Matti Wiberg

Turun yliopisto
wiberg@utu.fi

Tarkastusvaliokunnalle

Valiokunta on asettanut vastattavaksi kaksi kysymystä:
1. Mitkä ovat hallituksen vuosikertomusmenettelyn kehittämisen vaihtoehdot niin
i) sisällön
ii) kuin raportointimenettelyn suhteen?
ja
2) antaako käsittelyssä oleva hallituksen vuosikertomus lukijalle mahdollisuuden arvioida esimerkiksi
a) julkisen talouden tilaa ja
b) hallinnonalojen tai poikkihallinnollisen toiminnan tuloksellisuutta sekä
c) hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista?

Valiokunta on myös tilannut asiantuntijanäkemyksiä seuraavista asioista:
3) Miten hallituksen tulisi jatkossa raportoida toiminnastaan ja toiminnan tuloksista?
4) Miten yhteys valtion vuotuiseen budjettiin voitaisiin järjestää?
5) Miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin mitata?
6) Miten raportointia voitaisiin kehittää kevyemmällä työtavalla hallinnossa?

Valiokunta on itse edellyttänyt (TrVM 7/2014 vp), että hallituksen vuosikertomusta tulee uudistaa siten, että se on
1) sivumäärältään ja
2) sisällöltään sellainen, että sitä on kiinnostava lukea ja
3) se antaa kansanedustajalle tai muulle lukijalle mahdollisuuden arvioida
a) julkisen talouden tilaa,
b) talousarvion toteutumista,
c) hallinnonalojen ja poikkihallinnollisen toiminnan tuloksellisuutta sekä
d) hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista.

Onnistuuko kertomus?

Aloitan esittämällä joitakin näkökohtia ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen. Lopuksi vastaan neljään viimeiseen kysymykseen kuhunkin erikseen.

Hallituksen vuosikertomuksen kehittämismahdollisuudet ovat kirjaimellisesti rajattomat.

Olennainen parannus saataisiin aikaan, jos kertomuksessa keskityttäisiin nykyistä informatiivisempaan ilmaisuun ja epäolennaisuuksien karsintaan. Kertomukseen pitäisi kirjata vain olennaisuuksia eikä luetella isoja ja pieniä asioita sekaisin.

En ota kantaa epäolennaiseen sivumääräkysymykseen, mutta sisällöstä totean, ettei hallituksen kertomus nykymuodossaan houkuttele sitä lukemaan. Ongelma ei ole sivumäärä, vaan epäinformatiivinen sisältö.

Kertomus vaikuttaa laaditun aivan vääristä lähtökohdista. Hallitus käyttäytyy ikään kuin se ei olisikaan vastuunalainen eduskunnalle (vrt PL 3§). Hallitus käyttäytyy kuin se itse olisi päämies, vaikka valtiosääntöoikeudellisesti se tietysti on eduskunnan agentti.

Kertomus ei yksinkertaisesti ole kiinnostava, koska se enimmiltään on olennaisuudet sivuuttava. Sitä lukemalla ei saa kunnollista käsitystä hallituksen toiminnasta ja aikaansaannoksista, onnistumisista ja epäonnistumisista.

Kertomus ei anna lukijalle mahdollisuutta arvioida julkisen talouden tilaa, toiminnan tuloksellisuutta tai hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista. Tähän se on aivan liian sirpalemainen. Kertomus toisin sanoen epäonnistuu tärkeimmissä tehtävissään.

Kertomus olennaisilta osiltaan pikemminkin peittää kuin paljastaa: sitä käytetään enemmän viikunanlehtenä kuin valaisulähteenä.

Epäonnistumisen syynä ei ole pelkästään raportointitekniikka, vaan esimerkiksi se, ettei kertomukselle ole asetettu perusteltuja, kypsään teoreettiseen viitekehykseen perustuvia laatumääreitä.

