



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Politiikkatoimien vaikuttavuus- arvioinnin kehittäminen

– Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa



Hallituksen politiikkariihen kannanoton ”Politiikkatoimien vaikuttamisarvioinnin kehittäminen” valmistelutyöryhmän muistio

## Politiikkatoimien vaikuttavuus- arvioinnin kehittäminen

– Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa



# SISÄLLYS

Saate .....	5
Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista .....	6
Johdanto.....	8
1 Politiikkatoimen ja vaikuttavuusarvioinnin käsitteiden rajaus.....	9
1.1 Politiikkatoimi -käsite .....	9
1.2 Vaikutus- ja vaikuttavuusarviointi käsitteet .....	10
2 Politiikkatoimien vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin nykytila.....	11
2.1 Yleiset haasteet ja kehittämiskohteet .....	11
2.2 Hallituksen keskeisten politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi .....	13
2.2.1 Kehys- ja budjettipäätökset .....	13
2.2.2 Hallituksen esitykset .....	15
2.2.3 Periaatepäätökset ja selonteot .....	17
3 Politiikkatoimien vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin uusi toimintamalli.....	19
4 Työryhmän esitys jatkotyöskentelyyn .....	20
4.1 Jatkotyöskentelyn periaate.....	20
4.2 Jatkotyöskentelyn organisointi.....	21
4.3 Jatkotyössä huomioitavia kehittämistarpeita .....	22
Käytettyjä lähteitä: .....	25



## Saate

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. Tässä raportissa esitetään työryhmän ehdotukset jatkotoimista.

Valmistelutyöryhmän on käyttänyt tausta-aineistonaan vaikuttavuutta ja sen arviointia käsittelevää aineistoa, joista keskeisin on ollut liitteenä oleva Sari Heinonen-Lindqvistin muistio.

Puheenjohtaja:

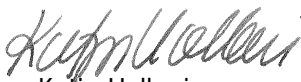


Sirpa Kekkonen  
ohjelmaneuvos  
valtioneuvoston kanslia

Jäsenet:



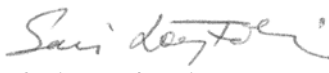
Soili Vasikainen  
valtioneuvoston controller  
valtiovarainministeriö



Katju Holkeri  
finanssineuvos  
valtiovarainministeriö



Maija Salo  
neuvotteleva virkamies  
oikeusministeriö



Sari Löytökorpi  
pääsihteer  
sektoritutkimuksen  
neuvottelukunta



Klaus Halla  
kehitysjohtaja  
sosiaali- ja terveysministeriö



Per Mickwitz  
tutkimusprofessori  
Suomen ympäristökeskus



Sari Heinonen-Lindqvist  
tutkimuspäällikkö  
Työterveyslaitos

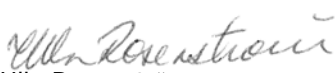


Pekka Lindroos  
kaupallinen neuvos  
työ- ja elinkeinoministeriö

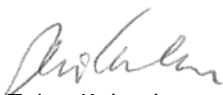


Salla Kalsi  
lainsäädäntöneuvos  
opetusministeriö

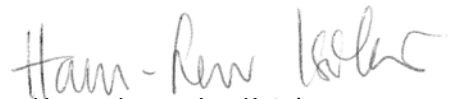
Sihteerit:



Ulla Rosenström  
projektipäällikkö  
valtioneuvoston kanslia



Taina Kulmala  
erityisasiantuntija  
valtioneuvoston kanslia



Hanna-Leena Iso-Ketola  
tutkija  
oikeusministeriö

## Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen tavoitteena on siirtyä **tiedon tuottamisen ja käytön hajanaisuudesta uuteen systemaattiseen toimintamalliin**. Eri lähteissä ja vaiheissa tuotettu tieto hyödyntää toisiaan ja kanavoituu tehokkaasti ilman päällekkäistyötä keskeisimpien poliittisten päätösten tueksi. Taustalla on ajatus politiikan jatkuvuudesta ja päätöksenteon syklisyydestä: päätöksentekoa ennakoivasti palveleva vaikutustieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa päätösten jälkikäteiselle vaikuttavuusarvioinnille. Näin tuotettua tietoa käytetään hyväksi politiikan uudelleen suuntaamisessa ja päätöksenteon seuraavissa vaiheissa.

Hallituksen politiikkariihen kannanotto politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittamisestä edellyttää nyt tehdyn esiselvityksen jälkeen jatkotyötä, jonka tuloksena syntyy ehdotukset siitä:

1. miten valtioneuvoston keskeisiä **prosesseja** ja niiden keskinäisiä suhteita tulee muuttaa niin, että arviointi- ja tutkimustieto kanavoituvat tehokkaasti päätöksenteon tueksi
  - HSA-prosessin kehittäminen niin, että se ohjaa hallituskauden sektoritutkimuksen agenda
  - kehys- ja budjettiprosessin kehittäminen niin, että niissä käytetään tehokkaasti arviointitietoa
  - selonteko- ja periaatepäätösprosessien kehittäminen niin, että niissä käytetään tehokkaasti arviointitietoa
2. miten järjestetään **vastuut** vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin kehittamisestä ja koordinoinnista koko valtioneuvoston tasolla ja ministeriöissä
3. millaisella toimintamallilla vahvistetaan **vuorovaikutusta** arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken
4. millaisilla työvälineillä tulee tukea arviointi- ja tutkimustiedon laaja-alaista käytettävyyttä

Jatkotyötä varten asetetaan arvioinnin asiantuntijoista koostuva **koordinoiva työryhmä**, joka kokoaa hallituskauden loppuun mennessä ehdotukset edellä mainituista asioista harkittaviksi seuraavan hallituksen kaudella. Työryhmä käyttää hyväksi jo käynnissä olevissa kehittämishankkeissa syntyvää aineistoa, esimerkiksi sektoritutkimusuudistus ja tulosohjauksen kehittäminen. Asiantuntijaryhmä organisoi tarvittaessa valmistelevia **asiantuntijaverkostoja** eri ehdotusten valmistelua varten. Työryhmä raportoi valtioneuvoston kanslian johdolle, kansliapäällikkökokoukselle ja ministeriryhmälle.



## POLITIIKKATOIMIEN VAIKUTTAVUUSARVIOINNIN 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 lähtevästi
- **tietovarannot** ovat korkealaatuisia ja tehokkaasti käytössä
- **johtamisjärjestelmä** tukee arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä
- on **toimiva vuorovaikutus** arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken
- **raportointi** on mahdollisimman kevyttä eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä.

## Johdanto

Hallituksen politiikkariihen kannanotto 24.2.2009 edellytti, että käynnistetään politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia asetti 10.6.2009 valmistelutyöryhmän tekemään tiiviillä aikataululla esiselvityksen, jonka tarkoitus on selkeyttää hallituksen politiikkariihen kannanoton mukaista kehittämistarvetta.

Työryhmä esittää tässä muistiossa toimeksiantonsa mukaisesti

- 1) tarvittavat käsitteelliset ja toiminnalliset rajaukset siitä, mitä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnilla tarkoitetaan ja mihin kehittämistyö kohdennetaan
- 2) politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyön vision ja päämäärät
- 3) esityksen jatkotoimintatavasta käyttäen hyväksi eri alojen asiantuntijoista koostuvia verkostoja.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti huolehtinut vuoropuhelusta eduskunnan paremman säätelyn ministerityöryhmän sekä sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja muiden sidosryhmien kanssa.

Tietoyhteiskunnassa on olemassa paljon arviointi- ja muuta tutkimustietoa. Tieto ei kuitenkaan välttämättä kohtaa tehokkaimmalla tavalla sen tarvitsijoita. Arviointitietoa hyödynnetään politiikkatoimien valmistelussa ja päätöksenteon eri vaiheissa jo laajalti, mutta nykyinen toimintamalli ei riittävästi varmista, että tarvittava tieto kanavoituu tehokkaasti yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi.

Työryhmän tehtäväksi oli määritelty politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Työryhmä totesi kuitenkin esiselvityksen aikana, että kehittämistyössä ei voida tarkastella vain yksittäisten politiikkatoimien arviointitiedon problematiikkaa vaan **kyse on laajemmin tiedon systemaattisen käytön vahvistamisesta päätöksentekoprosessin eri vaiheissa**. Poliittika on pitkäjänteistä ja tiedolla tuettava päätöksenteko on syytä nähdä jatkumona, jonka vaiheita ovat ennakointi ja suunnittelu, virkamiesvalmistelu, päätösvaihtoehtojen punninta, toimeenpanon ohjaaminen ja vaikutusten seuranta sekä palaute seuraaville vaiheille.

