



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti



# Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti



<b>Julkaisija</b> <b>VALTIONEUVOSTON KANSLIA</b>		<b>KUVAILULEHTI</b> <b>26.4.2011</b>	
<b>Tekijät</b> Valtioneuvoston kanslia		<b>Julkaisun laji</b> Raportti	
		<b>Toimeksiantaja</b> Valtioneuvoston kanslia	
		<b>Toimielimen asettamispäivä</b>	
<b>Julkaisun nimi</b> Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti			
<b>Tiivistelmä</b> <p>Hallitus kirjasi vaalikauden puolivälin politiikkariihen kannanottoon maaliskuussa 2009, että politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on ryhdyttävä kehittämään. Valtioneuvoston kanslia käynnisti asiaa valmistelevan hankkeen (ns. POVI-hanke). Hankkeessa on valmistunut väliraportti marraskuussa 2009 sekä pilottihankkeiden kokemuksia kuvaava osaraportti.</p> <p>Tässä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen loppuraportissa on esitetty suosituksia, joiden avulla voidaan parantaa tiedonkäyttöä valtioneuvostotason valmistelussa ja päätöksenteossa. Työryhmän suositukset kytkeytyvät vahvasti valtioneuvoston kanslian johdolla valmisteltuun hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon ja seurannan kehittämishankkeeseen (KOKKA-hanke).</p> <p>Työryhmän suositukset on jaoteltu neljään osaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tutkimus- ja arviointisuunnitelma hallituskaudelle</li> <li>2) Vastuut ja organisointi</li> <li>3) Toimintatavalliset muutokset ja toimintakulttuuri</li> <li>4) Työvälineet</li> </ol> <p>Työtä on ohjannut pääministerin valtiosihteeri ja työstä on raportoitu paremman sääntelyn ministerityöryhmälle. Työryhmän kokoonpanossa on ollut edustettuna yleinen arviointiosaaminen sekä eri vaikutusarviointien asiantuntemus.</p> <p>Työryhmä luovuttaa raportin hyödynnettäväksi määriteltäessä tulevan hallituskauden poliittista päätöksentekoa tukevia menettelyitä. Työryhmä pitää tärkeänä, että suosituksista keskusteltaisiin laajasti. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen on pitkäjänteistä työtä ja sitä on edistetty jo usealla hallituskaudella. Tärkeää on kytkeä arviointitieto mahdollisimman tiiviisti päätöksentekoon. Tarvitaan toimintatapojen ja työvälineiden kehittämistä mutta kyse on myös politiikkatoimien valmistelukulttuurin kehittämisestä sekä työskentelyn muuttamisesta entistä keskusteluvampaan suuntaan. Toteutuessaan hankkeen suositukset merkitsevät siirtymistä nykyistä systemaattisempaan tiedonkäyttöön.</p>			
<b>Avainsanat</b> politiikkatoimi, tutkimus, arviointi, etukäteinen ja jälkikäteinen arviointi, politiikka-analyysi, työtavat, työvälineet			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011		<b>ISSN</b> 0782-6028	<b>ISBN (Nid.)</b> 978-952-5896-60-2
<b>Kokonaissivumäärä</b> 51	<b>Kieli</b> Fi	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen	<b>ISBN (PDF)</b> 978-952-5896-61-9
<b>Kustantaja</b> Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Lisätietoja: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Taitto</b> Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö	
<b>Julkaisun jakelu</b> <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a> <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a>		<b>Painopaikka</b> Edita, Helsinki, 2011	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 26.4.2011	
Författare Statsrådets kansli		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då organet tillsattes	
<b>Publikationens namn</b> Att genomföra målsättningen om ett bättre kunskapsunderlag vid det politiska beslutsfattandet Rapport från arbetsgruppen för utvecklandet av effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder			
<b>Sammandrag</b>  I ett ställningstagande vid sina politiska överläggningar i mitten av valperioden fastställde regeringen i mars 2009 att effektbedömningen av de politiska åtgärderna bör utvecklas. Statsrådets kansli startade ett projekt för att bereda ärendet (det s.k. POVI-projektet). Inom projektet har färdigställts en mellanrapport i november 2009 och en delrapport som beskriver erfarenheterna av pilotprojekten.  I denna slutrapport över projektet för utvecklandet av effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder ges rekommendationer om hur man kan förbättra användningen av information i beredningen och beslutsfattandet på statsrådsnivå. Arbetsgruppens rekommendationer är nära sammankopplade med utvecklingsprojektet om tillvägagångssätt för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet effektivt (KOKKA-projektet), som bereddes under ledning av statsrådets kansli.  Arbetsgruppens rekommendationer har delats in i fyra grupper: 1) En forsknings- och bedömningsplan för regeringsperioden 2) Ansvar och organisering 3) Nya handlingssätt och handlingskulturen 4) Verktyg  Arbetet har letts av statsministerns statssekreterare och ministerarbetsgruppen för bättre lagstiftning har fått rapporter om hur arbetet fortskrider. I arbetsgruppens sammansättning har man beaktat att den ska företräda en allmän utvärderingskompetens och expertis inom olika effektbedömningar.  Arbetsgruppen överlämnar sin rapport för att utnyttjas när förfaranden som stöder det politiska beslutsfattandet under den kommande regeringsperioden definieras. Arbetsgruppen anser det viktigt att det förs en bred debatt om rekommendationerna. Arbetet med att utveckla effektbedömningar för de politiska åtgärderna är långsiktigt och har främjats under flera regeringsperioder. Det är viktigt att informationen om utvärderingen kopplas så nära till beslutsfattandet som möjligt. Det är nödvändigt att utveckla handlingssätten och verktygen men det handlar också om att utveckla beredningskulturen i fråga om de politiska åtgärderna och att arbetssätten får en mera diskuterande karaktär. Om projektets rekommendationer genomförs, innebär det att man börjar utnyttja informationen mer systematiskt.			
<b>Nyckelord</b> politiska åtgärder, forskning, bedömning, förhandsbedömning och utvärdering i efterskott, politikanalys, arbetsmetoder, verktyg			
<b>Seriens namn och nummer</b> Statsrådets kanslis publikationsserier 8/2011		<b>ISSN</b> 0782-6028	<b>ISBN (hft.)</b> 978-952-5896-60-2
<b>Sidantal</b> 51	<b>Språk</b> Fi	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig	<b>ISBN (PDF)</b> 978-952-5896-61-9
<b>Förläggare</b> Statsrådets kansli Publikationen som PDF: <a href="http://www.vnk.fi/julkaisut">www.vnk.fi/julkaisut</a> Ytterligare information: <a href="mailto:julkaisut@vnk.fi">julkaisut@vnk.fi</a>		<b>Layout</b> Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
<b>Tryckort</b> Edita, Helsingfors, 2011			

# SISÄLLYS

Saatesanat.....	7
1 VISIO: HAJANAISUUDESTA SYSTEMAATTISEEN TOIMINTAMALLIIN .....	11
Miksi arviointitoimintaa pitää kehittää? .....	11
Tavoite ja fokus .....	12
2 TAVOITTEET TODEKSI: SUOSITUKSET .....	16
2.1 Laaditaan strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma hallituskaudelle .....	16
2.2 Määritellään vastuut ja vahvistetaan tiedon välittäjätoimintoja .....	18
2.3 Toimintatavalliset muutokset ja toimintakulttuuri .....	21
2.4 Kehitetään yhteisiä työvälineitä ja palveluja .....	24
2.5 Vaikutukset käytännössä .....	26
Liite 1 Pilottihankkeet .....	29
Liite 2 Käytettyjen termien määritelmät .....	31
Liite 3 Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen muiden käynnissä olevien hankkeiden kautta .....	35
Liite 4 Kartoitus ministeriöiden suunnittelu-, arviointi- ja raportointitoiminnoista .....	39
Liite 5 Työryhmän kokoukset.....	43
Liite 6 Sidosryhmätapaamiset .....	44
Liite 7 Asettamispäätös .....	46
Keskeisiä lähteitä.....	50





## Saatesanat

Ministeriöissä toimintatavat – myös tiedon välittämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät – ovat syvään juurtuneita ja hiljaisen tiedon sävyttämiä. Muutosten aikaansaaminen ulkopuolelta on haasteellista. Muutoksia on tapahtunut myös lyhyessä ajassa, kun tarve on ollut tarpeeksi selvä ja paineita muutokseen on syntynyt ministeriön sisällä. Ratkaisevaa onkin, miten ministeriöiden johdossa hahmotetaan muutostarpeet ja niiden tärkeys ja missä määrin ollaan valmiita tekemään asian eteen työtä. Keskeistä on, että toimintatapojen muutokset tuottavat aitoa lisäarvoa kaikille ja ne voidaan toteuttaa osana arkityötä.

Tiedon välittämisen kulttuuriin liittyvät muutokset edellyttävät sekä poliittisten toimijoiden että virkamiesten tahtoa. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyön tavoite on poliittisten päätöksentekijöiden tukeminen. Virkamiesten ja asiantuntijoiden tehtävänä on varmistaa, että päättäjien saatavilla on paras mahdollinen tieto sekä suunnitteilla olevien poliittisten päätösten vaikutuksista yhteiskuntaan että toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksista. Mutta poliittisten päättäjien on myös haluttava hyödyntää tällaista tietoa. Päätösten perustaminen parhaaseen mahdolliseen tietoon ja tietolähteiden, samoin kuin taustalla vaikuttavien arvovalintojen selkeä ja avoin esille tuominen edesauttavat myös demokratian toteutumista.

Hallitus kirjasi vaalikauden puolivälin politiikkariihen kannanottoon maaliskuussa 2009, että politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on ryhdyttävä kehittämään. Valtioneuvoston kanslia käynnisti asiaa valmistelevan hankkeen (ns. POVI-hanke). Hankkeessa on valmistunut väli-raportti marraskuussa 2009 sekä pilottihankkeiden kokemuksia kuvaava osaraportti tammi-kuussa 2011. Tässä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen loppuraportissa on esitetty suosituksia, joiden avulla voidaan kehittää politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia valtioneuvostotasolla. Työryhmän suositukset kytkeytyvät vahvasti valtioneuvoston kanslian johdolla valmisteltuun hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon ja seurannan kehittämishankkeeseen (KOKKA-hanke).

\* \* \* \* \*

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeeseen asetetun työryhmän tehtävänä on ollut valmistelutyöryhmän ehdotusten (VNK 6/2009) pohjalta:

1. Koota ja valmistella suositukset seuraavalle hallitukselle muutoksista, joita arviointitoiminnan parempi kytkeminen poliittiseen päätöksentekoon mahdollisesti edellyttää valtioneuvoston valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin, (erityisesti kokonaisvastuu arvioinnin hyväksikäytön koordinoinnista ja edistämisestä) sekä työvälineisiin, joita voidaan käyttää tiedon jakamiseen.
2. Pilotoida uusien toimintamallien mahdollisuuksia ministeriöiden kanssa.
3. Välittää arvioinnin näkökulmaa eri kehittämishankkeisiin.

Työtä on ohjannut pääministerin valtiosihteeri ja työstä on raportoitu paremman sääntelyn ministerityöryhmälle. Työryhmä on pitänyt tiivistä yhteyttä sektoritutkimuksen neuvottelukuntaan ja toiminut yhteistyössä eri hankkeiden sekä yhteisöjen kanssa.

Työryhmän kokoonpanossa on ollut edustettuna yleinen arviointiosaaminen sekä eri vaikutusarviointien asiantuntemus. Työryhmä on työskennellyt ajalla 15.3.2010–31.3.2011 ja koontunut 11 kertaa (liitteet 5 ja 7). Suurin osa kokouksista on toteutettu työpajatyypillisesti työstäen suositusten eri osioita ja niiden kokonaisuutta. Lisäksi työryhmän jäsenet ovat voineet osallistua neljään hankkeen pilottien kanssa järjestettyyn tapaamiseen. Työryhmä on järjestänyt myös keskeisten sidosryhmien ja asiantuntijoiden kanssa pidettyjä keskustelutilaisuuksia suositustensa kehittämisen tueksi (liite 6).

Työryhmä luovuttaa raportin hyödynnettäväksi määriteltäessä tulevan hallituskauden poliittista päätöksentekoa tukevia menettelyitä, mm. tulevissa hallitusohjelmaneuvotteluissa. Työryhmä pitää tärkeänä, että suosituksista keskustellaan avoimesti. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen on ollut pitkäjänteistä työtä ja sitä on edistetty jo usealla hallituskaudella. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisessä on kyse erilaisten toimintatapojen ja työvälineiden kehittämisen lisäksi poliittikkatoimien valmistelun kulttuurin kehittämisestä sekä työskentelytavan muuttamisesta entistä keskustelelevampaan suuntaan. Suosituksissa nostetaan esille myös työvälineisiin liittyviä kysymyksiä ja yksityiskohtaisia suosituksia eri prosesseihin.

Työryhmän jäsenet ovat laatineet raportissa esitetyt suositukset yksimielisesti ja ovat valmiita keskustelemaan niistä tarpeellisten tahojen kanssa.

Puheenjohtaja:



Sirpa Kekkonen  
ohjelmaneuvos  
valtioneuvoston kanslia

Jäsenet:



Klaus Halla  
kehitysjohtaja  
sosiaali- ja terveysministeriö



Sari Heinonen  
johtava asiantuntija  
SITRA




Katju Holkeri  
finanssineuvos  
valtiovarainministeriö



Tomi Halonen  
opetusneuvos  
opetus- ja kulttuuriministeriö



Liisa Lundelin-Nuortio  
neuvotteleva virkamies  
työ- ja elinkeinoministeriö



Sari Löytökorpi  
pääsihteeri  
sektoritutkimuksen  
neuvottelukunta



Per Mickwitz  
professori  
Tampereen yliopisto/  
Suomen ympäristökeskus



Tea Skog  
tutkija  
oikeusministeriö



Jyrki Tala  
professori  
Oikeuspoliittinen  
tutkimuslaitos

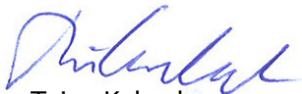


Esko Mustonen  
valtionneuvoston apulais-  
controller  
valtiovarainministeriö




Georg Henrik Wrede  
ohjelmajohtaja  
lasten, nuorten ja perheiden  
hyvinvoinnin politiikkaohjelma

Sihteerit:



Taina Kulmala  
erityisasiantuntija  
valtionneuvoston kanslia



Ruusa Hilakari  
erityisasiantuntija  
valtionneuvoston kanslia



Jarno Lehtola  
projektityöntekijä  
valtionneuvoston kanslia



# 1 VISIO: HAJANAISUUDESTA SYSTEMAATTISEEN TOIMINTAMALLIIN

## Miksi arviointitoimintaa pitää kehittää?

Päätöksenteon tietopohjaa vahvistamalla voidaan parantaa päätöksenteon laatua ja vaikuttavuutta. Monipuolinen tietopohja takaa päätöksenteon laadukkaan valmistelun. OECD:n 2010 tekemän Governance Review:n mukaan Suomella on olemassa valmius sellaiselle päätöksentekokulttuurille, joka perustuu todennettuun tietoon. Tämän raportin kehittämisehdotukset kohdentuvat sellaiseen tutkimus- ja arviointitiedon hyödyntämiseen, josta voisi jatkossa tulla vahvempi osa valtioneuvoston tasoista päätöksentekoa ja valmistelua.

Arviointi- ja muuta tutkimustietoa on tietoyhteiskunnassa paljon. Tieto ei kuitenkaan välttämättä kohtaa tehokkaimmalla tavalla sen tarvitsijoita. Arviointitietoa hyödynnetään politiikka-toimien valmistelussa ja päätöksenteon eri vaiheissa. Nykyisessä toimintamallissamme ei kuitenkaan aina riittävästi varmisteta, että tarvittava tieto kanavoituu tehokkaasti yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi.

Politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on useissa eri yhteyksissä todettu puutteelliseksi Suomessa. Ongelmana on erityisesti se, että **arviointitietoa ei käytetä systemaattisesti eikä sen käyttöä edellytetä**. Arviointitoimintaa ja arviointien käyttöä ei ole organisoitu selkeästi. Kukaan ei myöskään ole kokonaisvastuussa arviointijärjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä.

Vaikutus- ja vaikuttavuusarviointi on **sektoroitunutta** ja se on kehittynyt eri sektoreilla laajuudeltaan ja syvyydeltään erilaiseksi. Arviointitoiminnan sektoroituneisuus vaikeuttaa poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien hallintaa ja asioiden keskinäiskytkentöjen hahmottamista. Arviointitiedon systemaattiseen laaja-alaiseen käyttöön ei ole traditiota. Kuitenkin oikeaan osuva päätöksenteko tarvitsee eri lähteissä tuotettua tietoa. Olennaista onkin **pystyä yhdistelemään tietoa, tunnistamaan olennainen tieto ja kyetä syntetisoimaan ja välittämään se päättäjille käytettävässä muodossa**.

Päätöksenteon tietopohjaan liittyviä kehittämistarpeita on pohdittu POVI-työryhmän lisäksi monella taholla. Tutkimus- ja innovaationeuvoston tuoreen linjauksen mukaan tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ei ole riittävän hyvällä tasolla ja kehitettävää on myös tavoissa, joilla tutkijat tarjoavat uutta tietoa ja osaamistaan valmistelijoille sekä päätöksentekijöille. Suomen Akatemian selvityksessä on nostettu esiin esteitä, jotka vaikeuttavat tutkimustulosten soveltamista. Esteiksi on tunnistettu mm. se, etteivät käyttäjät tunnista tulosten soveltamismahdollisuuksia, sopiva käyttäjätaho puuttuu tai lainsäädäntö ja poliittinen tahtotila muodostavat esteen tiedon hyödyntämiselle. Kysyntä- ja käyttäjälähtöisessä politiikassa tutkimustiedon hyödyntämisen ja tarpeiden näkökulmat korostuvat ja nousevat perinteisen tutkijalähtöisen näkökulman rinnalle.

Arviointitulosten vähäinen hyödyntäminen, arvioinnin epäselvät kehittämisvastuut ja työnjako sekä osaamisen hajanaisuus on arviointitoimintaa toteuttavien näkökulmasta todettu monessa yhteydessä. Kun poliittista päätöksentekoa tukevia arviointeja tuotetaan julkisilla varoilla, tulisi niiden hyödyntämisestä olla selkeät vastuut tai veloitteet. Puutteita on havaittu myös

menetelmien kehittämisessä ja tietovarantojen hyödynnettävyydessä. Lisäksi vaikuttavuuden systemaattinen arviointi on edelleen suhteellisen uutta, eivätkä hyvät käytännöt sen hyödyntämiseksi päätöksenteossa ole vielä vakiintuneita. Arvioinnin kytkeminen tiiviimmin toimintojen kehittämiseen ja päätöksentekoon edellyttää selkeää ja vahvaa tahtoa sekä prosesseja tiedon hyödyntämiselle.

