossa.

Tarkastuksen osakysymykset

1. Ovatko ohjelman toimeenpanemisen perusteet ja ohjelmaston tavoitteenasettelut selkeitä?
2. Onko ohjelman muodostamista koskeva valmistelu ja päätöksenteko ollut läpinäkyvää, avointa ja luotettavaa?
3. Onko ohjelman valmistelussa käytetty tietoperusta laadukasta ohjelman tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta?
4. Onko ohjelman valmistelussa huomioitu riittävästi päätösten vaikutukset ja riskit?

Tarkastuksen kriteerit ja tärkeimmät aineistot

Kriteerit: tavoitteenasettelun selkeys ja mitattavuus sekä toimenpiteiden yhteys tavoitteeseen niin, että ne mahdollistavat asianmukaisen päätöksenteon.

Aineistot: hallituksen rakennepoliittisen ohjelman valmisteluaineisto ja päätösasiakirjat, asiantuntijoiden ja päätöksenteosta vastanneiden virkamiesten haastattelut sekä hallituksen esitykset ohjelmaan kuuluvista hankkeista.

Kriteerit: suunnitteluvaiheen organisointi ja hallinnon toiminta antaa hyvät edellytykset ohjelman tavoitteiden toteutumiseksi, toimenpide-ehdotuksia on kerätty ja saatu hallinnonaloilta laajasti ja ministeriöt ovat olleet aktiivisesti mukana ohjelman valmistelussa, toimenpiteiden valinta on ollut avointa ja valinnan yhteydessä on asianmukaisesti varmistettu toimenpiteiden vaikutuksista.

Aineistot: hallituksen rakennepoliittisen ohjelman valmisteluaineisto ja päätösasiakirjat, asiantuntijoiden ja päätöksenteosta vastanneiden virkamiesten haastattelut sekä hallituksen esitykset ohjelmaan kuuluvista hankkeista.

Kriteerit: valmisteluaineisto on kattava ja sisällöltään laadukas, tiedot esitetään selkeästi ja ohjelman tavoitteen saavuttamiseen liittyvät perusteet käyvät niistä ilmi, erityisesti taloudelliset vaikutukset ja haetut säästöt. Ohjelman toteutumista varmistava tiedon tuottamisen laatu ja ajateltu vaikutus ohjelman toteutukseen.

Aineistot: hallituksen rakennepoliittisen ohjelman valmisteluaineisto ja päätösasiakirjat, asiantuntijoiden ja päätöksenteosta vastanneiden virkamiesten haastattelut sekä hallituksen esitykset ohjelmaan kuuluvista hankkeista.

Kriteerit: toimenpiteiden vaikutukset ja riskit on esitetty selkeästi ja ne on otettu päätöksenteossa huomioon. Etukäteisarviointien laatu.

Aineistot: hallituksen rakennepoliittisen ohjelman valmisteluaineisto ja päätösasiakirjat, asiantuntijoiden ja päätöksenteosta vastanneiden virkamiesten haastattelut sekä hallituksen esitykset ohjelmaan kuuluvista hankkeista.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen toteutusaika oli 1.12.2014–30.4.2015. Haastattelukäynnit ministeriöihin tehtiin aikavälillä maaliskuu–huhtikuu 2015. Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin tarkastuskäynnit opetus- ja kulttuuriministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön ja valtiovarainministeriöön.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtavat tuloksellisuustarkastajat Juha Niemelä ja Tuula Näätänen.

Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

- 1 Budjettikatsaus 2015. Tammikuu 2015. Valtiovarainministeriö.
- 2 Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2015.
- 3 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013.
- 4 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.
- 5 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa 25.3.2014.
- 6 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta 28.8.2014.
- 7 Budjettikatsaus 2015. Tammikuu 2015. Valtiovarainministeriö.
- 8 Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano. Johtoryhmän loppuraportti 27.2.2015.
- 9 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013.
- 10 Julkisen talouden kestävyys ja rakenneuudistukset. Talouspolitiikan strategia 2013. VM julkaisu 5/2013.
- 11 Alkuperäisessä tekstissä on kirjoitusvirhe.
- 12 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Valmistelun johtoryhmä 25.11.2013. Valtiosihteeri Martti Heitemäen johdolla virkatyönä valmisteltu esitys.
- 13 Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano. Johtoryhmän loppuraportti 27.2.2015.
- 14 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.
- 15 Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano. Johtoryhmän loppuraportti 27.2.2015.
- 16 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013.
- 17 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Valmistelun johtoryhmä 25.11.2013. Valtiosihteeri Martti Heitemäen johdolla virkatyönä valmisteltu esitys.
- 18 Valtioneuvoston tiedoksianto eduskunnalle rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013. VNT 2/2013 vp.
- 19 Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano. Johtoryhmän loppuraportti 27.2.2015.
- 20 Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hanke. VM142:00/2013.
- 21 Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano. Johtoryhmän loppuraportti 27.2.2015.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-305-0 (PDF)