Työryhmän mielestä tärkeintä on, että merkittävimpien yhteiskunnallisten uudistusten taustalle varmistetaan käyttäjien (päästösten valmistelijat ja päättäjät) tarpeista lähtevä riittävä tietopohja systemaattisella valtioneuvostotasoisella arvioinnin ja tutkimuksen toimintamallilla. Kehittämistyössä huomion tulisi siirtyä yksittäisistä arvioinneista ja niihin liittyvistä puutteista valtioneuvoston päätöksentekoa kokonaisuudessaan tukevaan eri tietolähteistä saatavan laaja-alaisen tiedon syntetisointiin ja käyttöön.

Työryhmän ehdotukset kohdistuvat tässä vaiheessa valtioneuvostotasaisen päätöksenteon valmistelun ja tietopohjan parantamiseen. Myöhemmissä vaiheissa on mahdollista huomioida lisäksi vahvemmin myös ministeriöissä tehtävä politiikkatoimien tietopohjan näkökulma.

# 1 Poliittikkatoimen ja vaikuttavuusarvioinnin käsitteiden raja

Työryhmän toimeksiannon mukainen poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen on vaatinut kahden pääkäsitteen rajaamista. Seuraavassa esitetyt rajaukset ovat toimineet työryhmän työn lähtökohtana ja niistä puhuttaessa on tiedostettu, ettei poliittikkatoimia tai vaikuttavuusarviointia voi määritellä yksiselitteisesti. Tässä työssä käsitteiden määrittely on tehty käytännön näkökulmasta siten, että toimijatasen (tässä virkamiesvalmistelu) näkökulmasta asiat voidaan rajata tunnistettavasti.

Työryhmän toimeksiannon sanamuoto johtaa ajatukset yksittäisten poliittikkatoimien yksittäisiin arviointeihin, joissa on koettu puutteellisuuksia. Työryhmän keskusteluissa näkökulma on kuitenkin laventunut niin, että kehittämistyötä ei rajata ainoastaan vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseen vaan yleisemmin tietopohjan parempaan käyttöön päätöksenteon valmistelussa ja jälkikäteisessä arvioinnissa. Kehittämisen kohde tulisi jatkossa suunnata yhteiskunnallisten uudistusten tukemiseen systemaattisella valtioneuvostotasoisella vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin toimintamallilla.

## 1.1 Poliittikkatoimi -käsite

Poliittikkatoimi on konkreettisimmillaan päätös, mutta se voidaan ajatella myös toimenpiteiden kokonaisuudeksi, johon liittyy sitovuudeltaan erilaisia päätösvaiheita (suunnittelu, ehdotus, lopullinen päätös jne.). Poliittikkatoimiksi 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 tarkastelussa poliittikkatoimiksi on katsottu myös poliittis-hallinnollisen järjestelmän rakenteet ja toimintatavat eli "pidempiaikaiset, jatkuvat poliittikkatoimet" (esim. ohjelmajohtaminen ja poikkihallinnolliset poliittikkaohjelmat valtioneuvostotasoisena toimintatapana). Tässä työssä on keskitytty valtioneuvostotasoiisiin poliittikkatoimiin.

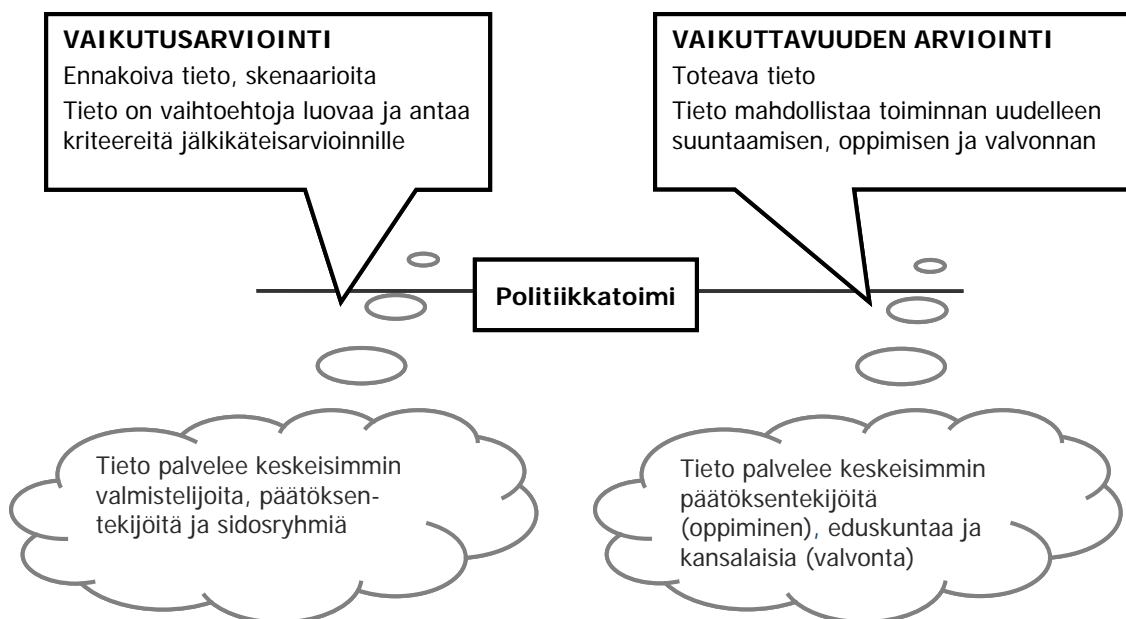
Hallituksen näkökulmasta keskeisin poliittikkatoimeksi hallitusohjelma, joka kokoaa kunkin hallituksen keskeiset poliittikkatoimet kokonaisohjelmaksi. Hallitusohjelman seurannan välineenä käytettävä hallituksen strategia-asiakirja on laajuudeltaan ja aikajänteeltään lähes yhtä laaja kuin hallitusohjelma, mutta se on luonteeltaan hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista täsmäntävä.

Poliittikkatoimien muodot, joilla hallitus tavoitteitaan toteuttaa ovat erilaisia. Poliittikkatoimilla on erilaisia ohjausvaikutuksia muun muassa normi- ja resurssivaikutuksia. Työryhmässä on tunnistettu selkeästi se, että poliittikkatoimet ovat sitovuudeltaan ja ohjaukseltaan erilaisia. Osa poliittikkatoimista on luonteeltaan hyvin sitovia (esimerkiksi lainsäädäntö), toiset taas enemmän tarkentavia ja toimintaa ohjaavia. Myös poliittikkatoimien vaikuttavuuden aikajänne on erilainen. Poliittikkatoimien vaikuttavuuden aikaulottuvuudessa on lisäksi tunnistettava se, miten paljon muutosta syntyy itse poliittikkatoimesta ja miten paljon muista, ympäristöstä johtuvista asioista. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kannalta on tärkeää tunnistaa myös eri toimien laajuus ja siitä aiheutuva tiedon tarpeen erilaisuus.

## 1.2 Vaikutus- ja vaikuttavuusarviointi käsitteet

Vaikutusarvioinnilla ymmärretään tässä hankkeessa politiikkatoimien (lainsäädännön ja muiden edellä rajattujen politiikkatoimien) vaikutusten monipuolista ennakkollista (ex ante) arviointia. 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 kuten kustannustehokkuus tai 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 1** Vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin ex-ante ja ex-post näkökulmat.



**Ennakollisen** 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 tiettyjä epävarmuustekijöitä ja riskejä. Esimerkiksi tietyn päätöksen käyttäytymisvaikutuksia tai pitkän tähtäimen vaikutuksia saattaa olla vaikea arvioida ja ennustaa. Vaikutusten arvioinnissa on usein hyödyllistä käyttää hyväksi aikaisempien politiikkatoimenpiteiden jälkikäteisarviointia. Ennakollinen arviointi myös edesauttaa päätöksen tavoitteiden täytäntöönpanoa, sekä antaa kriteereitä päätöksenteolle. Lisäksi se auttaa päätösten kohteita valmistautumaan tuleviin muutoksiin. Vaikutusten etukäteis-arvioinnissa keskeisessä asemassa ovat asian valmistelijat, päätöksentekijät ja keskeiset sidosryhmät kuten asiantuntijat, yritykset sekä kansalaisjärjestöt.