POVI-hankkeen pilottihankkeissa (liite 1) on erilaisen tiedon hyödyntämisen ongelmiksi tunnistettu johdon sitoutumisen ja puutteellisen ohjauksen lisäksi riittämätön politiikkatoimien toimeenpanotaso. Ongelmaksi on koettu usein myös alue- ja paikallistason näkökulmien huomioiminen ja tiedon laaja-alaisen hyödyntämisen kannalta liian kiireiset aikataulut mm. lausuntoja analysoitaessa. Seuraavaan taulukkoon on koottu POVI-hankkeissa, siihen liittyvissä keskusteluissa ja pilottien arvioinneissa hahmottuneita kehittämisen haasteita ja nykytilan ongelmia:

#### **Poliittisia haasteita**

- tiedon ja sen tarpeen kohtaaminen sisällöllisesti ja ajallisesti
- horisontaalisten ilmiöiden tietotarpeiden tunnistaminen ja tiedon laaja-alaisen hyödyntämisen puutteellisuus sektorihallinnossa
- tiedon yksipuolisuus ja kapea-alaisuus
- tiedosta ei olla kiinnostuneita tai tiedon hyödyntämiseen ei ole aikaa eikä prosesseja

#### **Virkamiesvalmistelun haasteita**

- ei ohjausjärjestelmää tai veloitteita arviointitiedon hyödyntämiselle
- tietoa ei ole käytettävissä tai sitä ei löydetä
- ei uskota, että aiemmista päätöksistä voi oppia
- tieto on pirstaleista ja sektoroitunutta
- tieto on liian yleisellä tasolla eikä kohdistu konkreettiseen valmisteluun
- kellään ei ole kokonaisvastuusta systemaattisen arviointijärjestelmän kehittämisestä
- toimeenpanon seuranta ja vaikutusten arviointi koetaan lisätyöksi
- arviointien tekemiseen ja hyödyntämiseen ei ole yhtenäistä toimintakulttuuria
- valmistelun kiire ja resurssien puute
- tiedon saatavuudessa rakenteellisia esteitä, kuten maksullisuus

#### **Tiedontuotannon haasteita**

- tiedontuotanto ei aina kytkeydy ilmiöihin, joista tietoa tarvitaan, tai tietoa tuotetaan käyttäjän näkökulmasta epärelevantteista asioista
- tieto on kapea-alaista ja sirpaloitunutta
- tulokset on esitetty huonosti
- tulokset eivät ajoitu oikein suhteessa valmistelun tarpeisiin
- tiedontuotannon tehtävien vaikeus
- jälkiarviointi ei pysy maailman muutosten tahdissa
- tutkimusresurssien oikea ja tasapuolinen kohdentuminen

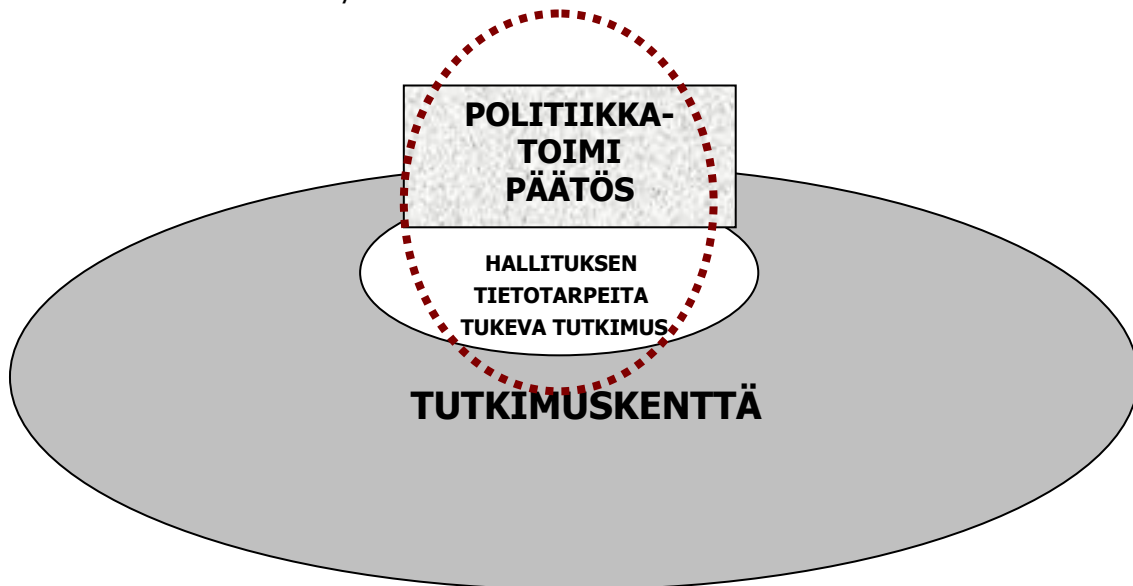
## Tavoite ja fokus

Vaikuttavuustiedon käyttöä yksittäisissä politiikkatoimissa voidaan parantaa kehittämällä toimintatapoja ja ottamalla käyttöön teknisiä apuvälineitä. Kyse on kuitenkin **laajemmasta järjestelmän muutoksesta, jolla vahvistetaan tiedon systemaattista käyttöä poliittisen päätöksenteon tukena**. Systemaattinen muutos ei tapahdu yksittäisillä muutoksilla vaan edellyttää pitkäaikaista kehittämistä ja toimintakulttuurin muutosta. Tämän hankkeen suositukset ovat askelmerkkejä kohti tavoitetta. Systemaattinen muutos vaatii jatkuvaa kehittämistä ja toteutettujen muutosten seuranta.

Yhteiskunnan kehitys on pitkäjänteistä ja politiikan teemat pysyvät usein pitkään agendalla hallitusten vaihtumisesta huolimatta. Poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan syklistä ja usein samoihin kysymyksiin palataan kaudesta toiseen eri painotuksin. Päätöksentekoa ennakkoivasti palveleva vaikutustieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa politiikan uudelleen suunnauttamiselle päätöksenteon seuraavissa vaiheissa. Tiedon paremmalla käytöllä tulee tukea **yhteiskunnallista päätöksentekoa pitkäjänteisesti**.

Kaikkeen päätöksentekoon ei voida eikä ole syytäkään kohdistaa tiedontuotantoa koko laajuudessaan. On myös tärkeää tiedostaa erityisesti tutkimuksen ja politiikkatoimien erilainen aikajänne ja tiedon hyödyntämisen oikea-aikaisuus. Työryhmän mielestä tärkeintä on, että **merkittävimpien yhteiskunnallisten uudistusten taustalle** varmistetaan tiedon käyttäjien (päättösten valmistelijat ja päättäjät) tarpeista lähtevä riittävä tietopohja **systemaattisella valtioneuvostotasoisella arvioinnin ja tutkimuksen toimintamallilla**. Kehittämistyössä huomion tulisi siirtyä yksittäisistä arvioinneista ja niihin liittyvistä puutteista kohti valtioneuvoston päätöksentekoa kokonaisuudessaan tukevaa ja eri tietolähteistä saatavan laaja-alaisen tiedon tuottamista, syntetisointia ja käyttöä. Tässä työssä on keskitytty valtioneuvostotason päätösten, erityisesti hallituksen prioriteettiteemoihin liittyvien politiikkatoimien<sup>1</sup> tietopohjan vahvistamiseen ja tiedon parempaan hyödyntämiseen näiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tässä työssä käytettyjä termejä on määritelty tarkemmin liitteessä 2.

**Kuvio 1** Kehittämistyön fokus.



<sup>1</sup> Poliitiikkatoimi on konkreettisimmillaan päätös, mutta se voidaan ajatella myös toimenpiteiden kokonaisuudeksi, johon liittyy sitovuudeltaan erilaisia päätösvaiheita (ennakointi, suunnittelu, virkamiesvalmistelu, päätösvaihtoehtojen punninta, lopullinen päätös, toimeenpanon ohjaaminen ja vaikutusten seuranta sekä palaute seuraaville vaiheille. Poliitiikkatoimiksi voidaan työryhmän rajauksen mukaan määritellä muun muassa hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja, valtion kehys- ja budjettipäätökset, hallituksen esitykset, selonteot ja periaatepäätökset, erilaiset strategiat, uudistukset ja ohjelmat. Työryhmän pohdinnat on kohdistettu valtioneuvostotasoiisiin poliitiikkatoimiin.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämällä on liittymäpintaa useisiin muihin käynnissä oleviin kehittämishankkeisiin (liite 3). Merkittävin yhteistyö liittyy valtioneuvoston kanslian asettamaan hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishankkeeseen (myöhemmin KOKKA-hanke), jonka "sateenvarjon alla" myös POVI-hanke on toiminut. KOKKA-hankkeen fokus on hallitusohjelmakokonaisuuden toteuttamisen ja seurannan menetelmien kehittämisessä ja POVI-hankkeen suositukset kytkeytyvät tiiviisti KOKKA-hankkeen suosituksiin. Osa tämän raportin suositusten toteutumisesta edellyttää KOKKA-hankkeen suositusten toteutumista.

POVI-hankkeen yhteydessä on keskusteluun nostettu myös lainvalmistelun vaikutusarviointien laadun varmistamiseen liittyvät kysymykset, joita käsitellään tarkemmin Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen yhteydessä. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa on määriteltävä lainvalmistelun ideaalimalli, jossa on kiinnitetty huomiota tiedon hankinnan ja hyödyntämisen haasteisiin lainvalmisteluprosessissa. Lainvalmistelun ideaalimallissa on tunnistettu selkeästi niitä valmisteluprosessin vaiheita, joissa tietoaaineistoilla, tutkimuksilla ja arvioinneilla sekä näiden teettämisellä ja tekemisellä samoin kuin poliittisella päätöksenteolla on paikkansa.

Työryhmä on määritellyt uuden **toimintamallin vision seuraavasti:**

**VISIO: Poliittinen päätöksenteko ja valmistelu valtioneuvostossa perustuvat laaja-alaiseen tietoon. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.**

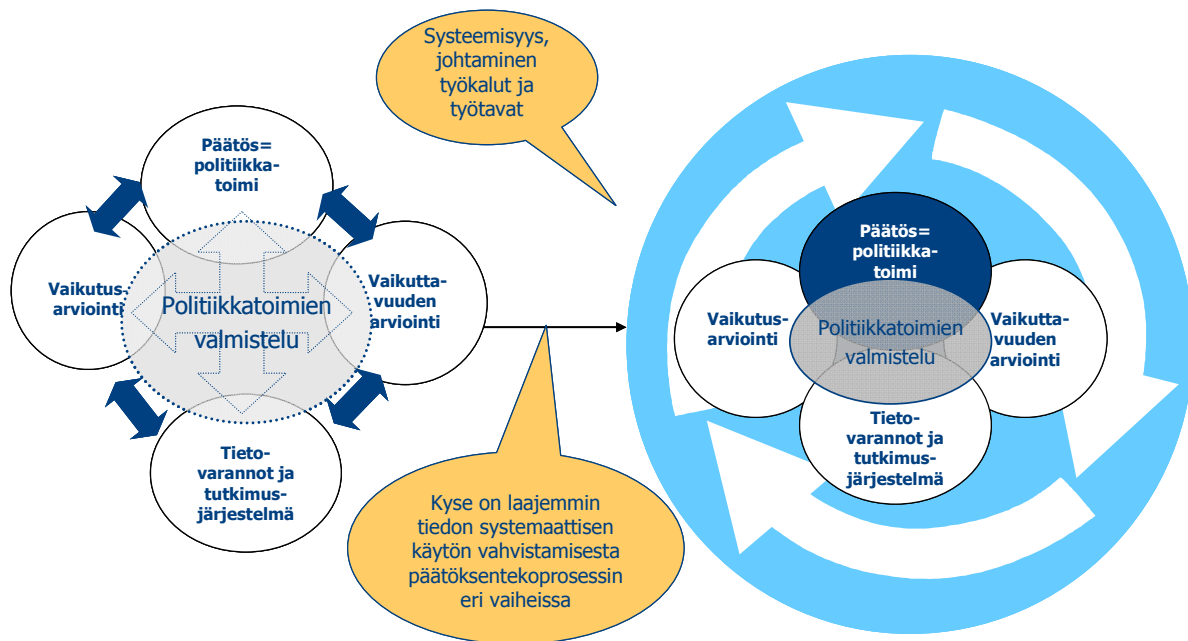
**Vision toteuttamiseksi tarvitaan toimintamalli, jossa varmistetaan merkittävimpien yhteiskuntapoliittisten päätösten vahva ja horisontaalinen tietopohja.**

**Toimintamallissa:**

- **arviointi- ja tutkimustietoa käytetään systemaattisesti** uudistustarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavimpien politiikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja sen valmisteluprosessin eri vaiheissa
- **tietotarpeet** määritellään ja tunnistetaan poliittisista prioriteeteista käsin
- **tietovarannot** ovat korkealaatuisia ja tehokkaasti käytössä
- **johtamisjärjestelmä** tukee arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä
- **vuorovaikutus** arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken toimii
- **raportointi** on mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja kevyttä, kytkeytyy muihin prosesseihin eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä.



**Kuvio 2** Hajanaisuudesta integroituun uuteen toimintamalliin.



Työryhmän suositukset on jaoteltu neljään osaan seuraavasti:

**1) Tutkimus- ja arviointisuunnitelma hallituskaudelle**

- Määritellään keskeiset arviointikohteet hallitusohjelman prioriteetteja noudattaen
- Suunnitelma sisällytetään osaksi hallituksen strategiaa ("HSA")
- Sektoritutkimusta koordinoiva toimielin valmistelee; VNK kokoaa yhteistyössä ministeriöiden kanssa

**2) Vastuut ja organisointi**

- Kokonaiskoordinaatio
- Ministeriöiden politiikka-analyysitoiminnot nimetään ja vastuutetaan heti hallituskauden alussa
- Välittäjäfunktiot

**3) Toimintatavalliset muutokset ja toimintakulttuuri**

- Päätöksenteon tietopohjaa vahvistetaan
- Vuorovaikutusta parannetaan päätöksentekijöiden, valmistelijoiden ja tutkijoiden välillä
- Viestintää kehitetään

**4) Työvälineet**

## 2 TAVOITTEET TODEKSI: SUOSITUKSET

### 2.1 Laaditaan strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma hallituskaudelle

Yhteiskunnan ongelmien ja ilmiöiden muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi lisääntyy tarve hyödyntää monipuolista tietoa päätöksenteon pohjaksi. Olemme siirtymässä yhä painokkaammin tutkittuun tietoon perustuvaan päätöksentekoon (evidence-based policy-making). Yhteiskunnassa vaaditaan, että lainsäädännölliset ratkaisut ja julkisten voimavarojen suuntaaminen perustetaan parhaaseen mahdolliseen tietoon eri vaihtoehdoista ja niiden erilaisista vaikutuksista. Päätösten vaikutuksia halutaan myös jälkikäteen seurata, jotta tiedetään, onko suuntaa mahdollisesti jatkossa syytä muuttaa. Hyvä tietopohja parantaa päätösten laatua. Päätösten perustaminen parhaaseen mahdolliseen tietoon ja tietolähteiden selkeä ja avoin esille tuominen edesauttavat myös demokratian toteutumista. Hyvä etukäteisarviointi strategisesti tärkeiden päätösten vaikutuksista muodostaa pohjan toteutetun politiikan jälkikäteislle arvioinnille.

Työryhmän mielestä tutkimus- ja arviointitoiminta on saatava nykyistä paremmin ohjautumaan poliittisten prioriteettien palvelukseen. Tähän sekä tutkimuksen horisontaalisuuden vahvistamiseen on pyritty kuluneella hallituskaudella, kun sektoritutkimuksen ohjaus on ollut organisoituna erillisen horisontaalisen sektoritutkimuksen neuvottelukunnan käsissä. Sektoritutkimusuudistus ei ole täyttänyt odotuksia, mikä johtuu suurelta osilta siitä, ettei ole ollut käytössä mekanismeja varmistaa riittävää rahoitusta horisontaalisiin politiikkakokonaisuuksiin.

Valtioneuvoston kanslian hanke, jossa pohditaan hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyitä (ns. KOKKA-hanke) on samaan aikaan POVI-hankkeen työskentelyn kanssa valmistellut suosituksia tulevalla hallituskaudella käyttöön otettavista menettelyistä, joilla vahvistetaan hallitusohjelman strategista toimenpanoa. Ehdotusten perustana on ajatus, että hallitusohjelmassa tai sitä täsmentävässä hallituksen strategia-asiakirjassa osoitetaan selkeästi hallituskauden priorisoidut poikkialliset politiikkateemat. Hallitusohjelman toteutumisen seuranta-prosessin kautta prioriteettiteemat ja mm. niihin liittyvät keskeiset lainsäädäntö-hankeet nousevat erityisen huomion kohteiksi. Näiden etenemistä arvioitaisiin KOKKA-hankkeen mukaan vuosittaisessa hallituksen strategiaistunnossa.

POVI-työryhmän mielestä hallituksen intressissä oleva arviointi ja tutkimus on syytä kytkeä tehokkaasti hallituksen poliittisen agendan prioriteetteihin. Sektoritutkimuksen ohjaus tulisi organisoida niin, että sillä voidaan aidosti varmistaa hallituksen priorisoimien horisontaalisten tietotarpeiden täytyminen. Pätevä politiikkatoimien etukäteisarviointi on vastaavasti kytkettävä hallitusohjelman prioriteetteihin. Kun arvioinnin ja tutkimuksen ero on monessa tapauksessa häilyvä, voidaankin puhua yhdistetystä strategisesta arviointi- ja tutkimussuunnitelmasta hallituskaudelle. Tämän toteuttaminen ja todellinen hyöty toteutuu vain, jos huolehditaan riittävien resurssien kohdentamisesta hallituksen tietotarpeita tukevaan tutkimus- ja asiantuntijatoimintaan.

### **Suositus 1**

Hallituskaudelle laaditaan hallitusohjelman toimeenpanoa tukeva **strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma**, joka pohjautuu hallitusohjelmassa nimettäviin prioriteetteihin.

- Tutkimus- ja arviointisuunnitelmasta päätetään osana hallituksen strategiaa ja sen tavoitteena on tukea hallitusohjelman toimeenpanoa.
- Tutkimus- ja arviointisuunnitelman teemoista ja rahoituksen suuruusluokasta päätetään osana hallituksen strategiaa, hallituskauden alkuvaiheessa.
- Suunnitelman mukaan tuotettava tutkimus- ja arviointitieto toimii keskeisenä **tietopohjana** arviointissa hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista ja etenemistä ja hallituksen strategian mahdollisessa tarkistamisessa.
- Suunnitelmaa voidaan tarkistaa hallituksen vuosittaisessa strategiaistunnossa.
- Sektoritutkimusta koordinoiva toimielin valmistelee suunnitelman ja VNK kokoaa sen yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

**On syytä korostaa, että tutkimus- ja arviointisuunnitelma ei ole uusi erillinen suunnittelu- ja raportointimenettely, vaan se on osa hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan prosessia.** Sen laatiminen voidaan käynnistää välittömästi hallituksen prioriteettien tultua määritellyiksi. Valtioneuvoston kanslia vastaa – osana hallituksen strategian koordinoitua – suunnitelman kokoamisesta ja valmistelusta **yhteistyössä ja aktiivisessa vuorovaikutuksessa sektoritutkimuksen koordinoinnista vastaavan toimielimen sekä ministeriöiden ja näiden välityksellä tiedontuottajien kanssa.**

Lisäksi on korostettava, että **strategisella tutkimus- ja arviointisuunnitelmalla ei ohjata kaikkea valtioneuvostotasolta ohjattavaa tutkimus- ja arviointitoimintaa**, vaan ainoastaan valtioneuvostotasoista, hallituksen poliittisia prioriteetteja tukevaa osaa siitä.

**Priorisoituihin politiikkateemoihin kytkettävät strategiset tutkimuksen ja arvioinnin painopisteet** saatetaan määrittellä jo tulevan hallituksen **hallitusohjelmassa. Tutkimuksen ja arvioinnin painopistealueet** tulee vahvistaa viimeistään hallituksen strategia-asiakirjassa. Riippuen siitä, missä aikataulussa hallituksen strategia päätetään, määräytyy hallituskauden strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman kirjausten täsmällisyys. KOKKA-hanke suosittelee, että hallituksen strategia lyödään lukkoon samassa yhteydessä, jossa hallitus vahvistaa vaalikauden ensimmäisen resurssikehityksen ja talousarvioehdotuksen. Näin sisällöllinen strateginen suunnittelu ja rahoituksen kehysvalmistelu muodostaisivat yhden yhteensovitetun prosessin. Alustavien suunnitelmien mukaan hallituksen strategian vahvistaminen, mukaan lukien valtiontalouden kehysten linjat, ajoittuisi syyskuun alkupuolelle 2011.

Tutkimus- ja arviointisuunnitelma voisi tällöin sisältää rahoitettavan ja toteutettavan toiminnan painopisteet, niiden valmisteluvastuiden määrittelyn, resursoinnin suuruusluokan, alustavan toteuttamisaikataulun sekä viestintäsuunnitelman. Yksityiskohtaiset toteuttamissuunnitelmat tutkimuksen ja arviointisuunnitelman painopistealueille olisivat sektoritutkimuksen ohjauksesta vastaavan toimielimen tehtävä. Toimielin myös vastaisi tutkimuksen ja arvioinnin tilaamisen kilpailutuksesta ja rahoituspäätöksistä.