*Vaikutusarviointi tuottaa valmistelijalle tietoa politiikkatoimen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista sekä asettaa kriteereitä pyrittäviin vaikutuksiin. Päätöksentekijöille vaikutustiedot tuovat tukea ja tietoa parhaimman päätöksen tekemiseksi. Sidosryhmien näkökulmasta vaikutuksia koskeva tieto parantaa mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa valmisteluun sekä toisaalta sopeuttaa toimintaa tavoiteltuihin vaikutuksiin liittyen.*

**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 ennakoita. Vaikuttavuusarviointi tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko halutut tavoitteet saavutettu. Jälkikäteen arviointitiedon keskeisin tehtävä on mahdollistaa toimenpiteiden kehittämistä siten, että asetetut päämäärät saavutetaan paremmin. Jälkikäteen arviointi mahdollistaa myös oppimisen päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden näkökulmasta sekä parantaa tilivelvollisuutta.

*Jälkikäteen arviointi palvelee ensisijaisesti politiikkatoimien edelleen kehittämistä. Arvioinnin tuottama tieto siitä, millaisiin tuloksiin ja vaikutuksiin valituilla toimilla päästään on keskeinen kun pohditaan toimenpiteiden muuttamista, poistamista tai tarvittavia uusia politiikkatoimia. Jälkikäteen arvioinnin tuottama tieto palvelee myös eduskuntaa ja kansalaisia seurannan näkökulmasta.*

## 2 Politiikkatoimien vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin nykytila

### 2.1 Yleiset haasteet ja kehittämiskohteet

Politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on useissa eri yhteyksissä todettu Suomessa puutteelliseksi. Ongelmana on erityisesti se, ettei arviointitietoa käytetä systemaattisesti eikä sen käyttöä edellytetä. Lisäksi arviointitoimintaa ei ole organisoitu eikä politiikkatoimien vaikutuksia myöskään seurata riittävästi. Laajojen poikkisektoraalisten ilmiöiden eri ulottuvuuksien huomioon ottaminen on usein puutteellista. Merkittävä puute on myös se, että Suomessa ei ole järjestelmää tai menettelytapoja, jotka varmistaisivat sen, että kaikkein merkittävimmissä hallituksen uudistushankkeissa tehdään ennakkollinen ja jälkikäteen arviointi. Kenelläkään ei myöskään ole kokonaisvastuuta tällaisen arviointijärjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä.

Edellä mainitut haasteet koskevat yleisesti kaikkia hallituksen keskeisiä politiikkatoimia. Ongelmat ilmenevät muun muassa monenkertaisina raportointimenettelyinä, politiikkatoimien valmistelun tason heikentymisenä, päätöksenteon ja toteutettujen politiikkatoimien vaikuttavuuden tietopohjan ohuutena sekä resurssien käytön tehottomuutena.

Yleisesti on todettu, että vaikutus- ja vaikuttavuusarviointi on sektoroitunutta, se on kehittynyt laajuudessa ja syvyydessä eri tavoin eikä arviointien käyttöön ole traditiota. Seuraavassa koonnissa on tyypitelty työryhmätyöskentelyn aikana ja eri yhteyksissä nousseita syitä siihen, miksei olemassa olevia arviointitietoja ei käytetä eikä politiikkatoimien vaikuttavuutta seurata.

### Poliittisia haasteita

- tiedon ja sen tarpeen kohtaaminen sisällöllisesti ja ajallisesti
- horisontaalisten ilmiöiden tietotarpeiden tunnistaminen ja laaja-alaisen tiedon käyttö on puutteellista sektorihallinnossa
- tiedon yksipuolisuus ja kapea-alaisuus
- tiedosta ei olla kiinnostuneita tai tiedon käsittelyyn ei ole aikaa
- tietoa ei haluta
- tiedot ovat epävarmoja

### 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 laaja-alaista ja pirstaleista, ei kohdistu konkreettiseen valmisteluun
- kukaan ei ole kokonaisvastuusta systemaattisen arviointijärjestelmän kehittämisestä
- seuranta koetaan lisätyöksi
- ministeriöt vastaavat itse arvioinnin organisoinnista toimialansa osalta eikä yhtenäistä toimintakulttuuria ole
- resurssien puute

### Tiedontuotannon haasteita

- tietoa tuotetaan epärelevanteista asioista
- tietoa ei haluta antaa
- tieto on kapea-alaista ja sirpaloitunutta
- tulokset huonosti esitetty
- tulokset eivät ajoitu oikein suhteessa valmistelun tarpeisiin
- tiedontuotannon tehtävät ovat vaikeita
- jälkiarviointi ei pysy maailman muutosten tahdissa
- resurssien puute

Arviointitiedon hyödyntämisen nykytilaa päätöksenteossa voidaan kuvata seuraavan tiedonkolmion avulla. Nykytilanteessa poliittisen päätöksen eli politiikkatoimen valmistelussa ei hyödynnetä riittävästi ja laaja-alaisesti tietoa, jolloin päätös perustuu suppeaan näkemykseen siitä, mihin ja miten politiikkatoimella voidaan vaikuttaa. Tulevaisuuden tavoitetilanteessa päätöksenteon valmistelussa on kerätty riittävän laajasti ja syvällisesti tietoa politiikkavaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Problematiikkaa on kuvattu alla olevassa kuvassa. Kerätystä arviointitiedosta kootaan olennainen tiivistetysti päätöksenteon tueksi.

#### NYKYTILANNE

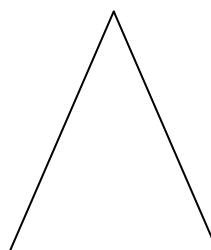
Poliittinen päätös



Tiedon käyttö päätöksen valmistelussa

#### TAVOITETILANNE

Poliittinen päätös



Tiedon käyttö päätöksen valmistelussa

On tunnistettu, että ennakkollinen ja jälkikäteinen arviointi, olemassa olevan tiedon ja tietovarantojen hyödyntäminen ja päätöksenteon välinen suhde ei ole kaikilta osin toimiva. Nykytilanteessa päätös saatetaan tehdä irrallaan arviointi- ja tutkimustiedosta (ennakkollinen ja seurantatieto) eivätkä arvioinnin tietovarannot ja tutkimusjärjestelmät välttämättä tue arviointia ja sitä kautta päätöksentekoa.

Tavoitetilanteessa olemassa olevat tietovarannot ja tutkimusjärjestelmät tukevat ennakkoarviointia ja vaikutusten seurantaan sekä sitä kautta poliittista päätöksenteon laatua ja vaikuttavuutta.

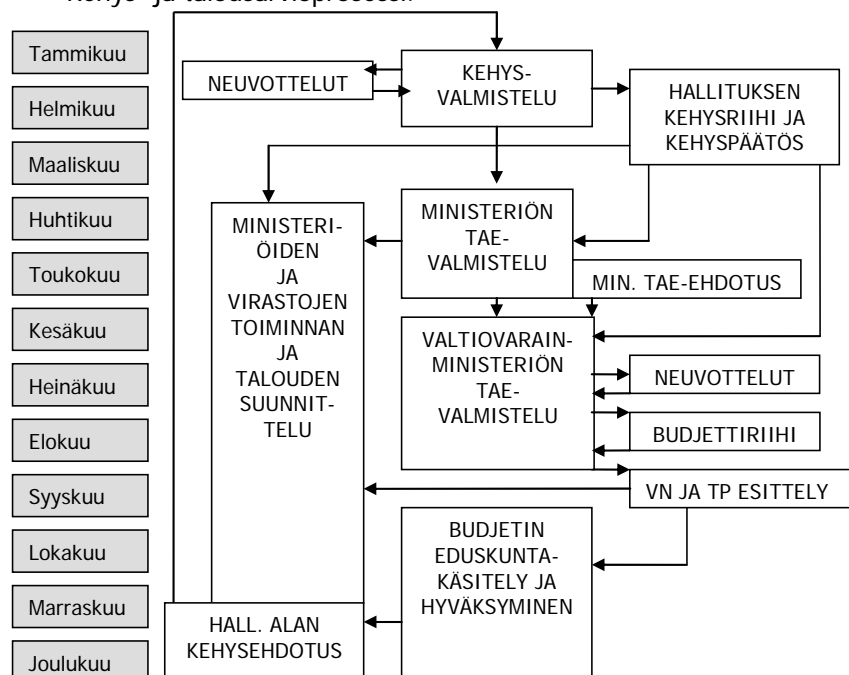
## 2.2 Hallituksen keskeisten politiikkatoimien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi

Hallitusohjelmaa toteutetaan erilaisten politiikkatoimien kautta. Keskeisimmät niistä ovat vuosittain tehtävä kehys- ja budjettipäätös sekä mahdolliset lisätalousarviot, eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset ja erilaiset periaatepäätökset ja selonteot. Seuraavassa on kuvattu lyhyesti näiden politiikkatoimien valmistelua ja vaikuttavuusarvioinnin nykytilaa. Muita politiikkatoimia, kuten ohjelmia ja linjauksia ei ole tässä yhteydessä käsitelty.