Hallituksen tietotarpeiden hahmotuttua suunnittelun käynnistämisen ensimmäinen vaihe on **kartoittaa tietotarpeisiin kytkeytyvä toimijakenttä ja olemassa oleva tietopohja sekä tunnistaa merkittävimmät tietoaукот.** Kuluneella hallituskaudella on sektoritutkimuksen neuvottelukunnan jaostoissa tehty joillain politiikka-alueilla arvokasta peruskartoitusta olemassa olevasta tietopohjasta. Tätä kartoitustyötä voidaan hyödyntää tulevaa tutkimus-

ja arviointisuunnitelmaa laadittaessa. Tutkimuksen ja arvioinnin asiantuntemus tulee kytkeä avoimesti toteuttavaan suunnitelman valmisteluun.

**Tutkimussuunnitelman** painopistealueet voivat vastata laajuudeltaan sektoritutkimuksen neuvottelukunnan nykyisiä jaostorakenteita vastaavia kokonaisuuksia. **Arvioinnin** painopisteet kohdistetaan muutamaani (3–5) yhteiskunnallisesti merkittäviin politiikkakokonaisuuksiin, uudistuksiin tai hankkeisiin, joiden vaikutuksia on tarpeen arvioida etukäteen tai koota haluttuun politiikkateemaan liittyvää, käytettävissä olevaa jälkikäteisarviointiainesta.

KOKKA-hanke suosittaa vuotuista hallituksen strategiaistuntoa, jossa keskityttäisiin arvioimaan strategia-asiakirjassa määriteltyjen tavoitteiden tilannetta ja mahdollisia uudelleen suuntaamistarpeita. Tässä yhteydessä hallituksella on mahdollisuus käyttää strategisen arvioinnin perustana lainsäädäntösuunnitelman rinnalla strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman myötä syntyvää tietoinesta. Toisaalta voidaan tarkastella suunnitelman etenemistä ja tarvittaessa vauhdittaa sen mukaisia toimia. Strategista tutkimus- ja arviointisuunnitelmaa käsiteltäisiin hallituksen vuotuisessa strategiaistunnossa kahdesta näkökulmasta: yhtäältä se tuottaa arvioinnin tietopohjaa ja toisaalta suunnitelman käyttökelpoisuutta tarkistetaan ja sen fokusta suunnataan.

## 2.2 Määritellään vastuut ja vahvistetaan tiedon välittäjätoimintoja

Asioiden keskinäiset liittymäpinnat ja vaikutusketjut ovat entistä monimutkaisempia ja niiden vaikutukset usein laajakantoisia ja pitkäaikaisia. Valtioneuvostotason valmistelussa haasteena on varmistaa, että hallituksen päätöksenteon tietopohja on horisontaalinen ja ottaa huomioon asioiden keskinäiskytkennät. Tietoa on koottava monelta eri taholta ja suodatettava oleellinen poliittisen päätöksentekijän käyttöön. Tietoa on kyettävä syntetisoimaan päättäjälle käyttökelpoiseen muotoon, ja päättäjien vastuulla on tehdä johtopäätökset.

Tiedontuotannon sektoroituneisuus on merkittävä ongelma. Eri yhteyksissä on noussut esiin tilanteita, joissa esimerkiksi säädösvalmistelutyössä on tiedolle ollut tarvetta, mutta tiedon saatavuus ja resurssit sen hankintaan ja hyödyntämiseen ovat olleet riittämättömiä. Kattavan tietopohjan tarve tunnustetaan, mutta valmistelun sektorikohtaisuus voi rajoittaa käytettävän tietopohjan laajuutta ja kokonaisuuden hahmottamista.

Nykyisen sirpaleisen ja sektoroituneen tiedon tuotannon ja välittämisen tilanteen ongelmia vähentäisi, jos **määriteltäisiin selkeästi valtioneuvostotason tiedon hyödyntämisen kokonais- ja koordinoituvastuut**. Sikäli kun vaikuttavuusarvioinnin parempi hyväksikäyttö kytetään nimenomaan palvelemaan hallitusohjelman tehokasta toimeenpanoa ja sen seurantaan, luonteva kokoava taho on valtioneuvoston kanslia. Kansliassa on jo tällä hetkellä politiikka-analyysiyksikkö, joka kokoaa ja tiivistää pääministerin ja hallituksen tarvitsemää kehitysindikaattoritietoa, taloudellista tutkimusta ja arviointia hallitusohjelman toteutuksesta. Poliitiikka-analyysiyksikkö toimii korostetun verkostomaisesti kytkien kaikki ministeriöt ja näiden kautta eri sektoreiden tutkimuslaitokset tiedon tuotantoon ja prosessointiin.

## **Suositus 2**

**Valtioneuvoston kanslia vastaa hallituksen strategiaprosesseihin liittyvästä** tiedon kokonaiskoordinoinnista ja tiedon hyödyntämisen prosesseista osana strategiaistuntojen valmistelua.

- Valtioneuvoston kanslia vastaa yhteistyössä ministeriöiden kanssa hallituksen strategiaistuntojen tietopohjan kokoamisesta ja siitä, että strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman mukaiset tiedot ovat hallituksen käytettävissä näissä käsittelyissä.
- Valtioneuvoston kanslialla on tietoa-aineistoja välittävä rooli, kun tietoa ja analyysiaineistoa kootaan hallituksen käyttöön sen strategista päätöksentekoa varten. VNK toimii verkostomaisesti ja tekee yhteistyötä mm. valtiovarain controllerin sekä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa.
- Hallituksen strategiaan sisältyvän lainsäädäntösuunnitelman ja siihen liittyvän arvioinnin osalta valtioneuvoston kanslia toimii yhteistyössä oikeusministeriön ja muiden ministeriöiden kanssa.

Politiikkatoimien valmistelussa tiedon tuottaminen ja käyttö on aina luonteeltaan tavoitteellista ja strategista. Tällöin on tärkeää, että valmistelu perustuu laajaan ja monipuoliseen eri lähteistä kerättyyn tietopohjaan. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen yhteydessä käytyjen keskustelujen ja pilottihankkeilta saatujen näkemysten mukaan tiedon hankinnassa ja käytössä tarvitaan nykyistä enemmän tukea. Informaatiotulvassa myös **tiedon välittäjien merkitys on korostunut ja korostuu entisestään.**

Valtioneuvoston tasolla tulisi jatkossa löytää enemmän sellaisia toimintatapoja ja rakentaa sellaista toimintakulttuuria, jossa tietojohdaminen on mahdollista, ja paras mahdollinen tieto ja asiantuntijuus palvelevat päätöksentekoa saumattomasti. Ministeriöissä tehdään analyysityötä jatkuvasti ja se on kytketty ministeriöiden omien hallinnonalojen prosesseihin, joskin erityisiä politiikka-analysiresursseja on vain paikoin. Joissakin ministeriöissä (OKM ja TEM) politiikka-analysiskapasiteettia on koottu yhteen ja vahvistettu. Vastaavasti analyysiosaamista on tarve kehittää laajemmin koko valtioneuvostossa. Osana tätä hanketta tehtiin kevyt kartoitus ministeriöiden nykyisistä arviointi-, suunnittelu- ja raportointitoiminnoista. Kartoitus osoitti, että näiden toimintojen organisointi vaihtelee suuresti ministeriöittäin (liite 4).

Vahvemman tietopohjan tuottamiseksi päätöksenteon tueksi olisi hyvä määritellä ministeriöissä **tietojohdamisen periaatteet** sekä varmistaa tehokkaalla tavalla näiden toteutumisen mm. osana kokonaisarkkitehtuurihankkeen ja yhteentoimivuuden kehittämisohjelman<sup>2</sup> toteuttamista. Tietojohdamisen kehittämiseksi ministeriötasolla voisi olla hyödyllistä kuvata sitä, kuinka käytettävissä olevalla tiedolla tuetaan päätöksentekoa ja kuinka varmistutaan tiedon luotettavuudesta ja hyödynnettävyydestä. Lisäksi olisi tärkeää seurata, miten tietojohdamisen prosesseja toteutetaan ja miten niille asetetut tavoitteet saavutetaan.

<sup>2</sup> Yhteentoimivuuden kehittämisohjelman tavoitteena on luoda kokonaisarkkitehtuuri toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisen ohjauvälineeksi kaikilla valtionhallinnon tasoilla. Lisäksi tavoitteena on suunnitella ja ottaa käyttöön toimintamalli arkkitehtuurin ylläpitämiseksi ja arkkitehtuurikuvausten hyödyntämiseksi kehityshankkeiden ohjauksessa ja järjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Yhteentoimivuuden parantamisen työvälineenä valtionhallinnossa käytetään kokonaisarkkitehtuuria. Kokonaisarkkitehtuuri on strategisen johtamisen väline, jonka avulla yhtenäistetään toiminnan kehittämistä ja tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä. Kokonaisarkkitehtuurin avulla julkisten palvelujen kehittämistyössä pystytään ottamaan paremmin huomioon strategiset tavoitteet: asiakaslähtöisyys, kestävä kehitys ja palvelutuotannon tehostaminen. Toiminnan rakenteet ja tieto- ja viestintäteknologiset ratkaisut kyetään suunnittelemaan tasapainoisesti teknologian mahdollisuudet ja ratkaisujen koko elinkaari huomioiden. Kokonaisarkkitehtuurissa kuvataan kuinka organisaation palvelut, prosessit, organisaatioyksiköt ja ihmiset sekä tieto- ja viestintäteknologiaratkaisut toimivat kokonaisuutena.

Kaikissa ministeriöissä tulisi kiinnittää huomioita kykyyn ja resursseihin tuottaa, analysoida, koota ja välittää politiikkarelevanttia tietoa sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä. Tiedon tehokasta käyttöä poliittisen päätöksenteon pohjana vahvistaisi merkittävästi, jos kussakin ministeriössä olisivat selkeästi nimettyinä ja vastuutettuina ne tahot ja henkilöt, jotka vastaavat kyseisen toimialan politiikka-analysistä. Tämä voi tarkoittaa, että ministeriöiden johdon tukena toimivat erilaiset arviointi- ja raportointitoiminnot ja -resurssit järjestettäisiin systemaattisesti niin, että ne tukisivat toisiaan eivätkä olisi päällekkäisiä. Ministeriöissä tulisi harkita tällaisten toimintojen kokoamista yhteen.

**Ministeriökohtainen politiikka-analysitoiminto** voi pitää sisällään ministeriön ennakointi- ja tutkimuskoordinoinnin resurssit, controller-toiminnon, hallitusohjelman seurantaan liittyvät resurssit jne. Tällaisia toimintoja on joissakin ministeriöissä koottuna esimerkiksi ns. esikuntatehtävissä. Toimintojen kokoaminen ei tarkoita välttämättä yksiköiden perustamista, vaan esim. ministeriössä jo olemassa olevien toimintojen vastuuttamista, terävöittämistä ja koordinoivan sisäisen verkoston tai työryhmän kokoamista ja poikkihallinnollista analyysitoimintaa. Ministeriöiden politiikka-analysitoiminnot ovat luonteva verkosto valtioneuvostotasoisessa yhteistyössä.

### **Suositus 3**

**Ministeriökohtaisesti tulisi tunnistaa luonteeltaan poikkihallinnolliset arviointiin ja raportointiin liittyvät toiminnot ja resurssit ja tarvittaessa koota niitä yhteen, tai nimetä ja vastuuttaa muutoin selkeästi ministeriön politiikka-analysitoiminto.**

#### **Ministeriökohtaisen politiikka-analysitoiminnon toiminta-ajatus ja *esimerkkejä tehtävistä***

##### Tavoite:

- Välittää ja yhdistää olemassa olevaa tietomassaa ja toimii tiedon välittäjänä sekä omalla sektorilla että muille hallinnonaloille (esim. policy briefit). Osallistuu lisäksi hallituksen strategiaistuntojen tietopohjan tuottamiseen, hallitusohjelman seurantaan ja Findikaattori-verkoston yhteistyöhön.

##### Tehtäviä:

- Tekee yhteistyötä sektoritutkimusta koordinoivan toimielimen kanssa sekä huolehtii kytkennästä sektoritutkimuslaitosten tulosoajaukseen. Toimii strategisten, erityisesti hallituksen prioriteettiteemoihin kytkeytyvien tutkimusten ja arviointien tilaajana ja välittäjänä.
- Edistää tietopalveluiden ja muiden vastaavien toimintojen hyödyntämistä aiempaa tehokkaammin niin tiedon hankinnassa kuin jakamisessakin ministeriöissä ja hankkeissa. Osallistuu tietojohtamisen kehittämiseen ja kokonaisarkkitehtuurityöhön.
- Tukee ja kehittää ministeriössä vaikutusarviointia mm. säädöshankkeisiin liittyen sekä tukee tarvittaessa muita ministeriöitä ko. ministeriön erityisen vaikutusalan arvioinneissa (esim. TEM yritysvaikutukset jne.)
- Osallistuu ennakointityöhön ja tilannekuvaan liittyvään yhteistyöhön sekä tukee näissä prosesseissa syntyvän tiedon jakamista.
- Tukee ministeriön ja sen hallinnonalan arviointitoimintaa ja varmistaa, että arviointien tuloksia hyödynnetään, ja kytkee saadut tulokset tulevaan valmisteluun sekä suunnitteluun ja pidemmällä aikajänteellä myös seurantaan.
- Varmistaa, että politiikkatoimien suunnittelu ministeriössä perustuu valtioneuvostotason linjaukseen tietojohtamisesta sekä ministeriön tietojohtamisen politiikassa/strategiassa hyväksytyihin linjauksiin.
- Osallistuu ja koordinoi erilaisia raportointimenettelyjä sekä koordinoi riskien hallintaan liittyvää toimintaa omalla sektorillaan.

##### Toiminta-ajatus:

- Verkostomainen, monensuuntainen, aktiivinen ja joustava toimintatapa, ei uusia rakenteita vaan muutoksia toimintatapoihin sekä resurssien ja kykyjen kokoamista.
- Lisäksi tarvitaan virkamiesten politiikka-analyysi-, tilaaja- ja arviointiosaamista, jotka huomioidaan henkilöstön koulutuksessa sekä rekrytoinnissa.

## 2.3 Toimintatavalliset muutokset ja toimintakulttuuri

POVI-työryhmässä käydyt keskustelut ja pilottihankkeiden ja sidosryhmien kanssa käydyt ajatustenvaihdot ovat selkeästi osoittaneet, että tiedon käyttö ja tiedolla johtaminen ovat hyvin ajankohtaisia ja keskeisiä asioita julkisessa hallinnossa ja poliittisessa päätöksenteossa. Pyrkimyksessä tiedon systemaattisempaan laaja-alaiseen käyttöön korostuvat toimintakulttuuriset ja toimintatavalliset seikat, joihin on usein vaikea kohdistaa konkreettisia muutosehdotuksia. Nämä muutokset ovat usein kaikkein haastavimpia, sillä niissä on kyse ihmisten tottumusten ja vakiintuneiden työtapojen uudelleen arvioinnista. Ajattelun ja toimintatapojen muutoksessa toisten, samasta asiasta kiinnostuneiden kanssa käytävällä vuorovaikutuksella on erittäin suuri merkitys.

Toimintatapojen muutostarpeita on niin tiedon tuottajien, välittäjien kuin käyttäjienkin toiminnassa sekä ministeriökohtaisesti että valtioneuvostotasolla. **Tiedon tuottajien ja käyttäjien kohtaamisessa ja vuorovaikutuksessa on ongelmia.** Tieteellinen tutkimus on luonteeltaan syvällisen analyttistä ja yksityiskohtaisesti erittelevää, kun taas päätösten valmistelijoilla ja päätöksentekijöillä on usein **tarve systemaattiselle ja laajoja asiakokonaisuuksia yhteen kokoavalle ja tiivistävälle tiedolle. Tiedon - sekä politiikan tarpeiden että tutkimuksen tulosten - viestintä** on keskeinen kehittämiskohde.

Suomessa on yhteisöjä ja verkostoja, joissa käsitellään politiikkatoimien vaikuttavuusarviointiin liittyviä asioita. Näitä verkostoja tulee jatkossa hyödyntää tehokkaasti arviointitoiminnan yleisinä keskustelufoorumeina, joissa käsitellään mm. strategisen vaikuttavuusarvioinnin tilaa ja kehittämisajatuksia.

Erilaisten kuulemiskäytäntöjen, lausuntokierrosten ja paneelien hyödyntäminen on toimiva tapa varmistaa monipuolinen asiantuntemus sekä parantaa valmistelun tasoa. Voidaan myös harkita, tarvitaanko politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen ja laajapohjaisen tiedonkäytön lisäämiseksi valtioneuvostotason yhteinen linjaus esim. toimintaohjelman tai periaatepäätöksen muodossa.

#### **Suositus 4**

Varmistetaan päätösten valmistelun ja seurannan tietopohjan monipuolisuus erilaisilla (vaihtoehtoisilla) tiedon **tuottajien ja käyttäjien vuorovaikutusmuodoilla**, esimerkiksi:

Organisoidaan hallituksen prioriteettien mukaisia **teemakohtaisia asiantuntijafoorumeita** tuomaan näkökulmia ja tietopohjaa valmistelussa oleviin kokonaisuuksiin.

- Asiantuntijafoorumit voivat olla tarpeen mukaan koottavia yhden tai kahden kerran tapaamisia tai pidemmäksi ajaksi asetettuja ryhmiä.
- Asiantuntijafoorumin tehtävä on tuottaa omasta aloitteestaan tai pyynnöstä erilaisia näkökulmia, suosituksia ja tehtävien päätösten mahdollisia vaikutuksia ja vaikuttavuutta koskevia arviointeja valmistelussa oleviin kokonaisuuksiin.
- Asiantuntijafoorumien työllä tuetaan päätöksenteon tietotarvetta joustavasti ja lisätään yhteistyötä tutkijoiden, valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden välillä.

Kehitetään ja suositetaan tietoista, ns. rakentavaa **opponointimenettelyä**, jossa kutsutaan ja nimetään henkilö arvioimaan ja tarkoituksellisesti kyseenalaistamaan tietyn yhteiskunnallisesti merkittävän valmistelun tietoperustan laajuutta ja laatua ns. ”paholaisen asianajaja”<sup>3</sup> -menettelyn mukaisesti. Käytäntöä voitaisiin pilotoida erikseen sovittavissa hankkeissa seuraavalla vaalikaudella.

Ministeriöissä suositellaan harkittavaksi perinteisten muodollisten työryhmien ja lausuntomenettelyn käytön ohella **muuta, joustavampia vaihtoehtoja vuorovaikutukseen** tiedon tuottajien ja tiedon hyödyntäjien välillä.

- Yhtenä mahdollisuutena ovat ns. tiedonvaihtokokoukset, jotka kutsutaan koolle ko. asian valmistelusta vastaavan toimesta. Ns. tiedonvaihtokokoukset ovat kevyempi tapa kuin varsinaisen työryhmän asettaminen, ja ne mahdollistavat joustavan ja keskustelevan lähestymistavan esim. tutkijoiden ja sidosryhmien kanssa.
- Lisäksi voidaan kehittää ja hyödyntää tutkijapooloja. Tutkijapoolien kokoonpanon laajapohjaisuus ja osallistujien kokoaminen myös muualta kuin ko. sektorin tutkimus- ja asiantuntijalaitoksista on tärkeää. Tiiviimmän vuorovaikutuksen avulla voidaan mahdollistaa olemassa olevan tiedon ja tutkimuksen parempi kohdentuvuus päätöksenteon tueksi ja toisaalta tukea ministeriöiden henkilöstöä tiedon välittäjäroolissa.

Pilotoidaan **kansalaispaneelin** käyttöä joissain hallituksen prioriteettiteemojen politiikkavalmistelutehtävissä hyödyntäen Osallistumisympäristö-projektin<sup>4</sup> tarjoamia mahdollisuuksia.

- Kootaan politiikkatoimien kohteena olevista kansalaisista paneeli, jolle tarjotaan vastaava tieto kuin päätöksentekijöille (vrt. eduskunnan valiokuntakäsittely). Kansalaispaneelissa politiikkatoimien vaihtoehdot esitellään panelisteille ja niiden vaikutuksia pyydetään arvioimaan osallistujien omasta näkökulmasta. (Vrt. kuluttajapaneelit). Kansalaispaneelit vaativat organisointia, yhteisiä periaatteita, fasilitointia ja aidon tilauksen siitä saatavan tiedon hyödyntämiselle.
- Kehitetään menettelyitä kuulla ja keskustella kansalaisten ja asiantuntijoiden kanssa myös erilaisten sosiaalisen median ja muiden verkkoviestintävälineiden keinoin.