### 2.2.1 Kehys- ja budjettipäätökset

Hallitus päättää vaalikauden alussa valtion budjetin menosäännöistä ja -katosta koko vaalikaudeksi. Määrärahojen hallinnonaloittaista jakoa tarkistetaan vaalikauden kehysten puitteisissa vuosittain valtionalouden kehyspäätöksellä, jonka taustalla ovat hallinnonalojen kehys ehdotukset.

**Kuvio 2** Kehys- ja talousarvioprosessi.



Lähde: Valtiovarainministeriön verkkosivut.

Kehyspäättöksen mukaisesti tehdään vuosittain valtiontalouden budjetti. Budjetilla on merkittävä ohjausvaikutus ja se on tunnustettu yhdeksi vahvaksi politiikkatoimeksi. Näiden molempien, kehysten ja budjetin taustalla on tärkeää olla riittävästi tietoa määrärahojen jaon vaikutuksista ja vaikuttavuudesta yhteiskunnassa.

Tällä hetkellä ministeriöitä ohjeistetaan kuvaamaan talousarvioesityksessään ainoastaan sukupuolivaikutuksia<sup>1</sup>. Ministeriöiden tulee talousarvioehdotuksissa esittää yhteenveto hallinnonalan toiminnasta, jolla on merkittäviä sukupuolivaikutuksia. Muiden vaikutusten arviointiin ei ole annettu ohjeistusta kuten säädösvaikutusten arviointiin.

Tärkeää on myös seurata ja arvioida toteutettujen kehys- ja budjettipäättösten vaikuttavuutta jälkikäteen. Valtion tilinpäätöskertomuksessa hallitus esittää eduskunnalle edellistä vuotta koskevan kuvauksen ja arvioinnin valtiontalouden tilasta ja kehityksestä, talousarvion toteutumisesta sekä taloudellisuudesta ja tehokkuudesta eri toimi- ja hallinnonaloilla samoin kuin kuvauksen yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden (yhteiskunnallinen vaikuttavuus) sekä hallinnonalojen keskeisimpien tulostavoitteiden toteutumisesta. Tuloksellisuuden kuvauksessa esitetään siten tiedot valtion oman toiminnan lisäksi valtion talousarviossa siirto- ja sijoitusmenoina budjetoitujen menojen vaikuttavuudesta.

Nykymuotoinen tilinpäätöskertomus tai hallituksen toimenpidekertomus, joissa painopiste on toteutettujen toimenpiteiden raportoinnissa, eivät täytä muun muassa eduskunnan tiedontarvetta siitä, millaisia vaikutuksia tietyillä määrärahan kohdennuksilla arvioidaan laajasti saatavan ja millaisia vaikutuksia todellisuudessa on syntynyt. Nykyiset raportointijärjestelmät ja tulosohjaus eivät tästä näkökulmasta tuota riittävästi tietoa vaikka raportointijärjestelmiä on kehitetty ja muun muassa tulosprismassa kuvataan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Eduskunnan rooli määrärahojen käytön lopullisena hyväksyjänä ja valtiontalouden tarkastusviraston sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan roolit määrärahojen käytön valvojina ovat tärkeitä tässä suhteessa.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota budjetoinnin vaikuttavuusarvioinnin puutteisiin. Tarkastusvirasto toteaa 26.5.2008 eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa keskeisenä havaintona, että valtionhallinnon keskeisille toimijoille asetettujen tavoitteiden toteutumista koskevan arviointitiedon kysyntä ja tarjonta eivät nykytilanteessa tyydyttävästi kohtaa. Eduskunnalle ei raportoida kattavasti ja laadukkaasti tavoitteiden toteutumisesta edes jo olemassa olevan arviointitiedon pohjalta.

Usein esitetty kysymys on, tuottavatko nykyiset järjestelmät ja toimintatavat sellaista tietoa, jolla pystytään kuvaamaan suunnitellut ja syntyneet vaikutukset määrärahojen kohdentamisesta. Määrärahojen kohdentamisen problematiikassa on huomioitava erityisesti valtiontalouden suuret menoerät eli valtiolle kohdentuvat määrärahat sekä kunnille kohdennettavat määrärahat (valtionosuudet).

---

<sup>1</sup> Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. TM 0802.



## 2.2.2 Hallituksen esitykset

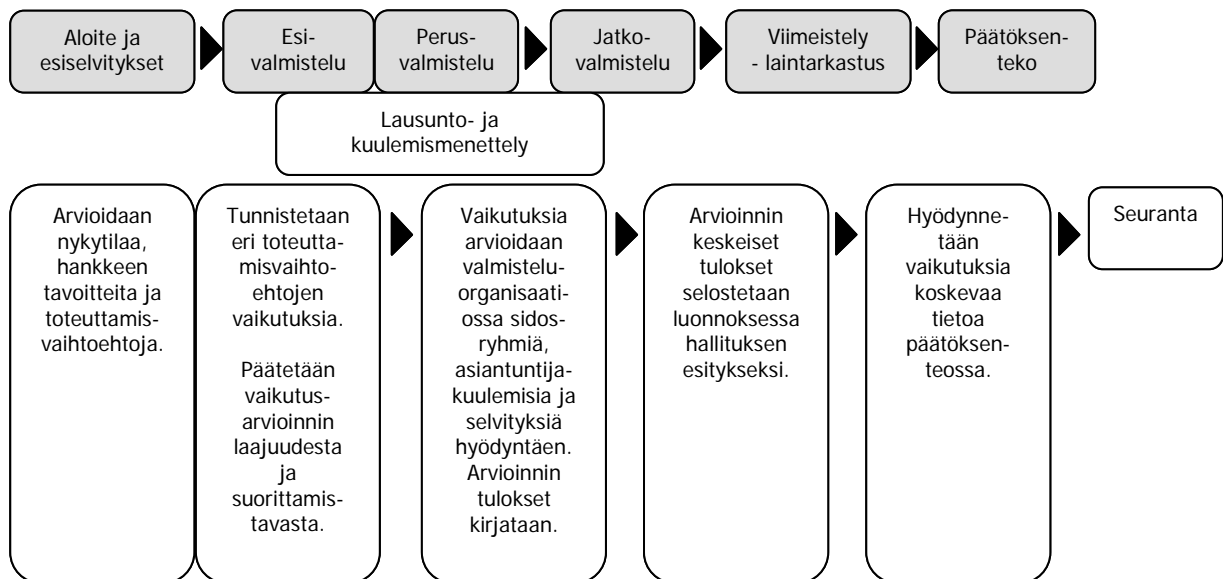
Hallitus antaa eduskunnalle vuosittain noin 250 hallituksen esitystä. Useimpien merkittävien säädösvalmisteluhankkeiden käynnistämisen taustalla ovat hallituksen tavoitteet, jotka on kirjattu hallitusohjelmaan tai hallituksen strategia-asiakirjaan. Osa hallituksen esityksistä liittyy EU lainsäädännön kansalliseen toimeenpanoon. Lisäksi on muistettava, että yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset tai lainsäädännön korjaustarpeet edellyttävät usein säädösmuutoksia myös hallitusohjelman kirjausten ulkopuolella.

Hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet, 2004) ja säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevat ohjeet (2007) edellyttävät, että hallituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet ohjeistavat, miten vaikutuksia arvioidaan osana säädösvalmistelua. Hallituksen esityksen laatimisohteet puolestaan ohjeistavat, miten arvioiduista vaikutuksista dokumentoidaan hallituksen esityksessä päätöksentekoa varten.

Vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tarjota riittävä tietopohja säädösvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Hyvälaatuinen lainsäädäntö ja siihen olennaisesti liittyvä laadukas vaikutusten arviointi edistävät kansalaisten oikeuksien toteutumista ja julkisen hallinnon avoimuutta, toimivuutta ja luotettavuutta sekä edistävät yritysten ja kansantalouden kilpailukykyä.

Ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnin tulisi olla kiinteä osa säädösvalmisteluprosessia. Arviointi etenee ja syvenee säädösvalmistelun eri vaiheiden mukaan eikä vaikutusarviointi ole erillinen toimi tai vaihe säädösvalmisteluun nähden. Oheisessa kuviossa on tiivistetty miten vaikutusarviointi tulisi toteuttaa säädösvalmistelun eri vaiheissa.

**Kuvio 3** Vaikutusarviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa.



Lähde: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. OM:n julkaisu 2007:6.

Valmistelun alkuvaiheissa tulee tunnistaa merkitykselliset vaikutusalueet ja vaikutukset. Samalla tehdään päätökset mahdollisten lisäselvitysten ja tutkimusten tarpeesta. Valmistelun edetessä käytettävissä olevien ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia syvennetään. Arvioinnin tiedot on syytä dokumentoida perusteellisesti ja kattavasti, jotta esimerkiksi lausuntokierroksella lausunnon antajilla olisi käytettävissä riittävät tiedot hankkeen vaikutuksista. Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta. Säädöksen tultua hyväksytyksi säädöksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan mahdollisia muutostarpeita. Lisäksi EU-lähtöisissä hankkeissa Suomen on varmistettava ennakkollinen vaikuttaminen komissiossa tehtäviin vaikutusten arviointiin.

Paremmän sääntelyn yhtenä osana on vaikutusarvioinnin kehittäminen, jota onkin viime vuosien aikana pohdittu useissa kansallisissa kehittämistyöryhmissä<sup>2</sup>. Eri kehittämishankkeiden havainnot säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin puutteista ovat hyvin yhdenmukaisia:

- vaikutusten arviointi sijoittuu liian myöhäiseen vaiheeseen valmisteluprosessissa
- säädösvalmistelu ja osittain myös vaikutusten arviointi on sektoroitunutta
- valmisteluelinten kokoonpanossa tai lausuntokierroksilla ei riittävästi kiinnitetä huomiota vaikutusten arviointiin
- ministeriöiden johdon sitoutuminen vaikutusten arviointiin on vaatimatonta
- arvioinnin resurssit ovat riittämättömät (sekä säädösvalmistelijoiden osaaminen että aika- ja taloudelliset resurssit tilata ulkopuolisia selvityksiä)
- vaikutusten dokumentointi valmisteluasiakirjoihin on puutteellista.

Sidosryhmien kyky ja kiinnostus arviointitietojen tuottamiseen vaihtelee suuresti.

Havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja säädösehdotusten vaikutusarviointien laadun parantamiseksi on viime vuosina toteutettu useita toimenpiteitä. Vuonna 2007 valtioneuvosto hyväksyi ministeriöiden yhteistyönä laaditut ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Vaikutusarvioinnin osaamisen vahvistamiseksi on ministeriöiden yhteistyönä järjestetty vuosina 2008–2009 kuusi säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin koulutustilaisuuksia, joihin on osallistunut yhteensä noin 200 säädösvalmistelijaa ja asiantuntijaa eri ministeriöistä. Lisäksi oikeusministeriö asetti toimikaudeksi 1.11.2008–31.12.2009 vaikutusarvioinnin asiantuntijajoukon, jonka tehtävänä on ollut luoda käytännön tukitoimia säädösvalmistelijoille vaikutusten arviointiin.

---

<sup>2</sup> Muun muassa valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmä (2005), Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (2006), Vaikutusarviointiohjeita uudistanut työryhmä (2007) ja Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluita pohtinut työryhmä (2007).

### **Vaikutusten seuranta hallituksen esityksissä**

Oikeusministeriön laintarkastusyksikkö on laatinut selvityksen siitä, miten vuonna 2008 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä on dokumentoitu vaikutuksia. Selvitys kattoi 236 hallituksen esitystä, joista 227:een sisältyi lakiehdotuksia. Vuonna 2008 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä kuvattiin useimmin vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen (177 esityksessä) sekä viranomaisten toimintaan (134 esityksessä). Harvimminkin taas kuvattiin tietoyhteiskuntavaikutuksia (20 esityksessä) ja aluekehitysvaikutuksia (10 esityksessä). Arvioinnit jaettiin selvityksessä myös laadullisesti kolmeen ryhmään: maininta, suppea ja laaja. Lisäksi kirjattiin tapaukset, joissa esityksellä mitä ilmeisimmin oli kyseisiä vaikutuksia, mutta esityksessä ei ollut mainittu niistä lainkaan. Tarkastustoimiston arvion mukaan 64 % kuvatuista arvioinneista oli laajuudeltaan maininta, 22 % oli suppeita ja 8 % oli laajoja. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön (nykyinen työ- ja elinkeinoministeriö) on seurannut yritysvaikutusten arviointia hallituksen esityksissä, ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (nykyinen sosiaali- ja terveysministeriön sukupuolivaikutusten arviointia).

### **Selvitys ministeriöiden käyttämistä määrärahoista vaikutusarviointiselvityksiin edellisellä hallituskaudella**

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön asettama Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut – työryhmä selvitti vuonna 2007 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän välityksellä kuinka paljon ministeriöt ovat hallituskaudella (2004–2007) käyttäneet vuosittain rahaa vaikutusarviointipalveluiden hankkimiseksi etukäteisen ja jälkikäteisen arvioinnin tueksi.

Työryhmä sai vastauksen yhdeltätoista ministeriöltä. Saatujen vastausten perusteella oli havaittavissa, että säädösvalmistelun etu- tai jälkikäteiseen vaikutusarviointiin liittyvien asiantuntijapalveluiden käyttö vaihtelee suuresti ministeriöittäin: toiset ministeriöt eivät kuluneena hallituskaudena ole käyttäneet lainkaan määrärahoja vaikutusarviointiin liittyviin selvityksiin tai käyttivät määrärahoja hyvin niukasti ja toiset taas ovat panostaneet asiantuntijaselvitysten tilaamiseen enemmän (esim. KTM, LVM, OM ja TM). Selvityksen perusteella oli myös havaittavissa, että asiantuntijapalveluiden käyttö vaihteli suuresti ministeriöiden sisällä osastoittain.

Selvitys myös osoitti, että on vaikeaa erotella sitä, miten suuri osa ministeriöiden tutkimus- ja kehittämismäärärahoista käytetään suoraan säädösvalmisteluun liittyvään etu- tai jälkikäteiseen vaikutusarviointiin, sillä vaikutusarviointiin käytettävät määrärahat eivät ole mitenkään korvamerkitettyjä, eikä useinkaan voida erottaa sitä, mitkä tilatuista selvityksistä liittyvät suoraan säädösvalmistelun vaikutusarviointiin.

## **2.2.3 Periaatepäätökset ja selonteot**

Periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Periaatepäätökset ovat lähinnä poliittisia kannanottoja ja luonteeltaan valmistelevia päätöksiä. Lopulliset päätökset tekee asiaa käsittelevä ja valmisteleva viranomainen. Periaatepäätöksillä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia kansalaisiin. Vuonna 2008 hallitus antoi yhteensä 16 periaatepäätöstä.

Osa periaatepäätöksistä on luonteeltaan aidosti poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia, joiden toimeenpano ja huomioinen tulisi tehdä kaikilla hallinnonaloilla. Osa päätöksistä liittyy vain yhden ministeriön toimialaan, mutta toiminnaltaan se saattaa koskettaa laajemmin yhteiskuntaa, järjestöjä ja kuntia.

Periaatepäätösten osalta ei ole selkeää linjausta siitä, kuinka niitä seurataan tai kuinka niiden vaikuttavuutta arvioidaan. Osassa periaatepäätöksistä ja selonteista on ns. laajoja sektori-kohtaisia tai sektorirajoja ylittäviä ohjelmia joiden ympäristövaikutusten arvioinnista on säädelty. Kyseessä on poliittisen tahdon ilmaus, joka voidaan huomioida myöhemmin annettavissa ratkaisuisa ja mahdollisesti seurataan osana niitä. Toisaalta osa päätöksistä on luonteeltaan ohjelmatyypisiä, joissa on määritelty koordinointi, seuranta ja raportointi.