<sup>3</sup> Paholaisen asianajaja (lat. advocatus diaboli, virallisesti Fidei defensor) on katolisessa kirkossa henkilö tutkimuskomissiossa, jonka tarkoituksena on selvittää erilaisten ihmeiden jumalallinen alkuperä. Paholaisen asianajajan tehtävänä on kyseenalaistaa väitetty ihme. Nykyään sanonnalla saatetaan tarkoittaa henkilöä, joka puolustaa jotakin asiaa pelkästään väittelyn ilosta uskomatta siihen itsekkään tai tilannetta, jossa väitellään jotakin vastaan, vaikka itse uskotaan siihen – vain testatakseen esimerkiksi omien argumenttiansa pitävyyttä.

<sup>4</sup> Oikeusministeriö vastaa valtiovarainministeriön koordinoimaan SADe-ohjelmaan kuuluvan Osallistumisympäristö-projektin toteuttamisesta (vuosina 2011–2013). Projektin tavoitteena on tukea kansalaisten, julkishallinnon ja poliittisten päättäjien välistä vuoropuhelua kehittämällä ja toteuttamalla uusia verkko-osallistumisen välineitä. Lisäksi tavoitteena on demokratiamenettelytapojen nykyistä laajempi käyttö prosessien eri vaiheissa ja päätösten seurannassa. Osallistumisympäristössä avataan hallinnon toimintaprosesseja ja tarjotaan jäsentynyttä tietoa valmistelussa olevista, jo päätetyistä ja toimeenpanossa olevista asioista. Osallistumisympäristö-projektissa toteutetaan verkko-osallistumisen menetelmiä ja kanavia, joiden välityksellä kansalaiset voisivat ilmaista mielipiteensä valmisteltavana olevista asioista ja käydä niistä keskustelua. Lisäksi he voivat nostaa omia näkökulmiaan ja teemojaan esille yhteiskunnallisessa keskustelussa, valmistelussa ja päätöksenteossa.

<http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Osallistumisymparistoprojekti>



Yksi esimerkki viimeaikaisista pohdinnoista on ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelun tueksi suunniteltu paneeli. Taustalla on se, että ilmastoasioita käsittelevää tutkimusta tehdään laajalti. Tutkimus on kansainvälistä ja verkottunutta, ja päättäjille suunnattuja tieteellisiä yhteenvetokatsauksia laaditaan keskeisiltä teema-alueilta. Suomessa tehdään vahvaa akateemista tutkimusta ilmastokysymyksistä, mutta haasteena on tuottaa nopeasti muuttuvassa tilanteessa poliittikkarelevanttia ja monitieteistä tietoa.

**Case: Ehdotus tiedepaneelista tukemaan ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelua**

**Ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteko linjaa, että perustetaan ilmasto- ja energiapolitiikkaa tukeva tiedepaneeli. Paneelin tavoitteena on seurata ilmastotieteen, teknologian ja politiikan kehitystä. Se raportoi valtioneuvostolle ja antaa suosituksia päätöksenteon tueksi. Keskeinen tavoite on tutkimuksen ja politiikan välisen vuoropuhelun vahvistaminen.**

- Ryhmältä odotetaan politiikan kannalta relevantin tiedon tuottamista ja ketteryyttä.
- Toimeksiannot tulevat valtioneuvostolta ja sen toimivaltaisilta tahoilta (ministeriöt, työryhmät). Asiantuntijaryhmä voi myös itse valita ajankohtaisen teeman käsiteltäväkseen ja raporttinsa aiheeksi.
- Ryhmä pyrkii aikaansaamaan tutkimustiedon ja asiantuntijanäkemyksen valossa myös julkista keskustelua ja tekee ehdotuksia ilmastotutkimuksen kehittämisestä ja painottamisesta.

Tiedepaneeli tekisi yhden vuotuisen peruskatsauksen lisäksi tarpeen mukaan 1–3 puheenvuoropaperia. Ryhmä voisi esim. valita 1–2 vastuukirjoittajaa kunkin raportin valmistelun johtoon. Vähintään kaksi tiedepaneelin ulkopuolista asiantuntijaa tarkastaisi ja kommentoisi kunkin raportin.

Tiedepaneelin toimikausi olisi kolme vuotta; sen kymmenkunta jäsentä ovat korkeakoulujen ja tiedelaitosten korkeatasoisia ja laaja-alaisia ilmastotutkijoita. Ryhmä kokoontuisi pääsääntöisesti 4–6 kertaa vuodessa. Ryhmä valitsisi keskuudestaan puheenjohtajan, joka vaihtuisi vuosittain monitieteisen otteen varmistamiseksi. Jäsenet toimisivat pääsääntöisesti ilman erillistä palkkiota, mikä edellyttäisi laitosten sitoutumista hankkeeseen.

Resurssit ja niiden jatkuvuus tulisi varmistaa paneelin perustamisvaiheessa.

**Viestinnän kehittämiseksi** on kaksisuuntainen tarve. Yhtäältä on tarve viestittää tutkimus- ja arviointihankkeiden tuloksista ja toisaalta tarve tiedottaa paremmin valmistelussa olevista poliittikkatoimista, jotta tietotarpeet voidaan hahmottaa selkeästi.

Ministeriöissä tuotetaan oman hallinnonalan käyttöön hyviä ja kattavia aineistoja, joiden kokoaminen ja analysointi hyödyttäisi kaikkia valtioneuvostotasolla toimivia. Hyvänä esimerkkinä on TEM:ssä käytössä oleva AJOTI-ajankohtaistiedon tietokanta, joka sisältää kattavan valikoiman elinkeinoelämää, työllisyyttä ja yrityksiä koskevaa tietoa. Tällaisen ja vastaavan tiedon jakaminen myös muiden käyttöön voisi lisätä aidosti tuottavuutta ja olisi perusteltua myös horisontaalisuuden vahvistamiseksi. Yleiseltäkin kannalta mielenkiintoinen on Trendwiki-järjestelmä, joka on myös tällä hetkellä TEM-konsernin käytössä. Trendwiki on tiedon käsittelyn teknologia, joka toimii vanhan tiedon kokoamisessa ja arkistoinnissa sekä uuden tiedon keräämisessä. Järjestelmästä on saatu myönteisiä kokemuksia ja sen käyttöä voitaisiin laajentaa muuallekin valtioneuvostoon.

Ministeriöiden omien verkkosivujen nähdään olevan keskeisessä roolissa viestittäessä ja välitettäessä kunkin ministeriön alaisuudessa tehtävää tutkimus- ja arviointitietoa. Verkkoviestinnän merkitys ja sen saama painoarvo vaihtelee kuitenkin huomattavasti ministeriöstä toiseen, vaikka käynnissä olevista hankkeista ja tutkimuksista viestimisen tulisi olla avoimen valmistelun perusedellytyksiä niin valtioneuvoston sisällä kuin suhteessa kansalaisiin. Hankerekisteriin (HARE) liittyvien vajavaisuuksien takia ministeriöiden ja hankkeiden omien sivujen merkitys

vain korostuu. Tulevina vuosina myös yhteisötason viestintä ja sosiaalisen median käyttö korostuvat niin tiedon hankinnassa, jakamisessa kuin mahdollisesti analyysissäkin. Sosiaalisen median hyödyntämisen haasteiksi tunnistetaan kuitenkin sen vaatimat resurssit ja mahdollisuuksien tunnistaminen. Käytännössä törmätään helposti siihen, että keskustelujen käyminen ja niiden moderointi sekä analysointi vievät paljon aikaa eikä niistä saatavaa hyötyä vielä nähdä.

Valtioneuvostotason päätöksenteossa tapahtuvasta tiedon laajapohjaisesta hyödyntämisestä puhuttaessa on tunnistettava myös kansalaisten rooli tiedon käyttäjinä ja kansalaisten luottamuksen riittävyys tiedon tuottajia ja välittäjiä kohtaan etenkin poliittisista prioriteeteista viestittäessä. Tiedon, tietolähteiden ja niiden hyödyntämisen tulisikin olla mahdollisimman avointa. Tällainen avoimuus tekee paremmin näkyväksi poliittiset arvovalinnat, joihin päädytään olemassa olevan tietopohjan perusteella.

#### **Suositus 5**

Huolehditaan tehokkaammin ministeriöissä tuotettavien ja koottavien aineistojen, kuten tilastokatsausten ja niistä tehtyjen analyysien **laajasta jakelusta hyödyntämällä valtioneuvoston yhteisiä olemassa olevia järjestelmiä, kuten ensivaiheessa Senaattoria**. Kiinnitetään entistä enemmän huomiota tiedon välityksen parantamiseen myös kehitettäessä ministeriöiden julkisia internet-sivustoja.

Kehitetään sektoritutkimus- ja asiantuntijalaitoksissa **tuotetun tiedon viestintää** ennen muuta tutkimus- ja arviointitiedon tulosten osalta. Tiedon hyödynnettävyyttä voidaan lisätä esimerkiksi tuottamalla laajemmin tiiviitä katsauksia politiikan kannalta keskeisistä tutkimustuloksista tai teemoista (ns. policy brief -käytäntö), jossa ajankohtaisista tutkimuksista viestitään tiiviisti ja syntetisoidaan keskeisiä viestejä.

- Huomioidaan sektoritutkimus- ja asiantuntijalaitosten tulosohejauksessa viestinnän kehittäminen sekä ns. policy brief -käytäntö.
- Ministeriöissä panostetaan tutkimustiedotteiden, uutiskirjeiden ja tutkimustulosten julkaisujen jakamiseen valtioneuvostotasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriön tuottamat policy brief -julkaisut ovat hyvä käytäntö, jota suositellaan omaksuttavaksi muissakin ministeriöissä.
- Tässä keskeisenä toimijana voivat olla aiemmin kuvatut ministeriökohtaiset politiikka-analysitoiminnot.

Parannetaan valtioneuvoston sisäistä ja ulkoista tutkimus- ja arviointitietoa koskevaa viestintää mm. linkittämällä ja **kokoamalla yhteen paikkaan eri ministeriöiden verkkosivuilla olevia tietoja**.

- Tutkimus- ja arviointihankkeiden tulosten paremman hyödynnettävyyden varmistamiseksi on myös keskeistä, että relevantit tiedot on koottu yhteen linkityksin. Tässä tulisi hyödyntää esimerkiksi Yhteiskunnan kehityksen indikaattorikokoelma Findikaattorin tarjoamaa pohjaa, jossa määritellään hallitusohjelman mukaisesti keskeiset teemat ja niihin liitettävät indikaattorit sekä muu keskeinen tutkimus-, julkaisu- ja arviointimateriaali.

## 2.4 Kehitetään yhteisiä työvälineitä ja palveluja

**Valtioneuvostotason yhteisten työvälineiden kehittäminen** on POVI-hankkeessa noussut keskusteluun niin työryhmässä, sidosryhmätapaamisissa kuin pilottihankkeidenkin kanssa. Tietoaineistojen saatavuus, tietokantojen käytettävyys ja eri järjestelmien käyttö ovat haasteita tiedon käytölle ja politiikka-analyysin laajamittaiselle hyödyntämiselle päätöksenteossa. Haasteeksi on nähty myös tiedon sirpaloituminen eri sektoreille ja eri järjestelmiin sekä tiedon löytäminen eri lähteistä.

Suomessa ongelmana on ollut, että julkisin varoin tuotettujen tietoaineistojen käyttöön saamisessa on ollut rakenteellisia ja periaatteellisia esteitä. Kuluneella hallituskaudella on tehty merkittävää pohjatyötä näiden pullonkaulojen avaamiseksi. Myös konkreettisia uudistuksia on hiljattain tehty, kuten valtioneuvoston periaatepäätös julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen saatavuuden parantamisesta ja uudelleenkäytön edistämisestä.

Tutkimus- ja innovaationeuvosto on todennut viimeisimmässä linjauksessaan, että tietoaineistojen tehokkaammaksi hyödyntämiseksi tarvitaan kansallinen tietopolitiikka, jota yhteiset sähköiset palvelut tukevat. TIN:n mukaan tietopolitiikkaa tulisi toteuttaa valtioneuvostotasolta, läpi kaikkien hallinnonalojen, aineistoja tuottavien toimintaan asti ja suosittaa, että valtioneuvosto tekee seuraavan hallituskauden alussa päätöksen tietopolitiikan peruslinjoista. TIN:n mukaan julkishallinnon tietopolitiikan johtamista tulisi vahvistaa valtiovarainministeriössä.

Valtionhallinnossa on käynnissä useita kehittämishankkeita, joissa käsitellään mm. valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuria, tietoaineistojen saatavuutta ja hankehallintaa. Tärkeää olisi myös TIN:n linjauksen mukaan, että ministeriöt määrittelevät valtion organisaatioiden roolit ja tavoitteet tietoaineistojen tuottajina ja jakelijoina, ja että tietoaineistojen säilyttämiselle ja hyödyntämiseksi luodaan yhteiset käytännöt ja periaatteet julkisella sektorilla ja tutkimusorganisaatioissa. Tässä isona haasteena on rahoitus, eli se, kuka maksaa tästä syntyvät, kaikkia hyödyttävät kustannukset. OKM:n hallinnonalalla on käynnissä tähän liittyvä RAKenteellisen KEhittämisen Tukena Tietohallinto<sup>5</sup> (Raketti-hanke) sekä Kansallinen digitaalinen kirjasto-hanke<sup>6</sup>.

Hallitusohjelman seuranta toteutetaan tulevilla vaalikaudella sähköisellä alustalla Senaattori-palvelussa ja siihen linkitetään ministeriöiden tilaamat ja tulosohjauksen kautta syntyneet tutkimukset, selvitykset ja arvioinnit, joilla on suora liittymäpinta hallituksen prioriteettiteemoihin. Tämä mahdollistaa tietoaineistojen paremman hyödynnettävyyden poliittisen päätöksentekijän näkökulmasta. Myös Findikaattori-palvelua voidaan jatkossa hyödyntää aiempaa paremmin keskeisten tutkimusten ja arviointien kokoamisessa erityisesti hallitusohjelman prioriteettien osalta.

Tiedon kulussa on tunnistettu puutteita paitsi hallinnonalojen sekä poliitikkojen ja hallinnon, myös hallinnon eri tasojen välillä. Esimerkiksi erilaisten yhtenäisten ja vertailukelpoisten seurantatietojen saaminen kunnilta on vaikeaa.

Kansainvälisen tiedon hyödyntämisessä on pilottihankkeiden näkökulmasta haasteita, jotka liittyvät mm. käytössä oleviin tietokantoihin ja niiden hyödyntämiseen, esim. onko mahdollisuuksia hyödyntää olemassa olevia tietokantoja, eli onko ministeriössä tietokanta hankittuna, tai onko riittävää osaamista tai resurssia seurata tietyn aihealueen ajankohtaista tutkimusta. Myös julkisilla varoilla tuotetun tiedon maksullisuus mainittiin ongelmana useammassa hankkeessa.

---

<sup>5</sup> RAKETTI (RAkenteellisen KEhittämisen Tukena Tietohallinto) on korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteinen hanke, jonka tavoitteena on korkeakoululaitoksen ohjauksessa ja vaikuttavuuden seuraamisessa sekä korkeakoulujen sisäisessä johtamisessa tarvittavan tiedon sekä käytössä olevien IT-ratkaisujen laadun, yhteentömmivuuden ja käytettävyyden edistäminen kansallisella tasolla.

<sup>6</sup> Hankkeen tavoitteena on edistää kirjastojen, arkistojen ja museoiden keskeisten kansallisten tietovarantojen saatavuutta ja käytettävyyttä tietoverkoissa ja kehittää sähköisten kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikais säilytys-ratkaisuja.

Pilottihankkeissa todettiin, että tietopalvelujen osallistuminen hankkeisiin on ollut vähäistä. Tietopalveluilla voidaan tulevaisuudessa nähdä kuitenkin uudentyyppinen rooli.

#### **Suositus 6**

Tehostetaan olemassa olevien portaalien ja tietojärjestelmien käyttöä **kokoamalla mahdollisimman hyvin yhteen paikkaan tieto käytettävissä olevista keskeisistä arviointi- ja tutkimusraporteista.**

- Kehitetään **Findikaattori-palvelua** sekä selvitetään mahdollisuudet kehittää Findikaattorin, Netra.fi-palvelun ja valtion tulostietopalvelun yhteistyötä niin, että ne tukevat hallituksen prioriteettiteemojen mukaista arviointia ja niihin liittyvää keskustelua.
- Kehitetään **valtioneuvoston yhteistä internet-sivustoa** (VN.fi) siten, että ministeriöiden keskeiset aineistot tai linkit niihin löytyvät tarvittaessa yhdestä paikasta.
- Perustetaan **hallituksen prioriteettiteemoille omat avoimet internet-sivut** kunkin teeman päävastuullisen ministeriön nettisivujen alle. Sivuille kootaan prioriteettiteemaan liittyvät ajantasaiset tiedot niin valmistelun eri vaiheista, valmistelusta kuin tietopohjastakin.
- Hallitusohjelman seurantatietojen julkaisemisen yhteydessä **raportoidaan myös hallitusohjelman toteuttamiseen keskeisesti liittyvät tutkimukset ja selvitykset.**
- Selvitetään mahdollisuudet ottaa käyttöön Trendwiki tai vastaava järjestelmä tukemaan **toimintaympäristön signaaleiden tunnistamista** valtioneuvostotasolla.
- Edistetään valtioneuvoston tasolla yhteisten laadukkaiden tietoaineistojen yhteiskäytön lisäämistä sekä vertaiskehittämisen mahdollisuuksia tiedontuottajien, tietopalveluiden ja politiikka-analyysitoiminnan kesken.
- Käynnistetään työ ns. **arvioinnin käsikirjan** kokoamiseksi. Sähköiseen käsikirjaan kootaan tukiaineistoa arviointien tekemiseen, tilaamiseen ja hyödyntämiseen ministeriötasolla. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää säädösvalmisteluun liittyvää ohjeistusta Senaattorissa ja mm. vaikutusarviointiosioon koottuja ohjeita.

## 2.5 Vaikutukset käytännössä

Mikäli valtioneuvoston kanslian hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishankkeen (KOKKA-hanke) ehdottamia toimintamalleja otetaan käyttöön, syntyy valtioneuvostotasoihin päätöksentekoprosesseihin systeemisyttä, joka toisaalta auttaa tietotarpeiden tunnistamisessa ja toisaalta osoittaa nykyistä selvemmin paikkoja ja tilaisuuksia hyödyntää tietoa. Kun päätösten tietopohjaa vahvistetaan POVI-hankkeen suosittelemalla tavalla, päätösten laatu ja vaikuttavuus paranevat. Ehdotusten toteuttaminen tehostaa olemassa olevan tietopohjan hyödyntämistä ja vähentää näin päällekkäistä työtä. Tämä mahdollistaa systemaattisen tiedon käytön edellyttämän resurssien suuntaamisen politiikka-analyysitoimintaan ministeriöissä ja valtioneuvoston kansliassa.