Periaatepäätösten yhteydessä on pääasiallisesti määrätty toteuttava tai koordinoiva taho tai ilmoitettu ketä kaikkia päätös koskee. Seurannan osalta, silloin kun seurantavastuu on määritelty, on toimijoina vaihtoehtoisesti, ohjausryhmä, työryhmä tai vastaava, neuvottelukunta, ministeriö tai ministeriryhmä. Seurannan työvälineiksi on mainittu väliarvioinnit, raportit, ulkopuoliset raportit ja kasvavassa suosiossa olevat indikaattorit.

Valtioneuvoston controller on nostanut esille periaatepäätösten toisinaan heikon ohjausvaikutuksen, jonka syinä voivat olla ohjelma-asiakirjan liiallinen hajanaisuus ja sisällöllinen laajuus, asiakirjan liiallinen pituus ja ohjelma-asiakirjan jääminen etäiseksi tulosohjauksesta ja rahoituksesta. Parhaiten toimiviksi on todettu sellaiset ohjelma-asiakirjat, joiden sisältö on hyvin integroitu rahoitusjärjestelmän ja tulosohjauksen kanssa.

**Selontekomenettelystä** on säädetty perustuslaissa (44§) ja se toimii hallituksen ja eduskunnan vuoropuhelun välineenä sekä hallinnon ohjaajana. Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Selonteko lähetetään useimmiten valiokuntaan, jonka mietinnön pohjalta kansanedustajat käsittelevät asiaa.

Selontekoja on vuosina 2006–2008 annettu 19 ja vuoden 2009 aikana (12.10.2009 mennessä) kahdeksan. Vuosien 2006–2008 selonteista viisi koskettaa hallintoa ja viisi kansainvälisiä suhteita. Yhdeksän selontekoa koskee muita asioita. Selontekoja on pyydetty eduskunnan toimesta, niiden antamisesta on päätetty osana hallitusohjelmaa tai ne on nostettu muuten keskeisiksi. Selonteot kytkeytyvät osittain periaatepäätöksiin niin että esim. hallituksen tasa-arvo-ohjelma annetaan periaatepäätöksenä ja pari vuotta myöhemmin annetaan selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Osa selonteista on luonteeltaan seurantaelementtejä, jolloin ne palvelevat keskeisten ja isojen asiakokonaisuuksien seurantaan myös eduskunnan suuntaan.

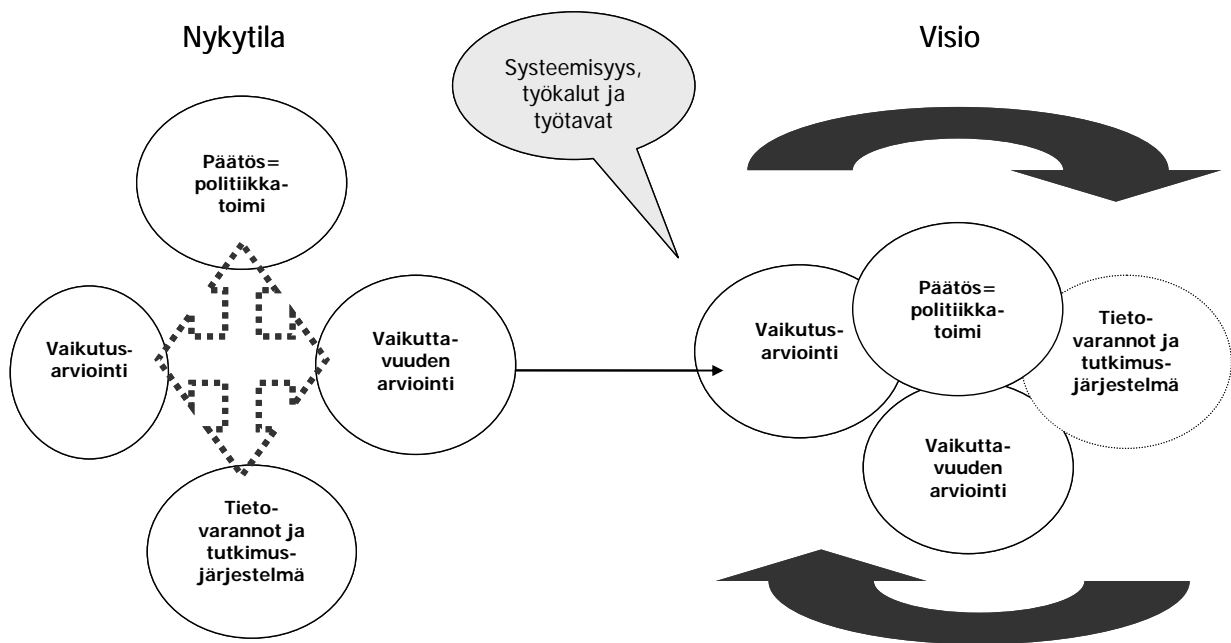
Hallitusohjelmassa linjattujen selontekojen rooli on selkeä, sillä ne tarkentavat hallituksen politiikkaa jo hallitusohjelmaneuvoittelussa sovituilta alueilta. Eduskunnan edellyttämässä selonteista monet liittyvät laajempien lakien kokonaisuudistusten seurantaan. Hallituksen strategia-asiakirja sisältää luettelon annettavista selonteista.

### 3 Poliittikkatoimien vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin uusi toimintamalli

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen tavoitteena on siirtyä tiedon tuottamisen ja käytön hajanaisuudesta **uuteen systemaattiseen toimintamalliin**, jossa eri lähteissä ja vaiheissa tuotettu tieto hyödyntää toisiaan ja kanavoituu tehokkaasti ja ilman päällekkäistyötä keskeisimpien poliittisten ratkaisujen ja päätösten tueksi.

Taustalla on ajatus **politiikan jatkuvuudesta ja päätöksenteon syklisyydestä**: päätöksentekoa ennakoivasti palveleva tieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa päätösten jälkikäteille vaikuttavuusarvioinnille, jonka tuottamaa tietoa voidaan puolestaan käyttää hyväksi politiikan uudelleen suuntaamisessa ja päätöksenteon seuraavissa vaiheissa. Tällöin vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin tulee luoda toimintamalli, joka huolehtii siitä, että politiikkatoimien tietopohja kasvaa ja kumuloituu.

**Kuvio 4** "Evidence-based policymaking" – Visio: Hajanaisuudesta integroituun uuteen toimintamalliin.



Työryhmä esittää kehittämistyön visioksi seuraavan:

#### **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 uusi toimintamalli, jossa varmistetaan merkittävimpien yhteiskuntapoliittisten päätösten<sup>3</sup> 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 lähtevästi
- **tietovarannot** ovat korkealaatuisia, tehokkaasti käytössä ja sidosryhmät osallistuvat niiden tuottamiseen aktiivisesti
- **johtamisjärjestelmä** tukee arviointi- ja tutkimustiedon oikea-aikaista, tehokasta ja systemaattista käyttöä
- **on toimiva vuorovaikutus** arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken
- **raportointi** on mahdollisimman kevyttä eikä tarpeettomasti kuormita virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä.

Politiikkatoimien vaikutus- ja vaikuttavuusarviointin kehittämisen keskeisenä tavoitteena on arvioinnin ja arviointitiedon kytkeminen osaksi säännönmukaista hallinnon toimintaa. Tällä parannetaan päätöksenteon laatua ja tietopohjaa sekä seurataan tietoon pohjautuvien politiikkatoimien vaikuttavuutta.

Tavoitteen toteuttamiseksi on politiikkatoimien valmistelussa ja seurannassa tunnistettu erilaisia kehittämistarpeita, jotka kohdistuvat niin prosesseihin, toimijoihin, osaamisen kehittämiseen kuin työvälineisiin.

## 4 Työryhmän esitys jatkotyöskentelyyn

### 4.1 Jatkotyöskentelyn periaate

Työryhmä ehdottaa, että uusia laajoja työ- tai ohjausryhmiä ei organisoida vaan työ rakennetaan vahvasti olemassa olevien kehittämishankkeiden ja verkostotyöskentelyn pohjalta. Tämä tarkoittaa, että vaikutus- ja vaikuttavuusarviointin kehittäminen otetaan keskeiseksi näkökulmaksi käynnissä olevissa kehittämishankkeissa ja uusia alahankkeita tai jaostoja käynnistetään vain sellaisista teemoista, joita ei käsitellä riittävästi jo olemassa olevissa hankkeissa. Lisäksi on havaittu tarve eriyttää jatkotyötä vaikutus- ja vaikuttavuusarviointin tarpeiden ja käyttäjien mukaisesti.

Vaikutusarviointin (ennakoiva arviointi) kehittämistyössä tulisi keskittyä merkittävien uudistusten ja säädösvalmistelun tukemiseen, jolloin kehittämiskohteena ovat erityisesti erilaiset VN-tason prosessit sekä tietopohjan hyödyntämiseen liittyvät toimintatavalliset ja järjestelmään liittyvät ratkaisut. Vaikuttavuusarviointin (jälkikäteinen arviointi) kehittämisessä tulisi huomioida eduskunnan jälkikäteisarviointin intressit erityisesti budjetin tavoitteiden ja määrärahojen käytölle sekä erilaisten uudistusten vaikutusten toteutamiselle.

---

<sup>3</sup> Lait, muut normit, HSA, kehys- ja budjettipäätökset, muut poliittiset linjaukset kuten periaatepäätökset ja selonteot eduskunnalle.

Jatkotyöskentelyssä tulisi nostaa esiin kysymykset muun muassa kehys- ja budjettiprosessien tietopohjan kehittämistä uudessa erillisessä hankkeessa sekä muissa tarvittavissa kehittämishankkeissa.

## 4.2 Jatkotyöskentelyn organisointi

Jatkotyöskentelyä varten asetetaan asiantuntijaryhmä, joka vastaa toimintamallin kehittämisestä ja näkökulman viemisestä muihin hankkeisiin ja jonka työtä tukevat erilaiset verkostot. Asiantuntijaryhmä raportoi kansliapäällikkökokoukselle ja ministerityöryhmälle.

Käytännössä jatkotyön valmistelu koostuu kahdesta elementistä, asiantuntijaryhmästä ja verkostoista. Työryhmä ehdottaa jatkovalmisteluksi seuraavaa mallia:

VNK asettaa **asiantuntijatyöryhmän**, jonka tehtävänä on:

1. valmistella ehdotus seuraavan hallituskauden vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin käytännön **toimintamalliksi** tässä selvityksessä esitetyn vision mukaisesti ja sen edellyttämiksi muutoksiksi
  - VN-prosesseihin
  - eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin
  - työvälineisiin (esim. rekisteri arvioinneista, portaali jne.)
2. valmistella ehdotus siitä, miten järjestetään **kokonaisvastuu** vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin kehittämisestä
3. **pilotoida** jo tällä hallituskaudella uuden toimintamallin mahdollisuuksia
4. **seurata ja koordinoita** vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin näkökulman huomioon ottamista käynnissä olevissa kehittämishankkeissa
5. **raportoida** kokonaiskehityksestä ministeriöiden virkamiesjohdolle ja poliittiselle tasolle ja tehdä näille **aloitteita**

**Verkostotyöskentelyllä** hankkeeseen kytketään:

- kaikki ministeriöt, eduskunta, tutkimuslaitokset, Tilastokeskus, Yliopistot, VTV, think tankit jne.
- **kehittämishankkeita**, joihin tiivis vuorovaikutus:
  - paremman sääntelyn kehittäminen (mm. SÄKE-työryhmä)
  - tulosohjauksen arviointihanke, kestävän tuottavuuden hanke, kehysmenettelyn kehittämisen seuraavalle hallituskaudelle, valtion tietohallinnon kehittäminen
  - sektoritutkimusjärjestelmän uudistaminen
  - hallitusohjelman seurantamenettelyn arviointi

**Lisäksi:**

- kehys- ja budjettimenettelyn vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen selvitettäväksi mahdollisesti erillisessä alajaostossa
- työryhmälle mahdollisuus tilata erillisiä selvityksiä

Työryhmän tulisi **raportoida** työstään kansliapäällikkökokoukselle sekä ministerityöryhmälle (Parempi sääntely/Halke), koska kysymyksessä on myös poliittista keskustelua vaativia teemoja.

Jatkotyön tulisi **valmistua hallituskauden loppuun mennessä**, jotta sitä voidaan hyödyntää seuraavan hallituksen neuvotteluissa.

### 4.3 Jatkotyössä huomioitavia kehittämistarpeita

Uuden toimintamallin toteuttamiseksi työryhmä on tunnistanut kehittämistarpeita seuraavasti:

#### **VALTIONEUVOSTON PROSESSIT**

##### **Tulevaisuuskatsaukset**

Tulevaisuuskatsauksissa tunnistettaisiin horisontaalisia politiikkakokonaisuuksia, joihin kohdistuu muutospainetta ja joiden tietopohja mm. kohdennettavien mahdollisten toimenpiteiden vaikuttavuuden osalta on riittämätön.

##### **Hallitusohjelma ja hallituksen järjestäytyminen**

HO:ssa tunnistettaisiin ja priorisoidaisiin keskeiset konkreettiset politiikkatoimet, joiden tietopohja halutaan varmistaa ja määriteltäisiin näiden edellyttämät arviointiprosessit resursointineen ja vastuineen.

##### **Hallituksen strategia-asiakirja (HSA)**

HO:sta johdettaisiin priorisoidut horisontaaliset tiedontarpeet.

HSA:ssa pystyttäisiin määrittelemään strategisen tason "arviointi- ja tutkimusohjelma", joka takaisi riittävän syvän ja kattavan analyysin politiikkatoimien vaikutusarviointiin ja toisaalta vaikuttavuusarviointiin (esim. LSS:n tapaan) ja painopiste olisi poikkihallinnollisissa arviointi- ja tutkimusteemoissa.

##### **Sektoritutkimuksen ohjaus**

HO:sta juonnetun ja HSA:ssa määritellyn tutkimusagendan jalkauttaminen, jolloin Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, sektoritutkimuslaitokset ja ministeriöiden sitomattomat tutkimusmäärärahat olisivat tarvittavilta osin käytettävissä yhteiskunnallisesti merkittävimpien politiikkatoimenpiteiden tietopohjan ja vaikutus- ja vaikuttavuustiedon kokoamiseen.

##### **Politiikkatoimet hallituskauden aikana**

Erilaisiin moninaiisiin politiikkatoimiin, joita hallituskauden aikana tehdään, liittyy kysymys arviointiperiaatteiden määrittämisestä ja toimintamallin vakiinnuttamisesta. *Säädösehdotusten* valmisteluun tulisi luoda menettely, jolla varmistettaisiin vaikutustien arviointien suorittaminen sekä niiden laatu ja kattavuus. *Periaatepäätösten ja selontekojen* osalta kehittämistarpeet liittyvät seurantaelementin kehittämiseen, tehtyjen arviointien hyödyntämiseen sekä toimintakulttuuriin, jossa arviointi on osa normaalia toimintaa.

Työryhmä tunnisti myös erityisen kehittämistarpeen alueella, jossa vastaavaa tietopohjan laajentamista ei ole avoimesti aiemmin tehty. *Valtiontalouden kehysmenettely, budjettiprosessi ja tuloraportointi* ovat osittain erilaisten uudistusten kohteena mutta erityisesti budjetin vaikutus- ja vaikuttavuustietoa ja selkeämpää raportointia siitä, millaisiin vaikutuksiin anne-



tuilla resursseilla päästään on kaivattu monelta eri taholta. Erityisesti eduskunta on tuonut tätä näkökulmaa esille.

## **TOIMIJAT**

Toimijakentän ollessa laaja ja ulottuessa eri rooleja omaaviin toimijoihin on keskeistä, että kokonaiskoordinaatio on hallinnassa ja metoditukea voidaan tarjota yhteisistä lähtökohdista. Arviointitiedon tuottajien ja tiedon käyttäjien keskuudessa keskeiseksi on noussut tarve lisätä tutkimuslaitosten, ministeriöiden, virkamiesten ja poliittisten päättäjien vuorovaikutusta. Tätä varten on mietittävä erilaisia yhteistyötapoja ja toisaalta prosessien avoimuutta niin, että vuorovaikutuksella voidaan tuottaa lisäarvoa.