## **Mikä muuttuu ministeriöissä?**

### **Kansliapäälliköt**

- osallistuvat tiiviimmin valtioneuvoston yhteisten asioiden valmisteluun
- kokoontuvat heti hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen ja ”järjestäytyvät” VNK:n johdolla hallitusohjelman toimeenpanon hoitamiseksi:
  - koordinoivat VNK:n johdolla vuosittaisen hallituksen strategiaistunnon tietoaineistoa, ml. strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman tuottaman tiedon kokoaminen ja sen uudelleen suuntaamisen tarpeiden tunnistaminen sekä lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden valmistelun etenemisen arviointi

### **Politiikka-analyysitoiminnon organisointi**

- Ministeriöissä määritellään hallituksen strategian toimeenpanoa tukevat tutkimus-, arviointi- ja raportointivastuut ja kootaan nykyistä selkeämmin yhteen politiikka-analyysitoimintoja

### **Hallituksen strategia ja tutkimuspanostukset**

- Vuotuinen hallituksen strategiaistunto tammi-helmikuussa: vuoden keskeisin poliittinen prosessi: ohjaa toiminnan ja talouden suunnittelua, mm. kehysten valmistelua; painopiste poikkihallinnollisissa kokonaisuuksissa ja resurssisirroissa
- Strategiaistunnossa käsitellään myös lainsäädäntösuunnitelmaa ja käytetään tietopohjana hallituksen strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman tuottamaa tietoa
- Tutkimuksen painopisteet johdetaan hallituksen strategiasta
- Strateginen tutkimus- ja arviointisuunnitelma huomioidaan tutkimuslaitosten kanssa tehtävissä tulossopimuksissa
- Ministeriöt suuntaavat sitomattomia tutkimusmäärärahojaan painopistealueille ja painopistealueille suunnataan mahdollisesti yhteistä rahoitusta
- Ministeriöillä ja niiden hallinnonalojen tutkimuslaitoksilla on mahdollisuus ja velvollisuus osallistua poikkihallinnollisia politiikkakokonaisuuksia tukeviin tutkimuskonsortioihin

### **Toimintakulttuuri ministeriöissä**

- Omaksutaan toimintakulttuuri, joka vahvistaa valtioneuvoston strategisuutta, ketteryyttä ja tietopohjaa
- Asioita valmistellaan tiiviissä yhteistyössä ministeriöiden kesken ja tietoa jaetaan aktiivisesti muille ministeriöille
- Omaksutaan käytäntöjä, joilla tiivistetään valmistelijoiden ja tutkimusyhteisön vuorovaikutusta
- Hyödynnetään tietoa laaja-alaisesti päätöksenteon valmistelussa (ml. asiantuntijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen)
- Hyödynnetään yhteisiä portaaleja kuten Senaattori, Findikaattori



## Liite 1 Pilottihankkeet

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeessa on ollut mukana seitsemän pilottihanketta, joiden avulla on kerätty kokemuksia ja tietoa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin nykytilasta ja arvioitu kehittämistarpeita. Pilottihankkeista on koottu oma raporttinsa, joka on tämän raportin liitteenä. Raportissa esitetään yleiskuva arviointitiedon käytöstä pilottihankkeissa ja analysoidaan onnistumisia ja havaittuja puutteita sekä esitetään ratkaisuvaihtoehtoja havaittuihin ongelmiin.

Pilottihankkeita valittaessa pyrittiin mahdollisimman laajaan kattavuuteen niin, että edustettuna on erikokoisia, eri vaiheissa olevia ja erilaisia ohjausmenettelyjä käyttäviä politiikkatoimia eri hallinnonaloilta. Raportissa kuvataan pilottien kokemuksia ja peilataan niitä POVI -hankkeen esiselvityksessä määriteltyyn visioon. Raportissa käsitellään myös kokemuksia käytettävissä olevien tietolähteiden tarjoamista edellytyksistä ja toisaalta esteistä tiedon systemaattiselle käytölle päätöksenteossa. Edelleen raportissa kuvataan tiedon käyttöä prosessina tiedon tuottajien, välittäjien, käyttäjien ja seurannan näkökulmasta sekä selvitetään muutostarpeita käytettäviin työvälineisiin ja toimintatapoihin. Viimeisessä luvussa esitetään yhteenvedo tehdyistä havainnoista kuuden haasteen ja kehittämisehdotuksen muodossa. Seuraavassa taulukossa on koonti pilottihankkeista.

Raportin tämä osa on julkaistu valtioneuvoston kanslian raporttisarjassa (VNK 2/2011) ja se on saatavilla osoitteessa: <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=323929>

<b>HANKE</b>	<b>MINISTERIÖ JA VASTUUTAHO</b>
<b>Maatalouden ympäristötuen arviointi</b> Maatalouden ympäristötuki on Suomessa ollut käytössä vuodesta 1995 alkaen osana EU-rahoitteista maaseudun kehittämistä ja on nyt osa EU-osarahoitteista maaseudun kehittämissuunnitelmaa 2007–2013.	<b>MMM</b> <i>Ylitarkastaja Eero Pehkonen</i>
<b>Jätelainsäädännön kokonaisuudistus</b> Jättesuunnitelmaa laativa työryhmä asetti erillisen lakijaoston, jossa käsiteltiin jätelainsäädännön uudistamisen tarpeita sekä uudistuksen systemaattista rakennetta. Lisäksi valtakunnallisen jättesuunnitelman yhteydessä selvitettiin erikseen kuntien roolia jätehuollossa.	<b>YM</b> <i>Tutkija Jussi Kauppila, Suomen ympäristökeskus</i>
<b>Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta ja lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta</b> Asetuksella säännellään erityisesti terveystarkastusten ja terveysneuvonnan sisältöä ja määrää em. palveluissa. Asetuksen tarkoituksena on ehkäisevää toimintaa tehostamalla varmistaa, että lasten, nuorten ja perheiden terveysneuvonta ja terveystarkastukset ovat suunnitelmallisia, tasoltaan yhtenäisiä ja yksilöiden ja väestön tarpeet huomioon ottavia.	<b>STM</b> <i>Ylitarkastaja Maire Kolimaa ja ylitarkastaja Marjaana Pelkonen</i>
<b>Ikääntymiseen varautuminen</b> Pääministeri antoi marraskuussa 2007 talousneuvoston sihteeristölle tehtäväksi laatia ikääntymiskehitystä ja -politiikkaa koskevan selvityksen. Ikääntymisraportissa tarkastellaan väestön ikääntymiskehitystä, ikääntymisen vaikutuksia ja ikääntymispolitiikkaa Suomessa sekä arvioidaan tämän pohjalta ikääntymiseen varautumisen riittävyyttä ja uusien politiikkatoimien tarvetta.	<b>VNK/Talousneuvosto</b> <i>Ekonomisti Pekka Sinko</i>
<b>Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seuranta</b> Sisäasiainministeriössä asetettiin vuosille 2009–2010 kaksi Euroopan Unionin kotouttamisrahaston osittain rahoittamaa hanketta, jotka tähtäävät kokonaisvaltaisen kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden arviointi- ja seurantajärjestelmän luomiseen. Hankkeissa on kehitetty elinoloja kuvaavia indikaattoreita, kunnille sekä TE-toimistoille kohdistettuja palvelutarjontakyselyjä ja maahanmuuttajabarometriä.	<b>SM</b> <i>Neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, erikoissuunnittelija Paula Karjalainen, hallitusneuvos Riitta Koponen ja maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri</i>
<b>Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011</b> Hallituksen tasa-arvo-ohjelma kokoaa ja koordinoi hallituksen toimia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelman toteuttamista tukee työryhmä. Ohjelman loppuraportti valmistui vuoden 2010 lopussa.	<b>STM</b> <i>Ylitarkastaja Annamari Asikainen ja projektipäällikkö Outi Viitamaa-Tervonen</i>
<b>Ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko</b> Matti Vanhasen II hallitus laati ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon, joka arvioi ilmasto- ja energiapolitiikan haasteita pitkällä aikavälillä ja viitoittaa tietä kohti hyvinvoivaa ja vähäpäästöistä Suomea.	<b>VNK</b> <i>Projektipäällikkö Pirkko Heikinheimo</i>



## Liite 2 Käytettyjen termien määritelmät

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen on sisällöltään moniulotteinen asia. Tutkimuksesta ja arvioinnista puhuminen siten, että hahmotamme kysymykset samasta näkökulmasta, on usein haastavaa, minkä työryhmäkin on työssään huomannut. Tästä syystä on tarpeen määritellä käytettyjen keskeisten sanojen sisältö siitä näkökulmasta, jota tässä työssä korostetaan.

**Analyysikyvyllä** viitataan eri toimijoiden kykyyn käsitellä ja analysoida eri lähteistä koottua tutkimus- ja arviointi- sekä muuta tietoa ja jalostaa sitä poliittisten päätöksentekijöiden ja muiden toimijoiden käyttöön tiiviissä ja tarkoituksenmukaisessa muodossa. Sekä organisaatioiden että yksilöiden kyky käsitellä tietoa on rajallinen ja edellyttää tietolähteiden huolellista ja jatkuvaa kriittistä valintaa sekä tietoa välittäviä toimijoita. Tiedon tulkitsijat kertovat, mitä jokin tietty tieto organisaatiolle suhteessa tehtävään päätökseen merkitsee.

**Politiikka-analyysi** on vaihtoehtoisten politiikkojen, ratkaisujen ja toimenpiteiden tunnistamista ja määrittelyä. Se on eteenpäin katsovaa ja ennakoivaa toimintaa, jossa hahmotetaan ja kehitetään uusia lähestymistapoja. Politiikka-analyysi perustuu kysymyksenasetteluun ja pyrkii asettamaan yksittäiset asiat ja ilmiöt laajempaan asiayhteyteen.

Politiikka-analyysi on osa strategista johtamista. Siinä tuotetaan suosituksia päätöksentekijöille vaihtoehtoista päätösten sisällöissä ja etenemistavoissa. Politiikka-analyysi on tarkoitettu ennen muuta poliitikkojen käyttöön. Samalla se palvelee kansalaisia ja julkista keskustelua mahdollistamalla vaihtoehtojen keskinäisen punnitsemisen.

**Politiikkatoimi** on poliittisen päätöksentekijän tekemä päätös. Päätös voi olla konkreettisimmillaan hallituksen esitys, mutta se voi koskea laajempien toimenpidekokonaisuuksien käynnistämistä, suunnittelua tai selvittämistä. Työryhmän tekemien rajoitusten mukaan politiikkatoimia voivat olla muun muassa hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja, valtion kehys- ja budjettipäätökset, hallituksen esitykset, selonteot ja periaatepäätökset, erilaiset strategiat, uudistukset ja ohjelmat. Työryhmän tarkastelussa politiikkatoimiksi on katsottu myös poliittis-hallinnollisen järjestelmän rakenteet ja toimintatavat eli "pidempiaikaiset, jatkuvat politiikkatoimet" (esim. ohjelmajohtaminen ja poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat valtioneuvostotasoisena toimintatapana). Tässä työssä on keskitytty valtioneuvostotasoihin politiikkatoimiin.

Työryhmässä on tunnistettu selkeästi se, että politiikkatoimet ovat sitovuudeltaan ja ohjaukseltaan erilaisia. Myös politiikkatoimien vaikuttavuuden aikajänne on erilainen. Politiikkatoimien vaikuttavuuden aikaulottuvuudessa on lisäksi tunnistettava se, miten paljon muutosta syntyy ja on johdettavissa itse politiikkatoimesta ja miten paljon muista, ympäristöstä johtuvista asioista. Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kannalta on tärkeää tunnistaa myös eri toimien laajuus ja siitä aiheutuva tiedon tarpeen erilaisuus.

Politiikkatoimiin liittyvät tiedon tarpeet konkretisoituvat karkeasti määriteltynä kolmessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe on se, jossa päätetään tehdä politiikkatoimi ja tunnistetaan siihen liittyvät tietotarpeet. Toinen vaihe on, kun politiikkatoimen vaihtoehtoista tai vaikutuksista on saatu tietoa ja tehdään varsinainen päätös näiden perusteella. Kolmas vaihe syntyy kun halutaan tietoa toteutetun politiikkatoimen vaikutuksista. Tämä tieto voi taas johtaa ensimmäisen vaiheen käynnistymiseen uudelleen.

**Systemisyys** liitetään yleisesti siihen, että ilmiöt muodostavat järjestelmiä, joissa "kaikki vaikuttaa kaikkeen". Tässä työssä systemisyydellä ja tiedon systemaattisen käytön vahvistamisella tarkoitetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhteisesti sovitut toimintatavat ja -välineet toimivat rinnakkain ja toisiaan tukien muodostaen järjestelmällisen, mutta

joustavan kokonaisuuden päätöksenteon tueksi. Systemisyyden on todettu toteutuvan parhaiten luomalla uusia vuorovaikutuksen tapoja hallinnollisen ohjauksen (lainsäädäntö yms.) ja perustoimijoiden välille.

**Tiedon** käytössä poliittisen päätöksenteon tukena perusedellytyksenä on laaja-alainen ja monipuolinen tieto, joka hankitaan erilaisten, kulloinkin relevanttien, tietolähteiden joukosta. POVI-hankkeessa tiedolla tarkoitetaan sekä tutkimus-, selvitys-, arviointi- että muuta tietoa, joka tässä työssä määritellään tarvittaessa tarkemmin lähtötilanteesta ja asiayhteydestä riippuen. Tiedon arvo määräytyy useimmiten vasta loppukäyttäjällä ja se mitataan usein vaikutavuuden kautta. Tiedon, datan ja tiedon hyödyntämisen sekä siitä syntyvän ymmärryksen merkityksen korostaminen on tässä hankkeessa keskeinen näkökulma.

**Tietoaineistot** ymmärretään POVI-hankkeessa erilaisista tietolähteistä koottavina aineistoina, kuten erilaiset tilastot, tutkimukset ja artikkelit sekä erilaiset selvitykset. Työssä on tunnistettu, että politiikkatoimien tueksi tilattava tietoaineisto on usein ennemminkin selvityskuin tutkimustyötä.

**Tietojohtamisen**<sup>7</sup> edistäminen mahdollistaa tiedon hyödyntämisen kokonaisuutena erilaisissa valtioneuvoston prosesseissa. Tietojohtaminen voidaan nähdä myös organisoituna, systemaattisena ja kokonaisvaltaisena tiedon hyödyntämisenä niin, että organisaation tavoitteet saavutetaan. Tietojohtamisen edellytyksiin kuuluu VTV:n Tuomas Pöystin mukaan informaatioteknologian ja -hallinnon kehittäminen yhdessä perusprosessien ja toimintojen kanssa. POVI-työryhmässä on nähty haasteena erilaisten tietoteknologioiden kehittäminen hitaammin kuin toimintaympäristö kehittyi, jolloin järjestelmät valmistuvat ns. vanhentuneina.

**Todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko** tukee OECD:n mukaan toimintapolitiikkojen ja uudistusten legitimeettiä sekä toimeenpanoa ja tätä kautta hallitusohjelman toimeenpanoa. Todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko ruokkii strategista näkemystä, kun se tutkimukseen ja laajaan kuulemiseen perustuen arvioi todennäköisiä hyötyjä, kustannuksia ja vaikutuksia. Se auttaa varmistamaan, että kaikki mahdolliset tulevaisuuden kuvat on otettu huomioon, se lisää hallituksen päätöksenteon avoimuutta ja tarjoaa todenmukaisen kuvan hallituksen tavoitteiden kustannuksista ja tarjoaa hallitukselle välineen priorisoida kilpailevien tavoitteiden välillä.

**Tutkimuksella** tarkoitetaan tässä työssä tutkimusta, joka joko suoraan kohdentuu kyseessä olevaan politiikkatoimeen tai liittyy sen teemaan, ja jonka tarkoituksena on tukea ja antaa tiedollista pohjaa päätöksenteolle sekä varmistaa päätöksenteon perusteena olevan tiedon riittävyys poliittisen arvioinnin tarpeisiin. Tutkimus on tässä työssä mielletty laajasti, sisältäen sekä perustutkimuksen että soveltavan tutkimuksen. Käytännössä tässä työssä puhutaan useimmiten sektoritutkimuslaitosten ja korkeakoulujen tuottamasta tai ministeriöiden tilaamasta tutkimus ja selvitysaineistosta, mutta tutkimusta ja tietoa tulisi hyödyntää laajemminkin.

---

<sup>7</sup> Tietojohtamista voidaan lähestyä eri määritelmien kautta. Tekninen ja järjestelmäkeskeinen lähestymistapa korostaa päätöksenteon tuki- ja asiantuntijajärjestelmiä. Informaatioprosessi- ja dokumentaatiokeskeinen lähestymistapa korostaa puolestaan eksplisiittisen dokumentoidun tiedon hallintaa ja tehokasta hyödyntämistä organisaatiossa. Dokumentoinnin ja tiedon eteenpäin välittämisen osalta pilottihankkeissa havaittiin puutteita. Molemmat lähestymistavat liittyvät selkeästi tämän työn tavoitteeseen ja edellyttävät niin ikään muutoksia olemassa oleviin työvälineisiin ja järjestelmiin. Huotari, M.-L., Savolainen, R. kirjoittavat Tietohallintoa vai tietojohtamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä. Informaatiotutkimus 1, 15–24 (20003) että "Tietojohtamisella tarkoitetaan organisaation sisäisen ja ulkoisen tiedon ja informaation hankkimiseen, luomiseen, tallentamiseen, välittämiseen, käyttöön ja poistoon liittyvien toimintojen hallintaa ja johtamista."

**Vaikutusarvioinnit** ymmärretään tässä hankkeessa politiikkatoimien (lainsäädännön ja muiden edellä rajattujen politiikkatoimien) vaikutusten monipuoliseksi etukäteiseksi (ex ante) arvioinniksi. Vaikutusarviointiin kuuluu olennaisena myös nykytilaa ja trendikehitystä koskeva tieto. **Vaikuttavuusarvioinnilla** ymmärretään politiikkatoimien tavoitteiden toteutumisen arviointia eli jälkikäteistä (ex post) arviointia. Tavoitteiden toteutumisen lisäksi on tärkeää ottaa huomioon toimenpiteiden kokonaisvaikutukset (ml. kustannustehokkuus, sivuvaikutukset). Toimiva arviointijärjestelmä mahdollistaa aiemmin asetettujen tavoitteiden uudelleen arvioinnin. Poliittikkatoimien täytäntöönpanon ennakkollinen ja jälkikäteinen arviointi eroavat toisistaan muun muassa arvioinnin luonteen, välineiden ja tiedontuottajien osalta.

**Kuvio 3** Etukäteisen- ja jälkikäteisen vaikuttavuusarvioinnin näkökulmat.



**Ennakollisen / etukäteisen vaikutusarvioinnin** tavoitteena on tuottaa päätöksentekijälle tietoa valmisteilla olevan asian erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Ennen päätöksentekoa tehtävä vaikutusten arviointi on luonteeltaan ennakoivaa, jolloin siihen liittyy myös epävarmuustekijöitä ja riskejä sekä ennakointitiedon epävarmuutta. Esimerkiksi tietyn päätöksen käyttäytymisvaikutuksia tai pitkän tähtäimen vaikutuksia saattaa olla vaikea arvioida ja ennustaa. Ennakollisessa arvioinnissa pitäisi hyödyntää nykyistä enemmän vaihtoehtojen arviointia siten, että toisaalta arvioidaan tavoitteeseen pääsyn erilaisia keinoja ja toisaalta erilaisten keinojen vaikutuksia muuttuvassa toimintaympäristössä. Vaikutusten arvioinnissa on usein hyödyllistä käyttää hyväksi aikaisempien politiikkatoimenpiteiden jälkikäteisarviointia ja esimerkiksi kansainvälisiä vertailutietoja. Ennakollinen arviointi myös edesauttaa päätöksen tavoitteiden täytäntöönpanoa, sekä antaa kriteereitä päätöksenteolle. Lisäksi se auttaa päätösten kohteita valmistautumaan tuleviin muutoksiin. Vaikutusten etukäteisarvioinnissa keskeisessä asemassa ovat asian valmistelijat, päätöksentekijät ja keskeiset sidosryhmät kuten asiantuntijat, yritykset sekä kansalaisjärjestöt.

**Jälkikäteen toteutettava arviointi eli vaikuttavuusarviointi** tuottaa tietoa siitä, ovatko ennen päätöksentekoa ennakoitujen vaikutukset toteutuneet tai onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ole ennen päätöksentekoa osattu ennakoida. Vaikuttavuusarviointi tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko halutut tavoitteet saavutettu. Jälkikäteisen arviointitiedon keskeisin tehtävä on mahdollistaa toimenpiteiden kehittäminen siten, että asetetut päämäärät saavutetaan paremmin. Jälkikäteisarviointi mahdollistaa myös oppimisen päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden näkökulmasta sekä parantaa tilivelvollisuutta.

Tutkimus- ja innovaationeuvoston (TIN) vuosille 2011–2015 tekemän linjauksen mukaan politiikkatoimille tulisi asettaa tulos- ja laatuavoitteita ja määritellä tavoitteiden toteutumisen seurantamekanismit. Vaikuttavuusarvioinnin haasteena on vaikuttavuuden mittaamisen ongelma, sillä vaikutukset syntyvät suorien vaikutusten lisäksi välillisesti ja vuorovaikutuksessa ympäristön muiden tekijöiden kanssa sekä pitkällä aikajänteellä.