Toinen näkökulma on olemassa olevan laajan tietopohjan analysointikyvyn ja tiedon synteesien tekemisen vastuut, joita on pohdittava yleisesti sekä VN-tasolla että yleensä sekä ministeriöissä mm. politiikka-analyysiyksiköiden ja/tai vastaavien tehtäviä ja toimintatapoja kehitettäessä. Lisäksi on huomioitava EU:n tuomat haasteet ja tarpeet.

## **OSAAMISEN KEHITTÄMINEN**

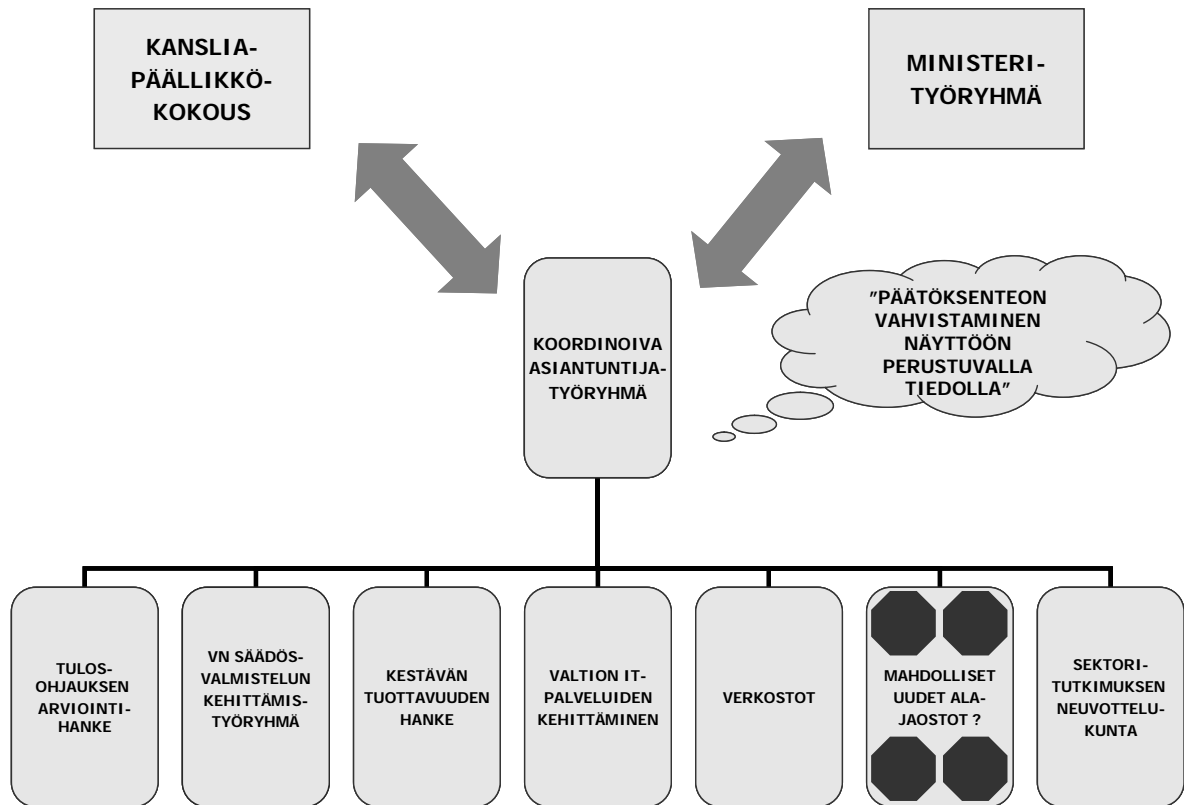
Osaamisen kehittämisessä työryhmä tunnisti neljä osa-aluetta.

- 1) Johtamisen kehittämisessä tiedolla johtaminen ja vaikutusten arvioinnin saattaminen osaksi "normaalia" toimintaa, johon hankitaan osaamista ja panostetaan resursseja.
- 2) Arvioitsijoiden tulee syventää ja laajentaa menetelmällistä osaamista sekä suunnata sitä poliittisesti tärkeisiin kysymyksiin.
- 3) Tiedontuottajilla tulee olla kyky tiivistää olennainen tieto päätöksenteon tueksi. Tätä kykyä tulee kehittää, jotta yhteistyö ja vuorovaikutus valmistelijoiden ja tutkijoiden välillä toisi entistä enemmän lisäarvoa.
- 4) Valmistelijatasolla tärkeää on tiedon syntetisoimisen taito, kyky tuottaa analyysia, arviointiosaaminen sekä tietoisuus erilaisista tietolähteiden ja tiedontuottajista sekä ti-laajaosaaminen.

## **TYÖVÄLINEET**

Työvälineiden kehittämisessä esille on noussut esimerkiksi valtioneuvostotasolla käytössä oleva rekisteri tai portaali tehdyistä arvioinneista, jota voitaisiin hyödyntää erilaisissa valmisteluprosesseissa. Toinen kehittämisen tarve on menetelmätuki, jota kehittämällä arvioinneille voidaan rakentaa yhdenmukaisia elementtejä.

**Kuvio 5** Jatkotyön organisointi.



## Käytettyjä lähteitä:

- Ahonen, Pertti, Tala, Jyrki & Hämäläinen Kari: Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta (2009).
- Heinonen-Lindqvist, Sari: Muistio, Vaikuttavuudesta ja sen arvioinnista – alustavaa taustajäsenystä (23.6.2009)
- Hyytinen, Kirsi & Mustonen, Esko: Monta tietä vaikuttavuuteen, Valtiovarainministeriön julkaisu (5/2009).
- Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. 2008. Poliittikkatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi. Teoksessa Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (Toim.) 2008. Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisu 47, 1–10.
- Kuitunen, Soile & Hyytinen, Kirsi: Julkisten tutkimuslaitosten vaikutusten arviointikäytäntöjä, kokemuksia ja haasteita, VTT (2004).
- Oikeusministeriö 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisu 6.
- Svensson, Lars E O Discussion paper series CEPR; Evaluating monetary policy, No 7481 (2009).
- Tiede- ja teknologianeuvosto 2008. Linjaus2008.
- Valtioneuvoston kanslia, 2009. Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14.
- Valtiovarainministeriö 2007. Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Työryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön työryhmän muistioita 1/2007.
- Vihriälä, Vesa 2008 Poliittikka-analyysi (talous)politiikassa. Teoksessa Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (Toim.) 2008. Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisu 47, 11–38.
- Välimäki Kari i& Puska Pekka: Hyvinvointipolitiikassa kohtaavat arvot ja tiede. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):4.

### Sähköinen aineisto:

[www.okv.fi](http://www.okv.fi) – oikeuskanslerin kertomus 2007

[www.vm.fi](http://www.vm.fi) – kehys- ja talousarvioprosessi

[www.vtt.fi](http://www.vtt.fi) – erittelemättömät tarkastuskertomukset

[www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com) – New Directions for evaluation, no.123, Wiley Periodicals, inc., and the American Evaluation Association, Fall 2009.

### Esitysaineistot:

Tietojohdamisen tulevaisuus valtionhallinnossa, 3.6.2009, pääjohtaja Tuomas Pöysti VTV

THL:n poliittikkatoimien vaikuttavuusarviointi- POLTOVA-hankkeen esittely 11.9.2009.

### Keskustelutilaisuudet:

Avoin keskustelutilaisuus Suomen arviointiyhdistyksen jäsenille (25 henkilöä) 10.9.2009.

Professori Jyrki Tala, professori Pertti Ahonen ja erikoistutkija OTT Kaijus Ervasti 7.10.2009.

Kansanedustaja, tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja Matti Ahde, valtiokuntaneuvos Matti Salminen, ylijohtaja Vesa Jatkola, ja johtava tuloksellisuustarkastaja Terho Vuorela 8.10.2009.

Työryhmän kokoukset:

18.6., 24.8., 11.9., 28.9. ja 21.10.

Seminaarit:

Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarin workshop, alustajana professori Ray Pawson 6.10.2009: How to conduct systematic reviews for evidence-based policy: a realist perspective.

Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaarin esitelmä, alustaja tutkimusprofessori Per Mickwitz, 6.10.2009: How does evidence-based evaluation fit in the Finnish evaluation scene?

EPOS-conference "Sustainable Development in Policy Assessment", 15.–16.6.2009, Brysseli.





VALTIOEUUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIOEUUVOSTO  
p. (09) 16001, (09) 57811