TIN:n linjauksessa vaikuttavuusarviointia pidetään yleisesti vaikeana – mutta tärkeänä – kehittämiskohteena. TIN:n mukaan arviointi vahvistaa politiikan kehittämistä ja strategista päätöksentekoa ja se on yhteisen oppimisen, ymmärtämisen ja hyödyntämisen väline. Vaikuttavuusarvioinnin onnistuminen edellyttää myös, että seuranta- ja tiedonkeruujärjestelmien luomiseen kiinnitetään enemmän huomiota, ja TIN korostaa, että osaamisen vahvistaminen ja tietoperustan puutteiden korjaaminen vaativat investointeja ja pitkäjänteistä kehittämistä.

#### **Case: Perusturvan riittävyyden arviointi**

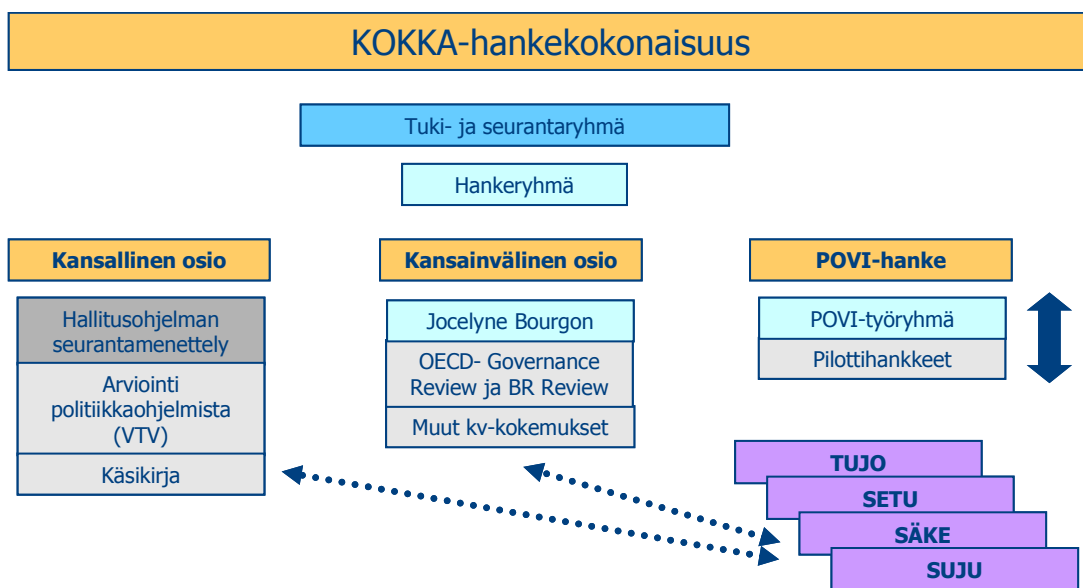
Yksi esimerkki jälkikäteisestä arvioinnista ja sen kytkemisestä tulevaan päätöksenteon valmisteluun on perusturvan riittävyyden arviointi.

- 20.12.2010 astui voimaan SATA-komitean työhön pohjautuva lakimuutos, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö teettää joka neljäs vuosi kokonaisarvion perusturvan riittävyydestä.
- Arvioinnin kohteena olevien yksittäisten etuuksien lisäksi tuli tarkastella etuuksia saavien henkilöiden tai kotitalouksien toimeentuloon keskeisesti vaikuttavia muita tekijöitä, kuten etuuksien verotusta. Arvioinnin tavoitteena oli saada kokonaiskuva perusturvan varassa elävien kotitalouksien tulonmuodostuksesta.
- Arviointi tulee tehdä aina ennen eduskuntavaaleja, jolloin se on käytettävissä esim. hallitusohjelmasta sovittaessa.
- Arviointi annettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi, joka kutsui koolle asiantuntijaryhmän sektoritutkimuslaitoksista, Kansaneläkelaitoksesta, Tilastokeskuksesta sekä Turun yliopistosta.
- Työryhmä otti arvioinnin lähtökohdaksi perustuslain 19 §:ssä luetellut elämäntilanteet, joissa julkisen vallan on turvattava perustoimeentulo. Tarkasteluun otettiin mukaan myös opiskelijat ja kotioidontuella olevat. Perusturvan kehitystä tarkasteltiin aikavälillä 1990–2011, sillä kyseessä oli ensimmäinen perusturvan riittävyyttä arvioiva raportti.
- Ensimmäinen arviointiraportti julkistettiin 1.3.2011, ja se sisälsi perusturvaan keskeisesti liittyviä teemoja, kuten perusturvan riittävyys suhteessa elinkustannuksiin, sen kehitys suhteessa muiden väestöryhmien tulokehitykseen, taso suhteessa väestön käsitykseen perusturvan riittävästä tasosta sekä perusturvan varassa elävien kotitalouksien asema tulojakaumalla.
- Säännöllisesti toteutetun perusturvan riittävyyden arvioinnin tavoitteena on parantaa perusturvaan liittyvän keskustelun tietopohjaa sen lisäksi, että se palvelee poliittista päätöksentekoa.
- Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (29/2010 vp) valiokunta totesi, että tällainen laaja-alainen arviointi voi merkittävästi palvella paitsi päätöksentekoa myös maamme talous- ja sosiaalipoliittista tutkimusta.

## Liite 3 Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen muiden käynnissä olevien hankkeiden kautta

POVI-hankkeen yhtenä toimintaperiaatteena on ollut kevyt organisointi ja yhteistyö muiden käynnissä olevien kehittämishankkeiden kanssa. Merkittävin yhteistyö liittyy valtioneuvoston kanslian asettamaan hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishankkeeseen (myöhemmin KOKKA-hanke), jonka ns. sateenvarjon alla myös tämä POVI-hanke on toiminut. KOKKA-hankkeen fokus on hallitusohjelmakokonaisuuden toteuttamisen ja seurannan menetelmien tehokkaan toteuttamisen kehittämisessä. POVI-hankkeen suositukset kytkeytyvät tiiviisti KOKKA-hankkeen suosituksiin, ja osa tämän raportin suositusten toteutumista edellyttää KOKKA-hankkeen suositusten toteutumista.

**Kuvio 4** Hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi- ja kehittämishanke.



Muut keskeisimmät kehittämishankkeet, joiden kanssa on tehty yhteistyötä ja/tai joiden tehtävä liittyy POVI-hankkeeseen, on kuvattu seuraavassa.

**Tutkimuksen tietoineistojen saatavuuden ja säilyttämisen kehittämistä koskevasta selvitystyöstä** julkaistiin raportti 8.2.2011<sup>8</sup>. Kuvatut havainnot tietoineistojen vaikeasta saatavuudesta sekä varastoinnin ja organisoinnin hajanaisuudesta ovat nousseet esille myös POVI-hankkeessa.

POVI-hanke yhtyy työryhmän ehdotukseen kehittää lainsäädäntöä siten, että se tukisi tietoineistojen maksutonta saatavuutta ja hyödyntämistä tutkimuksessa ja päätöksenteossa. POVI-hankkeen näkökulmasta työryhmän ehdotukset koordinaation lisäämisestä tietoineistojen käyttösääntöjen yhtenäistämiseksi ja järjestelmien yhteentoimivuuden lisäämiseksi ovat tärkeitä. Myös toimenpide-ehdotukset erityisesti poliittisen tahtotilan vahvistamisesta ja kansallisen tietopolitiikan luomisesta, organisaatioiden toimintamallien ja yhteisten käytänteiden kehittämisestä sekä kansallisen tutkimuksen tietoinfrastruktuurin rakentamisesta liittyvät niihin tavoitteisiin, joita POVI-hankkeen vision toteutuminen edellyttää ja ovat täten kannattavia.

<sup>8</sup> Tieto käyttöön – Tiekartta tutkimuksen sähköisten tietoineistojen hyödyntämiseksi. OKM:n julkaisuja 2011:4.

**Sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmän kehittämistä** on käsitelty sekä sektori-  
tutkimuksen neuvottelukuntaa koskeneessa arvioinnissa sekä **Tutkimus- ja innovaa-  
tioneuvoston** (TIN) linjauksessa vuosille 2011–2015. Sektoritutkimuksen merkittä-  
vimät haasteet ovat tehtävän tutkimuksen hyödyntäminen ja vahvempi ohjautuminen  
poliittisen päätöksenteon tueksi sekä tutkimuskentän ja koko tiedejärjestelmän raken-  
teellinen kehittäminen vastaamaan paremmin yhteiskunnan muuttuvia tarpeita. TIN:n  
linjaus 2011–2015 suosittaa, että tutkimuslaitosten strategista ohjausta valtioneuvosto-  
tasolla vahvistetaan. Tutkimuslaitoksia on kehitettävä siten, että monitieteinen, korkea-  
tasoinen ja yhteiskunnan kannalta relevantti tutkimus vahvistuu. Tutkimuslaitosten ja  
korkeakoulujen työnjakoa tulee selkeyttää ja niille tulee muodostaa yhteisiä infrastruk-  
tuureja ja tukipalveluja. Hallituskauden alussa tulee määritellä valtioneuvostotasolla  
hallituksen toimintaa palvelevan tutkimuksen painopisteet, tehdä tutkimuslaitoskentän  
rakenteellista kehittämistä koskevat linjaukset ja järjestää tarvittavat voimavarat. Li-  
säksi TIN:n mukaan tulee valmistella vuoteen 2020 ulottuva toimintaohjelma raken-  
teellisesta kehittämisestä ja voimavarojen kohdentamisesta. Toimintaohjelmassa mää-  
ritellään, mikä osuus tutkimuslaitosten voimavaroista ohjataan horisontaalisiin päätök-  
sentekoa palveleviin hankkeisiin sekä paljonko osoitetaan ministeriöiden tilaustutki-  
musvaroiksi ja tutkimuslaitosten osaamisen kehittämiseen. Tehdään myös tarvittavat  
uudelleen kohdentamiset ministeriöiden kesken. Voimavaroja suunnataan uudelleen  
yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaisesti osaamisintensiivisille aloille ja kan-  
sainvälisen tason tutkimukseen.

Lisäksi korkeakoulut ja tutkimuslaitokset rakentavat strategisia pitkäkestoisia kump-  
panuuksia ja yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten yhteistyötä on tarkoituksenmukais-  
ta edistää tutkimustoiminnan ja sen vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

POVI-hankkeen näkökulmasta edellä esitettyjen linjausten toteutuminen on tärkeää. Koordi-  
noitu kehittäminen edellyttää erillisen, yhteisen rahoitusmekanismin luomista sekä toimenpi-  
teiden vahvaa poliittista ohjausta.

**Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa, jonka on käynnistänyt oikeus-  
ministeriö,** on määritelty lainvalmistelun ideaalimalli. Ideaalimallin kehittämisessä on  
huomioitu POVI-hankkeessa käyty keskustelu tiedon hankinnan ja hyödyntämisen  
haasteista lainvalmisteluprosessissa. Lainvalmistelun ideaalimallissa on tunnistettu sel-  
keästi niitä valmisteluprosessin vaiheita, joissa tietoaaineistoilla, tutkimuksilla ja arvioin-  
neilla sekä näiden teettämisellä ja tekemisellä samoin kuin poliittisella päätöksenteolla  
on paikkansa.

POVI-hankkeen yhteydessä on keskusteluun nostettu myös lainvalmistelun vaikutusarvioin-  
tien laadun varmistamiseen liittyvät kysymykset, joita käsitellään Sujuvampaan lainvalmiste-  
luun -hankkeen yhteydessä sekä osana KOKKA-hanketta.

**Valtioneuvoston tulevaisuutta** koskeva tietämys pohjautuu nykyisin eri tahoilla ko-  
timaassa, kansainvälisissä organisaatioissa ja muissa maissa tehtyihin arviointeihin,  
ennakointeihin ja tutkimuksiin, ministeriöiden ennakointitoiminnan tuloksiin sekä val-  
tioneuvoston tulevaisuusselontekoihin. Ennakoinnin avulla parannetaan valmiutta va-  
rautua ja vaikuttaa tulevaan kehitykseen ja uusiin ilmiöihin. Ennakoinnin merkitystä ko-  
rosta kansainvälisen toimintaympäristön epävakaus, mikä edellyttää Suomelta yhä  
suurempaa ketteryyttä mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja uhkien torjumiseksi. En-  
nakoinnin tarve korostuu myös EU-politiikassa, sillä eri politiikka-alojen kehitystä muis-  
sa EU-jäsenvaltioissa sekä EU-instituutioissa on seurattava, jotta päätöksenteko Suo-  
messa olisi oikea-aikaista ja tehokasta. Ennakointikyvyn parantamiseksi tarvitaankin  
entistä tehokkaampaa ja laaja-alaisempaa sekä lyhyen aikavälin muutosten ennakointia  
(tilanneanalyysi) että pitkän aikavälin muutostekijöiden (trendit, heikot signaalit) tun-  
nistamista ja arviointia sekä Suomessa että kansainvälisen toimintaympäristön osalta.

**Valtioneuvoston ennakointiverkosto** on toiminut ministeriöiden välisen ennakointiyhteistyön foorumina. Verkosto on laatinut muun muassa ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia varten yhteisen toimintaympäristökuvauksen. Ennakointiverkoston työtä on pidetty ministeriöille hyödyllisenä ja sen toiminnan jatkamista on suositeltu sen toimintaa koskeneissa arvioinneissa. Ennakoinnilla on merkitystä strategista suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista palvelevana toimintona sekä tutkimuksen ja arvioinnin osatekijänä. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksen mukaan verkoston roolia ministeriöiden ennakointitoiminnan koordinoinnissa voitaisiin vahvistaa. Erityisesti toimintaympäristökuvauksen valmistelun resursseja voitaisiin vahvistaa siten, että verkostolla olisi jatkossa käytettävissään enemmän myös ulkopuolisia asiantuntijavoimia. Toimintaympäristön kuvaus voisi nykyistä suuremmin tarjota yhteisen alustan ja lähtökohdan ministeriöiden tulevaisuuskatsauksille.

Hallituksen päätöksentekoon vaikuttavaan tilannetietoisuuteen kuuluu myös ajan tasalla oleva yhteinen turvallisuustilannekuva, jossa on yhdistetty analysoitu viranomaistieto ja analysoitu julkinen tieto. Tämän tilannekuvan tulee olla valtioneuvoston jäsenillä samanlainen ja jokaisella yhtäaikaisesti käytettävissä. Tilannekuvan yhdistäminen ja jakaminen ovat valtioneuvoston kanslian tehtäviä sen avustaessa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa ja järjestäessä valtioneuvoston yleisiä toimintaedellytyksiä kaikissa tilanteissa.

POVI-työn näkökulmasta kykyä ennakoida yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutoksia tarvitaan jatkuvasti. Tällaiselle valtioneuvoston yhteiselle toiminnalle on tarvetta ja työn tuloksia tulee myös aktiivisesti hyödyntää. Joillakin hallinnonaloilla on sektorikohtaista tilannekuvaa jo saatavilla, ja aktiivinen tilannekuvan seuraaminen mahdollistaa paremmin myös ennakkoinnin ja heikkojen signaalien tunnistamisen. Laajemmalla tasolla kyse on riskien hallinnasta valtiotasolla suhteessa globaaliin tilanteeseen.

**Sitran Julkishallinnon johtamisohjelmassa** on selvitetty ja analysoitu edellytyksiä siirtyä strategisesti ja systemaattisesti johdettuun valtiokonserniin. Sitran Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta -raportti tekee ehdotuksia valtion konserniohjauksesta ja toteutuksesta. Ehdotuksessa tunnistetaan keskeiset konsernijohdettavat asiakokonaisuudet ja kuvataan, miten niitä voidaan johtaa yli ministerirajojen tehokkaasti nykyisillä resursseilla selkeiden vastuiden häviämättä.

Raportissa tärkeimpien päätöksentekotilanteiden kuvataan koskevan vaihtoehtoisten toimenpidevaihtojen kustannusvaikuttavuuden tieto- ja näkemysperusteista arviointia: millä keinovalikoimalla – yhdellä tai yhdistelmällä – olisi mahdollistaa saavuttaa optimaalisimmat vaikutukset. Ministereiden mukaan sektoritutkimus voisi parhaimmillaan vastata tähän haasteeseen, mutta myös esimerkiksi talousneuvoston sihteeristö, valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikkö, valtiovarainministeriö ja valtiontalouden tarkastusvirasto voivat olla tässä keskeisessä roolissa.

Vaikuttavuusarviointien ja tutkimustiedon kytkeminen osaksi poliittista päätöksentekoa on monitahoinen ja vaikea kysymys, kuten Sitran teettämässä raportissa Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa todetaan. Selvitysraportin kohdemaina olivat Alankomaat, Tanska ja Iso-Britannia. Näistä maista tehdyt havainnot liittyivät erityisesti tutkimus- ja arviointitiedon välittämiseen poliittisille päättäjille sekä ennakoivaan vaikuttavuusarviointiin. Tutkimus ja vaikuttavuustiedon hyödyntämisessä mennään koko ajan eteenpäin, mutta systeemistä toimintatapaa, jossa vaikuttavuustietoa hyödynnettäisiin kattavasti, yhdenmukaisesti ja konsernijohtoisesti ei ole toistaiseksi otettu käyttöön missään tarkastelluista maista. Raportissa todetaan, että kaikista tarkastelluista maista on löydettävissä sellaisia käytäntöjä, joista Suomella on opittavaa.

Sitran julkisjohtamisen ohjelma on tukenut POVI- hankkeen tietotarpeita tuottamalla analyysiä kansainvälisistä käytännöistä ja pitämällä kehittämishankkeissaan esillä tiedon hyödyntämisen ja tietojohtamisen periaatteita.

**OECD:n 2010 keväällä valmistunut Governance Review** toteaa, että Suomella on olemassa valmius sellaiselle päätöksentekokulttuurille, joka perustuu todennettuun tietoon. Esimerkkejä tästä ovat tutkimuslaitokset, ajoittaiset kansalaisten kuulemiset, lainsäädännön vaikutusten arviointi ja vaatimus ”business caseista” ICT-investointipäätösten tueksi. Nämä käytännöt eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jossa todennettuun tietoon perustuva päätöksenteko olisi järjestelmään kuuluva ja syvään juurtunut työtapo julkisessa hallinnossa. Tämä saattaa osittain johtua siitä, että keskushallinnon tasolla päätösten valmisteluprosessit perustuvat suurelta osin epäviralliseen keskusteluun eikä ole olemassa vakiovaatimusta business caseista, kustannus-hyötyanalyyseistä, vertailuista tai laajoista, vaikutuksia koskevista kuulemisista.

OECD:n mukaan epävirallisilla päätöksentekoprosesseilla on Suomen julkisen sektorin toimintakyvyssä keskeinen merkitys. Niiden kautta pystytään nopeaan tiedonvaihtoon ja poikkihallinnolliseen keskusteluun. Prosessi ei kuitenkaan ole itsessään läpinäkyvä ja halutut tulokset voidaan määritellä poliittisiin sopimuksiin, jotka jättävät vähän liikkumatilaa. Laajempi analyysien käyttö poliittisten politiikkatoimia koskevien keskustelujen tukena lisäisi päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. OECD korostaa myös, ettei strateginen näkemys välttämättä synny automaattisesti lisää tietoa keräämällä tai edes tekemällä useammin analyyseja tai parantamalla analyysien laatua. Selkeä ja läpinäkyvä tiedon kulku hallinnolta poliittisille päättäjille ja virkamiesjohdolle voi kuitenkin tuoda lisää tietoa keskusteluun ja selvittää eri vaihtoehtoja. Tämä on erityisen tärkeää julkiselle hallinnolle, koska Suomesta puuttuu poliittisten puolueita lähellä olevien ”think thankien” käytön perinne julkisten toimintapolitiikkojen luomisessa ja arvioinnissa. Lisäksi todennettuun tietoon perustuvan valmistelun ja siihen kohdistuvien odotusten lisääminen vaatii ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien konsultointia innovatiivisen ajattelun ja strategisen näkemyksen valjastamiseksi. Tällainen työtapo vaatii muutosta hallinnon ja kansalaisten välisessä suhteessa, se vaatii kuulemista ja yhteistyötä.

POVI-hankkeen työssä on huomioitu OECD:n raportissaan esille nostamat näkökulmat. Hankkeessa on pyritty purkamaan auki millaisia muutoksia toimintaan tulisi kohdentaa, jotta valmius todennettuun tietoon perustuvalla päätöksentekokulttuurille olisi mahdollisimman vahva.

**Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän** (SÄKE III -työryhmä) alaisuudessa on toiminut **vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto**, joka on vastannut vaikutusten arvioinnin kehittämistä. Jaoston tehtävänä on ollut järjestää ja koordinoita vaikutusarvioinnin yleisiä ja vaikutusalakohtaisia koulutustilaisuuksia sekä tuottaa arvioinnissa hyödynnettävää aineistoa Internet-sivuille ja Senaattoriin, etsiä keinoja vaikutusten arvioinnin suorittamisen ja laadun varmistamiseksi ministeriöissä ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, tukea ja seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden vaikutusten arviointia, koota palautetta vaikutusarviointiohjeiden ja arvioinnin tukitoimien toimivuudesta ja seurata vaikutusten arvioinnin kansainvälistä kehittämistyötä sekä tehdä tarvittavia kehittämis-ehdotuksia.

Lisäksi monilla vaikutusaloilla on ollut käynnissä kehittämistyötä. Näistä voidaan mainita mm. yritysvaikutusten arvioinnin kehittäminen, sukupuolivaikutusten arviointi ja kielisten vaikutusten arviointi.

POVI-hanke on toiminut tiiviissä vuorovaikutuksessa vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston kanssa, hankkeesta on keskusteltu verkostossa ja näkökulmia on vaihdettu molempiin suuntiin.



## Liite 4 Kartoitus ministeriöiden suunnittelu-, arviointi- ja raportointitoiminnoista

Osana politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanketta tehtiin ministeriöille kevyt kysely nykyisten suunnittelu-, arviointi- ja raportointitoimintojen organisoinnista. Tällä kartoituksella haluttiin tunnistaa ja tuoda esiin ministeriökohtaisia politiikka-analyysiin kytkeytyviä toimintoja.

Yleisinä havaintoina voidaan todeta, että laajasti ymmärrettynä politiikka-analyysitoiminnot ovat keskeinen osa ministeriöiden työtä, mutta näitä ei yleensä ole eriytetty omaksi toiminnokseen, mistä syystä tällaiseen toimintaan käytettyä kokonaistyömäärää on vaikea arvioida. Keskitetympää politiikka-analyysitoimintaa löytyy ainakin TEM:stä, OKM:stä ja STM:stä. Kartoituksen piiriin kuuluvat toiminnot ovat ministeriöissä usein limittäisiä, liittyvät kiinteästi toisiinsa ja niistä vastaavat osin samat yksiköt ja henkilöt. Monilta osin työ on hajautettuna eri osastoilla ja yksiköissä vahvan substanssiosaamisen varmistamiseksi.

Osana hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin kehittämishanketta (KOKKA-hanke) tarkasteltiin yhtenä erityisenä kysymyksenä ennakkoinnin näkökulmaa (Eerola 2010). Tässä pienessä tarkastelussa nostettiin esille, että ennakkoinnin tulee liittyä tiiviisti toiminnan suunnitteluun ja poliittiseen päätöksentekoon ja sen suora poliittikkavaikutus on keskeistä.

Ennakkoinnissa korostuvat erilaiset yhteistyöverkostot ja epäviralliset ennakointiverkostot elinkeinoelämän kanssa nähdään tarpeellisiksi, koska isot globaalit yritykset näkevät globaalin työnjaon ja valtasuhteiden muutoksen parhaiten. Ei ole riittävää, että ministeriöt ennakoivat yksin tai keskenään, vaan tarvitaan laajempaa näkökulmaa (elinkeinoelämä, kansalaisjärjestöt jne.). Ministeriökohtaisesti ennakointitoiminta on organisoitu eri tavoin ja siihen käytettävät resurssit ovat ministeriöissä niukat. Ennakointi on useimmiten osa muuta valmistelua.

Poikkihallinnollista ennakointia on toteutettu mm. koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakkoinnissa sekä ilmasto- ja ympäristöasioissa. Hyvänä ennakointitoimijana on nähty VATT, joka on panostanut strategisen tason ennakointityöhön viime vuosina kiitettävästi ja sen ennusteita hyödyntävät ainakin TEM, OKM, STM ja VM.

**Taulukko.** Suuntaa antava koonti toimintojen organisoinnista

Ministeriö	Ennakointi	Tutkimuksen ohjaus	Arviointitoiminta	Politiikka-analyysi	Indikaattorit	HO-seuranta ja toimenpiteiden kertominen	Säädosvalmistelun kehittäminen	Toiminta- ja taloussuunnittelu sekä raportointi
<b>UM</b>	Suunnittelu- ja tutkimusyksikkö	Osastoittain	Osastoittain	Suunnittelu- ja tutkimusyksikkö, osastoittain	Osastoittain	Ministeriön johto ja osastot	Oikeuspalvelut	Taloussyksikkö
<b>YM</b>	Osana muita tehtäviä	Tutkimusjohtaja, tiimi osastoilta	Osa strategian ja lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa	Ei ole erikseen organisoituna toimintona	Ei erikseen organisoituna toimintona	Hallintoyksikkö ja osastolla/yksiköissä yhdyshenkilöt	Lainsäädäntöjohtaja, säädosvalmistelun ohjausryhmä	Hallintoyksikkö ja yhdyshenkilöt
<b>SM</b>	Ad hoc-periaatteella	Taloussyksikkö + ohjausryhmä (4kr/vuosi)	Ad hoc-periaatteella ja tutkimustoiminta tarvittavilta osin	Ad hoc-periaatteella	Taloussyksikkö ja sen TTS -ryhmä ja toimialat	Taloussyksikkö ja sen TTS -ryhmä ja toimialat ja hallintoyksikkö	Oikeusyksikkö	Taloussyksikkö ja sen TTS -ryhmä ja toimialat
<b>STM</b>	Hallinto- ja suunnitteluosasto ja esikuntayksikkö	Hallinto- ja suunnitteluosasto, substanssi-osastot ohjaavat	Hallinto- ja suunnitteluosasto	Kansliapäällikkö, johtoryhmät Esikuntayksikkö koordinoi strategiatyötä, hallinto- ja suunnitteluosasto laatii meno- ja rahoitusarvioita	Indikaattorit vakintunutta	Esikuntayksikkö	Kansliapäällikön alaisuuteen, STM:n sisäinen säädosvalmistelun kehittämisryhmä esikuntayksikkö	Hallinto- ja suunnitteluosasto
<b>LVM</b>		Hallinto- ja kehityspalvelut vastaa, osastoilla koordinaattorit ja yksiköissä yhteyshenkilöt. Tutkimus- ja kehittämisryhmän koordinaattoriyhmä valmistelee t&k -linjauksia tulosohjauksen tukena.	Yleisen osaston hallinto- ja kehityspalveluiden t&k -sihteeristö	Osana strategista suunnittelua	Indikaattorit organisoimittain kesken		Yleisen osaston hallinto- ja kehityspalveluiden t&k -sihteeristö	Yleisen osaston taloushallintopalvelut vastaa tulosohjauksen koordinaattorit ja kehittämisestä, liikenne- ja viestintähallinnon controller
<b>VM</b>	Substanssialueidensa osalta eri osastot	Osastoittain ja taloussuunnitteluun osalta erityisesti kansantalousoosasto	Toiminta on hajautettu osastoille niiden ohjaamien laitosten ja politiikka-alueiden vastuun mukaisesti.	Substanssialueidensa osalta eri osastot. Fipo: budjettiosasto, Halpo: hallinnon kehittämisosasto, Veropoli: vero-osasto, Kuntapoli: kuntaosasto, Rahoitusmarkkinapoli. osalta rahoitusmarkkinaosasto ja valtion työnantajapolitiikan osalta henkilöstöosasto.	Ei erikseen organisoituna.	Kehittämis- ja hallintotoiminto (KHT) koordinoi valmistelua ja prosessia oman ministeriön ja pääluokan osalta.	Osastoittain	KHT/taloushallinto koordinoi sekä toiminta- ja taloussuunnittelun että raportoinnin valmistelua ja prosessia oman ministeriön ja pääluokan osalta. VVC koordinoi koko valtion tp-asiakirjan laadintaa.

Ministeriö	Ennakointi	Tutkimuksen ohjaus	Arviointitoiminta	Politiikka-analyysi	Indikaattorit	HO-seuranta ja toimenpitekertomus	Säädosvalmistelun kehittäminen	Toiminta- ja taloussuunnittelu sekä raportointi
<b>PLM</b>	Konserniohjausyksikkö	Tutkimusyksikkö	Tarkastusyksikkö, tutkimusyksikkö	Konserniohjausyksikkö	Konserniohjausyksikkö	Konserniohjausyksikkö	Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö	Talousyksikkö, tarkastusyksikkö ja konserniohjausyksikkö
<b>TEM</b>	Strategia- ja ennakoituyksikkö ja hajautetusti substanssin osalta osastot sekä Trendwiki ennakoituisignaalijärjestelmä	Strategia- ja ennakoituyksiköllä koordinativastuu, tutkimuksen yhteistyöryhmä	Arviointitoimintaa ohjaa TEM:n arviointitoiminnan periaatteet, jotka on myös sisällytetty tutkimusstrategiaan. Toiminta on hajautettu osastoille ja yksiköille niiden ohjaamien laitosten ja politiikka-alueiden vastuujonon mukaisesti.	TEM:n tutkimus- ja ennakoitiryhmissä on kehitetty ja ylläpidetty TEM:n omiin tilastoihin perustuvia analyysiaineistoja. Analyysiä tehdään ryhmässä ajan-kohtaisiin poliittika-valmisteluun ja toimintaympäristön haltuunottoon liittyviin aiheisiin.	Tulostavoitteisiin liittyvä indikaattoritö on ministeriossa hajautettu Kehittämisyksikön TSA -ryhmä ylläpitää ajantasaista power point -kuvioansiota (AJOTI).	Strategia- ja ennakoituyksikkö ja sisäinen verkosto	Lainsäädäntöjohtajan johtama säädosvalmistelun kehittäminen ja yhteiskuntavastuu-ryhmä	Talousyksikkö
<b>OM</b>	Johdon tuki ja kriminaalipoliittinen osasto	Kansliapäällikön johdolla tutkimuksen ja kehittämisen ohjausryhmä, myös osastoilla omaa toimintaa	Osana tutkimuksen ja kehittämisen ohjausryhmän toimintaa. Osastot ja yksiköt huolehtivat oman toimialansa osalta. Resurssit jakautuvat osastoille ja yksiköille.	Osastot/yksiköt vastavat oman toimialansa osalta, johdon tuki koordinoitui- ja koamisvastuussa	Kukin osasto/yksikkö ja hallintoyksikön tietopalvelut	Johdon tuki, osastot/yksiköt valmistelu-vastuussa oman toimialansa osalta	Lainvalmisteluosaston johtaja ja osastojen edustajista koostuva verkosto	Talousyksikkö osasto- ja/yksiköitä koskeva taloussuunnitteluverkosto
<b>OKM</b>	Ennakoitua ja suunnitteluyötä tehdään osana strategista valmistelua	Kaikkia yksiköissä on toimenkuvia, johon sisältyy myös näihin liittyviä tehtäviä	Ministeriön sektoreilla erilaisia käytäntöjä ja toimintatapoja, kts. kohdat politiikka-analyysi ja indikaattoritö	Analyysiryhmä, jonka tehtävä on koko ministeriön hallinnon tasolla kehittää tiedolla johtamista, analyysitoimintaa ja tietotuotantoa. Analyysiryhmä laatii politiikka-analyysijä yhteiskunnallisesti merkittäviä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikkaa koskevista kysymyksistä.	Analyysiryhmä, jonka tehtävä on koko ministeriön hallinnon tasolla kehittää tiedolla johtamista, analyysitoimintaa ja tietotuotantoa. Analyysiryhmä laatii politiikka-analyysijä yhteiskunnallisesti merkittäviä kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikkaa koskevista kysymyksistä.	Yhdyshenkilöverkosto ministeriön sisällä, Hallinto-osasto toimenpitekertomuksen osalta	Lainsäädännön koordinaattoryhmä, kansliapäällikkö ja hänen alaisuudessaan työskentelevä lainsäädäntöneuvos	Hallinto-osaston taloussuunnitteluyksikkö koordinoi, valmistelu osastoilla
<b>MMM</b>	Osastot	Osastot	Osastot	Osastot	Osastot	Valtiosihteri	Osastot	Osastot

## **Ministeriöiden suunnittelu-, arviointi- ja raportointitoiminnan kehittäminen**

Monissa ministeriöissä on käynnissä tai jo päättynyttä kehittämistoimintaa, joka kytkeytyy tässä raportissa tehtyihin suosituksiin.

Esimerkkejä kehittämiskohteista on kuvattu lyhyesti seuraavassa:

UM:ssä on vuoden 2011 alussa saatettu loppuun toiminnan ja talouden suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän uudistaminen, jonka yhtenä tavoitteena oli hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvien kysymysten aiempaa selvempi kytkeminen osaksi toiminnan ja talouden suunnittelua. Tietoa hallitusohjelman toimeenpanosta ja tavoitteiden toteutumisesta kerätään jatkossa TTS-prosessin yhteydessä.

TEM:ssä valmistellaan organisaatiomuutosta, jossa kolmen horisontaalisen yksikön sijaan muodostetaan yksi horisontaalinen yksikkö ("konserniohjaus ja politiikan johtaminen"), johon sisällytettäisiin mm. konsernistrategian valmistelu, tulosjohtaminen sekä politiikkavaikutusten arviointi.

YM:ssä on vuonna 2009 valmistunut säädösvalmistelun kehittämisen toimintaohjelma Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun. Sen toimeenpano on yksi ministeriön strategisista hankkeista. Arviointitoiminta on osa strategian ja lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa sekä vuotuista suunnittelu ja seurantajärjestelmää, joiden puitteissa sovitaan tehtävistä laajemmista arvioinneista.

LVM:ssä on tulosohjauksen tueksi ja hallinnonalan konserniajattelun vahvistamiseksi perustettu erilaisia ryhmiä, ja virastoille ja laitoksille on nimetty tulosohjaaja substanssiosastolta. Indikaattorityön organisointi on osittain kesken ja tavoitteena on, että indikaattorityöstä vastaavat liikennepolitiikan ja viestintäpolitiikan osaston asiantuntijat.

PLM:ssä ollaan perustamassa controllerin tehtävää, joka tuo lisäarvoa monelle ministeriön toimijalle. Tehtävänkuvana on uusi ja sillä on liittymäkohtia ainakin konserniohjausyksikön, tarkastusyksikön, talousyksikön ja hallintoyksikön sisäisen talouden sektorin tehtävälaihin. Tehtävä sijoitetaan konserniohjausyksikköön. Tavoitteena on edistää henkilöstöressurssien tehokasta käyttöä. Tehtäviin kuuluu esimerkiksi varmistaa, että puolustushallintouudistuksen toimeenpano perustuu luotettaviin kustannuslaskelmiin, sekä analysoida jälkikäteen kustannuslaskelmien toteutuminen ja osallistua yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle asetettavien tavoitteiden kehittämiseen, niihin liittyvien indikaattoreiden määrittämiseen sekä niiden kustannuskehityksen selvittämiseen.

OKM:ssä säädösvalmistelun kehittämistehtävät ja erät säädösvalmistelutehtävät siirretään mahdollisesti hallinto-osastolle vuoden 2011 aikana. Jos siirto toteutuu, ovat ko. tehtävät samassa yksikössä budjettivalmistelun ja taloussuunnittelun kanssa. Tämän arvioidaan parantavan edellytyksiä taloudellisten vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa. Ministeriön tiedolla johtamista ja analyysitoimintaa on vahvistettu ja kehitetty viime vuosina osana ministeriön kehittämisohjelmaa 2007–2011. Ministeriöön on perustettu analyysiryhmä, jonka tehtävä on kehittää tiedolla johtamista, analyysitoimintaa ja tietotuotantoa. Analyysiryhmä laatii politiikka-analyysejä yhteiskunnallisesti merkittävistä kysymyksistä.

## Liite 5 Työryhmän kokoukset

Kokoukset	Aiheet
<b>1. kokous 15.3.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Hankkeen taustat ja tavoitteet</li> <li>Valmistelutyöryhmän raportista saatu palaute ja keskustelua hankkeesta <ul style="list-style-type: none"> <li><i>työn jäsentäminen</i></li> <li><i>näkökohtia jatkotyössä huomioitavaksi</i></li> <li><i>valmistelun keskeisimpiä linjauksia</i></li> </ul> </li> <li>Pilottihankkeiden alustava esittely</li> <li>Työryhmän toimintatavat</li> </ol>
<b>2. kokous 17.5.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen keskeiset haasteet – yhteenvedo edellisen kokouksen keskustelusta</li> <li>Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen ja SITRA:n selvitys</li> <li>POVI -työryhmän ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan välinen yhteistyö</li> <li>Pilottihankkeiden tilannekatsaus</li> </ol> <p><b>Työryhmätyöskentely – aivoriihi:</b> Tulevaisuuskaatsaukset, hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja (HSA) ja sektoritutkimus – horisontaalisuuden haaste</p>
<b>3. kokous 9.6.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Yhteenvedo edellisen kokouksen keskustelusta</li> <li>POVI -työryhmän ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan välinen yhteistyö</li> <li>Palaute pilottihankkeiden ensimmäisestä tapaamisesta ja pilottien työkirjan esittely</li> </ol> <p><b>Työryhmätyöskentely – aivoriihi:</b> Eri toimijoiden tehtävät ja vastuut, kokonaisvastuun koordinointi ja toimijoiden välinen vuoro-vaikutus</p>
<b>4. kokous 19.8.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Honorable Jocelyne Bourgonin alustus "Finland: From Success to Sustained Success"</li> <li>Yhteenvedo edellisen kokouksen keskustelusta</li> <li>OECD -raportti ja liittymäpinnat POVI -työhön</li> <li>POVI -työryhmän ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan yhteiskokous 30.9.2010</li> <li>Palaute pilottihankkeiden tapaamisesta ja havaintoja pilottihankkeista</li> </ol> <p><b>Työryhmätyöskentely – aivoriihi</b> Työvälineet ja työskentelyperiaatteet</p>
<b>5. kokous 29.9.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Yhteenvedo edellisen kokouksen keskustelusta</li> <li>OPTULA:n tutkimus – Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä</li> <li>Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke ja tiedonkäyttö lainvalmisteluprosessissa</li> <li>POVI -työryhmän ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan yhteiskokous 30.9.2010</li> <li>POVI -työryhmän suositukset, raporttirunko ja jatkotyöskentely</li> </ol>
<b>6. kokous 21.10.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Yhteenvedo edellisten kokousten keskusteluista</li> <li>Terveisiä sidosryhmätapaamisista ja 27.10. tilaisuuden valmistelu</li> <li>POVI -työryhmän suositukset <ul style="list-style-type: none"> <li>jatkettiin työryhmän suositusten luonnostelua sihteeristön tekemältä pohjalta</li> </ul> </li> </ol>
<b>7. kokous 23.11.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tilannekatsaus KOKKA- ja POVI -hankkeiden valmisteluun</li> <li>Terveisiä sidosryhmätapaamisista ja Paremmän sääntelyn ministerityöryhmästä</li> <li>POVI -työryhmän suositukset</li> </ol>
<b>8. kokous 21.12.2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja jaostojen arviointi</li> <li>Terveiset sidosryhmätapaamisista</li> <li>POVI -työryhmän suositusten käsittelyä</li> <li>Muut asiat <ol style="list-style-type: none"> <li>VNK:n tulevaisuuskaatsaus</li> <li>Työsuunnitelman päivittäminen</li> </ol> </li> </ol>
<b>9. kokous 21.1.2011</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>KOKKA -hankkeen tilanne</li> <li>Esittelystä OPTULAn hanke paremman sääntelyn politiikan arvioimiseksi</li> <li>Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tilanne</li> <li>POVI -työryhmän suositusten käsittelyä</li> </ol>
<b>10. kokous 2.3.2011</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>POVI -työryhmän suositusten käsittely työryhmän jäsenten kommenttien perusteella</li> </ol>
<b>11. kokous 23.3.2011</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>POVI -työryhmän suositusten käsittely työryhmän jäsenten kommenttien perusteella</li> <li>Raportin loppuun hiominen, julkaiseminen ja viestintä</li> <li>Työryhmätyön päättäminen</li> </ol>

## Liite 6 Sidosryhmätapaamiset

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen sihteeristön aloitteesta järjestettiin useita sidosryhmätapaamisia loka-marraskuussa 2010.

Hanke / taho ja toteuttajat	Tavatut henkilöt	Käsitellyt aiheet
<b>Julkisen tiedon saatavuus -työryhmä</b> (Liikenne- ja viestintäministeriö)	Neuvotteleva virkamies Taru Rastas	Työryhmä yhtyy ja soveltuvin osin myös tukeutuu ehdotuksissaan julkisrahoitteisen tutkimustiedon ja tilastotiedon tehokkaamman hyödyntämisen edistämiseksi asetettujen työryhmien tähänastisiin suosituksiin. Hankkeen työ on koko yhteiskuntaan suuntautuvaa, kun taas POVI tähtää VN-tasolle. Liittymäpintoja on, mutta ei päällekkäisyyttä. Tunnistettiin uusi yhteistyötaho – Tietojohdantamisen verkosto.
<b>Tieteentekijät</b> (Helsingin yliopisto)	Professori Markku Temmes	Valtionhallinnon nykytila ja haasteet arviointi- ja analyysikyvyn näkökulmasta; yliopistojen ja hallinnon vuorovaikutus; arviointi- ja analyysikyvyn parantaminen
<b>Systeemianalyysi ja mallintaminen</b> (Aalto-yliopisto, systeemianalyysin laboratorio)	Professori Raimo P. Hämäläinen, professori Ahti Salo (Aalto-yliopisto), neuvotteleva virkamies Riitta Kirjavainen (VNK)	Systeemianalyysin laboratoriossa tehdään analyysiosaamisen kehittämistä, mallintamista ja siihen liittyviä ohjelmistoja. Mallintaminen tuo rakenteita päätöksenteon taustaksi tehtävälle asioiden jäsentelylle, mutta ei poista sitä, että faktojen käsittelyssä painavat arvot – erityisesti poliittisissa päätöksenteossa. Keskeisiä kehittämistarpeita ovat välittäjäfunktiot, analyysiosaamisen kehittäminen ja erilaisen vuorovaikutuksen kehittäminen sekä konsensushakuisuudesta luopuminen. Tutkijoiden osallistuminen päätöksenteon valmisteluun pitäisi olla kannustavaa. Systeemianalyysin kautta voisi jatkossa miettiä koulutusta virkamiehille, testausmielessä voitaisiin antaa caseja opiskelijoille myös valtionhallinnosta.
<b>Tutkimuksen tietoa-aineistot -hanke</b> (Opetus- ja kulttuuriministeriö ja CSC - Tieteen tietotekniikan keskus)	Pääsuunnittelija Tuomas Parkkari (Tutkimus- ja innovaationeuvosto), johtaja Pirjo-Leena Forsström, projektisihteerit Terhi Pennanen (CSC)	Tutkimuksen ja päätöksenteon prosessien haasteet: aikajänne, relevanttius, fokus; poliittiset arvoalinnat tiedon hyödyntämisessä korostuvat; tietoa-aineistojen jakamisessa ja avaamisessa mahdollisuuksia monella tasolla; tutkimuksen kytkeminen politiikkarelevantteihin kokonaisuuksiin: tulosoajauksen merkitys vuorovaikutukseen kannustamisessa; tiedon tuottajien ja hyödyntäjien kohtaamisen haasteet; tietoa-ammattilaisten hyödyntäminen, muuttunut rooli ja välittäjäfunktiot (informaatikot, tietopalvelut yms.); yliopistojen kolmannen tehtävän korostaminen: osallistumista keskusteluun ja tiedontuotantoon
<b>Normitalkoot -hanke</b> (Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto)	Johtava lakimies Kari Prättälä, hallitusneuvos Arto Luhtala, ylitarkastaja Anu Hernesmaa	Kuntapolitiikka hallitusohjelmassa; kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen valmistelun horisontaalisuus; kuntavaikutusten arviointi säädös- ja muussa ohjauksessa
<b>Tietohallinto-hankkeet</b> (Valtiovarainministeriö)	Neuvotteleva virkamies Jukka Uusitalo, Projekti-päällikkö Anne Kauhanen-Simanainen (VAL-TASA -hanke)	Valtiotason arkkitehtuurit -hankkeen tavoitteena on ollut määrittellä valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuuri karkealla tasolla. Tavoitteena on ollut määrittellä valtiotason arkkitehtuurilinjauksia (periaatteet) ja arkkitehtuuriratkaisuja (yhteinen toiminta, tiedot, ICT-palvelut) ja kuvata niiden tavoitetilaa. Muodostaessaan valtiotason arkkitehtuuria hanke on ottanut huomioon koko julkisen hallinnon näkökulman. Pelkät laajat tietovarannot eivät riitä, vaan on kiinnitettävä huomiota hyödyntämiseen. On tärkeää kytkeä prosessit osaksi kokonaisuutta ja kehittää niitä toiminta- ja tarvelähtöisesti (vasta sitten huomio tekniikkaan). Hyvät hakutoiminnot ja toimiva yhteinen metatieto ovat oleellista, jotta tieto on löydettävissä.

<b>Valtioneuvoston tietopalveluverkosto</b> (Valtioneuvoston tietopalvelut)	Tarja Kaira-Hiekkavuo (OKM) Anne Niemi (LVM) Anna-Maija Marttila (VM) Pentti Vesanen (VNK) Pekka Kuittinen (VNK) Henry Ryhänen (VNK) Anne Kauhanen-Simanainen (Valtion IT-palvelukeskus)	Pilottihankkeiden mukaan tietopalveluiden hyödyntäminen tiedonhaussa vähäistä: toiminnassa painottuu järjestelmien ja asiakirjojen hallinta, erikoistumista eri teemoihin ei enää ole (moniosaajia), vrt. yliopistojen tietopalvelut. Resurssien käytön tehostaminen ministeriöiden tietopalveluiden kesken ja tietopalvelujen yhtenäistäminen puhuttivat.
<b>Lisäksi hankkeessa on tavattu eri tahoja ja osallistuttu seuraaviin tapaamisiin ja tilaisuuksiin:</b>		
TEM:n Trendwiki -järjestelmän esittely 23.8.2010		
Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja POVI -työryhmän yhteiskokous 30.9.2010		
Vaikutusarviointijaoston kokous 7.10.2010		
Suomen arviointiyhdistyksen kokous 27.10.2010		
TEM:n AJOTI -ajankohtaistiedon seurantajärjestelmän esittely 7.12.2010		
Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke (OM / Sitra)		

## Liite 7 Asettamis päätös

### Asia **POLITIIKKATOIMIEN VAIKUTTAVUUSARVIOINNIN KEHITTÄMIS-HANKKEEN ASETTAMINEN**

#### Asettaminen

Valtioneuvoston kanslia on tänään asettanut politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen ja kehittämistä koordinoivan työryhmän.

**Toimikausi** 1.3.2010–15.2.2011, jatko 31.3.2011 saakka.

#### Taustaa

Hallitus edellytti politiikkariihen kannanotossaan 24.2.2009 politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen käynnistämistä. Ministeriöiden kansliapäälliköiden neuvottelussa keväällä 2009 aloitevastuu linjauksen toteuttamisesta sovittiin valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston kanslia asetti politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen-hankkeelle valmistelutyöryhmän 15.6.–31.10.2009 väliseksi ajaksi.

Valmisteluryhmän mielestä ydinkysymys on, **kuinka voidaan parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa**. Olennaista tässä ei ole tarkastella vain yksittäisten politiikkatoimien, esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden arviointeja ja tähän liittyviä puutteita vaan sitä, miten voidaan siirtyä **tiedon tuottamisen ja käytön hajanaisuudesta systemaattiseen toimintamalliin**.

Valmisteluryhmän mukaan ainakin merkittävimpien yhteiskunnallisten uudistusten taustalle tulee varmistaa tiedon käyttäjien (päättösten valmistelijat ja päättäjät) tarpeista lähtevä riittävä tietopohja. Eri lähteissä ja vaiheissa tuotettu tieto pitää saada hyödyntämään toistaan ja olennainen tieto pitää pystyä kanavoimaan tehokkaasti keskeisimpien poliittisten päätösten tueksi. Kehittämisen tarvetta on sekä päätöksentekoa edeltävän (ex ante) arvioinnin että jälkikäteen (ex post) arvioinnin systemaattisessa käytössä. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta voidaan tukea varmistamalla että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.

#### **Tavoiteltavassa toimintamallissa:**

- arviointi- ja tutkimustietoa käytetään systemaattisesti uudistustarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavimpien politiikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja sen valmisteluprosessin eri vaiheissa
- tietotarpeet määritellään ja tunnistetaan poliittisista prioriteeteista lähtevästi
- tietovarannot ovat korkealaatuisia ja tehokkaasti käytössä
- johtamisjärjestelmä tukee arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä
- arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken on toimiva vuorovaikutus
- raportointi on mahdollisimman kevyttä eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä.

Valmistelutyöryhmän raportti (VNK raportteja 6/2009) luovutettiin pääministerin valtiosihteerille 12.11.2009. Tämän jälkeen asiaa on käsitelty ministeri Bra-



xin puheenjohtajalla Paremmien sääntelyn ministeriryhmässä ja ministeri Kiviniemen johtamassa Hallinnon kehittämisen ministeriryhmässä. Molemmat ministeriryhmät puolsivat työryhmän ehdotusta jatkotyön organisoinnista. Valtioneuvoston kanslian johtaman valmisteluryhmän, ns. POVI-hankkeen raportti on tämän asettamiskirjeen liitteenä.

Nykyisen toimintamallin puutteellisuudet ilmenevät mm. valmistelun päällekkäisyytenä, monikertaisina raportointimenettelyinä, lainvalmistelun tason heikkenemisenä, resurssien käytön tehottomuutena, ja päätöksenteon läpinäkyvyyden vaarantumisena. Vaikka lainsäädännön vaikutusten arviointia on kehitetty määrätietoisesti jo pitkän aikaa, aivan viime aikoinakin nykytilannetta ovat arvostelleet mm. eduskunta ja sen tarkastusvaliokunta sekä valtiontalouden tarkastusvirasto. Viimeksi ongelmiin on kiinnitetty huomiota talousneuvoston ulkopuolisen arviointihankkeen 21.1.2010 julkistetussa raportissa, jossa ehdotettiin, että VNK:n politiikka-analyysiyksikölle, jonka osana talousneuvoston sihteeristö toimii, annettaisiin politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin koordinaatiovastuu.

### **Hankkeen organisointi ja toimintatavat**

Jatkotyöskentelyn toimintaideana on, että politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke organisoidaan kevyesti ja siinä hyödynnetään monia jo käynnissä olevia kehittämishankkeita, jotka liittyvät tai joissa sivutaan vaikuttavuusarviointia. Näitä ovat ennen muuta VM:n tulosohjauksen kehittämishanke, OM:n paremmien sääntelyn kehittämishanke sekä sektoritutkimuksen uudistus. Arvioinnin asiantuntijoista koostuva työryhmä asetetaan kokoamaan koordinoitusti suositukset politiikkatoimien vaikuttavuusarviointeja hyödyntävästä toimintamallista seuraavalle hallituskaudelle. Asetettava työryhmä valmistelee aineistoa työtä ohjaavan paremmien sääntelyn ministerityöryhmän käyttöön.

Säädösvaikutusten arviointia kehitetään osana HSA:aan sisältyvää lainsäädäntösuunnitelmaa. Tältä osin jo käynnissä oleva tiivis yhteistyö oikeusministeriön kanssa on keskeinen osa tässä tarkoitettua politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä. Vaikuttavuusarvioinnin vahvistamista varten oikeusministeriö on asettamassa asiantuntijaverkoston, jonka kanssa nyt asetettava työryhmä tulee tekemään yhteistyötä. Samoin valmistelussa varmistetaan jatkosakin yhteistyö Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan kanssa.

### **Tehtävät**

Työryhmän tehtävänä on valmistelutyöryhmän ehdotusten pohjalta

1. Koota ja valmistella suositukset seuraavalle hallitukselle muutoksista, joita arviointitoiminnan parempi kytkeminen poliittiseen päätöksentekoon mahdollisesti edellyttää
  - valtioneuvoston valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin
  - eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin, (erityisesti kokonaisvastuu arvioinnin hyväksikäytön koordinoinnista ja edistämisestä) sekä
  - työvälineisiin, joita voidaan käyttää tiedon jakamiseen.
2. Pilotoida uusien toimintamallien mahdollisuuksia ministeriöiden kanssa
3. Välittää arvioinnin näkökulmaa eri kehittämishankkeisiin

Työtä ohjaa pääministerin valtiosihteeri ja sen etenemistä käsitellään kanslia-päällikkökokouksissa. Työn etenemisestä sekä tuloksista raportoidaan paremman sääntelyn ministeriryhmälle sekä tarvittaessa lisäksi hallinnon kehittämisen ministeriryhmälle. Työryhmä pitää tiivistä yhteyttä sektoritutkimuksen neuvottelukuntaan, eduskuntaan sekä valtiontalouden tarkastusvirastoon.

Nyt asetettava hanke kytkeytyy läheisesti valtioneuvoston kanslian asettamaan hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan arviointi- ja kehittämishankkeeseen ja tuottaa osaltaan aineksia siinä valmisteltaviin suosituksiin.

## **Kokoonpano**

Työryhmän kokoonpanossa on edustettuna yleinen arviointiosaaminen sekä eri vaikutusarviointien asiantuntemus.

**Puheenjohtaja** ohjelmaneuvo Sirpa Kekkonen, valtioneuvoston kanslia

**Jäsenet** kehitysjohtaja Klaus Halla, STM  
johtava asiantuntija Sari Heinonen-Lindqvist, SITRA  
finanssineuvos Katju Holkeri, VM  
erikoissuunnittelija Tomi Halonen, OPM  
neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio, TEM  
pääsihteeri Sari Löytökorpi, OPM/sektoritutkimuksen neuvottelukunta  
tutkimusprofessori Per Mickwitz, SYKE  
tutkija Tea Skog, OM  
professori Jyrki Tala, OPTULA  
valtioneuvoston controller Soili Vasikainen, VM  
johtava tuloksellisuustarkastaja Terho Vuorela, VTV  
ohjelmajohtaja Georg Henrik Wrede, lasten, nuorten ja perheiden  
hyvinvoinnin politiikkaohjelma

Työryhmän **sihteerijäseninä** toimivat erityisasiantuntija Taina Kulmala sekä erityisasiantuntija Ruusa Hilakari valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksiköstä. Työryhmää ja sihteeristöä voidaan tarvittaessa täydentää myöhemmin. Työryhmä toimii verkostomaisesti ja kutsuu laajasti kuultavakseen asiantuntijoita eri hallinnonaloilta.

## **Kustannukset**

Työ tehdään virkatyönä. Valtioneuvoston kanslia maksaa työryhmän ja sen kuulemien asiantuntijoiden matkakustannukset valtion matkustussäännön mukaisesti.

Palkkauksesta ja palkkioista sekä sivutoimisten sihteerien ottamisesta on tehtävä erikseen asianmukaiset valtioneuvoston kanslian päätökset.

Työryhmä ei voi tehdä valtioneuvoston kansliaa sitovia tilauksia eikä muita sopimuksia, kuten konsulttitoimeksiantoja, toimitilojen vuokraamista tai materiaalihankintoja ilman valtioneuvoston kanslian hyväksymistä.

Työryhmän kokous- tai tutustumismatkat säännöllisen kokouspaikkakunnan ulkopuolelle edellyttävät valtioneuvoston kanslian lupaa.

Mietintöjen ja muiden julkaisujen painosmäärät ja jakelu on selvitettävä etukäteen valtioneuvoston kanslian kanssa.

Risto Volanen  
valtiosihteeri

Heikki Aaltonen  
alivaltiosihteeri

Jakelu: Ministerit, valtiosihteerit ja kansliapäälliköt  
Pääjohtaja Lea Kauppi, Suomen ympäristökeskus

Tiedoksi: VNK:n Kirjaamo  
VNK osastopäällikkö Vilavaara

## Keskeisiä lähteitä

- Ahonen P., Tala J. ja Hämäläinen K.(2009): Poliittikatoimien vaikuttavuuden arvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Helsinki 2009.
- Eerola, P. (2010): Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j1410-hallitustyoeskentelyn/pdf/fi.pdf>
- Harrinvirta, M. (2010): Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta. Pivotal Consulting Oy 19.8.2010. [http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport\\_ppt\\_190810.pdf](http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport_ppt_190810.pdf)
- Harrinvirta, M. (2011): Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja jaostojen arviointi. Net Effect Oy 2011. [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/setu/liitteet/SETU\\_7-2010.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/setu/liitteet/SETU_7-2010.pdf)
- Hyytinen, K. & Mustonen, E. (2009): Monta tietä vaikuttavuuteen, Valtiovarainministeriön julkaisuja (5/2009).
- Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (2008): Poliittikatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi. Teoksessa Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (Toim.) 2008. Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 47, 1–10.
- Määttä, S. ja Sitra (2010): Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta – Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21, Helsinki 2010. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2021.pdf>
- OECD (2010): OECD Public Governance Reviews, Finland working together to sustain success. Assessment and Recommendations. OECD, Paris 2010.
- Oikeusministeriö (2010): Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Selvityksiä ja ohjeita 80/2010. <http://www.om.fi/1284990318293>
- Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisu 6.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2011): Tieto käyttöön. Tiekartta tutkimuksen sähköisten tietoaisteiden hyödyntämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja (2011:4). <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/okm04.pdf?lang=fi>
- Pakarinen, A. & Tala, J. & Hämynen, L. (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki 2010.
- TIN (2010): Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015. Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2010. [http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus- ja\\_innovaationeuvosto/julkaisut/linjaus2011-2015.pdf](http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus- ja_innovaationeuvosto/julkaisut/linjaus2011-2015.pdf)
- Vainio, A-M (2010): Tietojohtaminen on tietoa, taitoa ja tekniikkaa. Hallinto-lehti 6/2010.
- Vainio, A-M (2010): Tietojohtamisessa tarvitaan tulkkveja, työnjakoa ja organisointia. Hallinto-lehti 6/2010.
- Valtioneuvoston periaatepäätös: Julkisen sektorin digitaalisten tietoaisteiden saatavuuden parantamisesta ja uudelleen käytön edistämisestä, 3.3.2011. [http://www.lvm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1551281&name=DLFE-11828.pdf&title=Ehdotus\\_valtioneuvoston\\_periaatepaatokseksi\\_-\\_Julkinen\\_tietoaisteisto\\_\(3.3.2011\).pdf](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1551281&name=DLFE-11828.pdf&title=Ehdotus_valtioneuvoston_periaatepaatokseksi_-_Julkinen_tietoaisteisto_(3.3.2011).pdf)
- Valtiovarainministeriö (2007): Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Työryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön työryhmän muistioita 1/2007.
- VM (2010): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopoliittikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto\\_hyvinvoinnin\\_ja\\_talouden....netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto_hyvinvoinnin_ja_talouden....netti.pdf)

- VNK (2010): Poliitiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j19-politiikan-johtaminen/PDF/fi.pdf>
- VNK (2011): Poliitikkaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007–2011 toteutuminen. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j6-politiikkaohjelmien-loppuraportti/pdf/fi.pdf>
- VNK (2011): Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla - Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä <http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/julkaisu/fi.jsp?oid=325474>
- VNK (2009): Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=277419>
- Vihriälä, V. (2008): Poliitikka-analyysi (talous)politiikassa. Teoksessa Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (Toim.) 2008. Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 47, 11–38.
- Välimäki K. & Puska P. (2009): Hyvinvointipolitiikassa kohtaavat arvot ja tiede. Yhteiskunta-politiikka 74 (2009):4.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 09 16001, 09 57811  
f. 09 1602 2165  
julkaisut@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISBN Nid. 978-952-5896-60-2  
ISBN PDF 978-952-5896-61-9  
ISSN 0782-6028