Hallituksen vuosikertomuksen laadinta ei ole optimaalisesti hoidettu. Kenellekään asianosaiselle ei voi tulla yllätyksenä, että hallituksen on jokaisesta vuodestaan laadittava vuosikertomus (PL 46 §), mutta sen käynnistäminen aloitetaan vasta syyskuun loppupuolella ja kertomus luovutetaan eduskunnalle huhtikuun lopulla. Kertomuksen laadintaan osallistuu hyvin varovaisen arvioin mukaan yli 100 virkamiestä, kun otetaan huomioon kertomuksen toimituskunta, eri ministeriöiden kertomukseen kontribuoivat virkamiehet sekä valtiokonttorin virkamiehet. Kertomus ei synny kertakirjoituksella, vaan iteroidusti eri tahojen kanssa dialogissa, joten kertomukseen uhrataan monivaiheisesti valtaisasti työvoimaa, erityisesti valtiovarainministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa.

Vaikuttaa lisäksi siltä, että eri hallinnonalat muotoilevat syötteensä tavattoman epäyhtenäisesti. Tästä johtuen eri hallinnonalojen keskinäinen vertailu ei ole mahdollista.

On melko sattumanvaraista, mistä asioista ylipäänsä kirjataan mitään. Näin ei pitäisi olla, vaan kertomuksessa pitäisi raportoida vuodesta toiseen samat olennaiset asiat samoja, vakiintuneita mittoja käyttäen. Tällä taattaisiin myös eri ajanjaksojen kertomuksien vertailukelpoisuus. Kussakin raportissa pitäisi antaa arvot olennaisille kansantaloutta ja julkistoimintaa koskeville avainmuuttujille. Nyt ei ole edes mahdollista luetella, mitkä muuttujat ovat mielenkiinnon kohteena.

Kertomuksessa ei noudateta mitään kunnollista teoriaa tai mallia sille, mistä julkistaloudessa tai hallinnonalojen toiminnassa ja niiden tuloksellisuudessa on kyse. Kun ei ole yksimielisyyttä siitä, mitkä talouden olennaisimmat muuttujat ovat tai mitä julkisen sektorin toiminnalla oikein tavoitellaan, niin talouden ja toiminnan relevantille kuvaukselle ja arvioinnille ei ole asiallisia mahdollisuuksia.

Jos talouden ja toiminnan kiinteä tulkintakehikko olisi asetettu, olisi lukijalla nykyistä paljon paremmat mahdollisuudet päästä selvyyteen myös tavoitteiden saavuttamisasteesta sekä politiikan onnistumisen ja epäonnistumisen asteesta ja aikaansaatujen sekä muuten vain muotoutuneiden lopputulosten todellisista syistä.

Vuosikertomuksessa on kolossaalisen epäselvää, mikä vaikutus hallituksen toiminnalla on ollut ja mikä on muiden eli hallituksen vaikutuspiirin ulottumattomissa olevien tekijöiden vaikutus eli esimerkiksi onnekkaiden tai epäonnekkaiden satunnaistekijöiden vaikutus lopputuloksiin.

Jos hallitusohjelma ja budjetissa asetetut ministeriöiden vaikuttavuustavoitteet ovat epämääräisiä, ei hallituksen kertomuskaan voi olla täsmällinen. Jos ei tiedetä, mitä ohjelmassa maksimoidaan tai optimoidaan tai mitä ministeriöiden oikein pitäisi saada aikaiseksi, ei ole helppoa hallituksen vuosikertomuksessa todeta, onko onnistuttu vai epäonnistuttu. Se on itse asiassa mahdotonta.

Asetettujen tavoitteiden epämääräisyys johtaa siihen, ettei onnistumiselle voida edes haluttaessa asettaa mitattavissa olevia kriteereitä.

Eduskunnan tulee vaatia hallitukselta esitystensä tueksi totuttua parempia perusteluja, varsinkin pätevästi toteutettuja vaikutusarviointeja. Nykyinen laskelmavaje käy liian kalliiksi.

Eduskunta tarvitsee laskelmia päätösten tueksi

Yhteiskunnallisten uudistusten tulee perustua tieteellisesti päteviin laskelmiin ja muuhun julkiseen todistusaineistoon. Suomessa hallitus salaa ajamiensa uudistusten perusteet.

Yhteiskunnallinen uudistustyö ei Suomessa yleensä perustu tieteelliseen näyttöön, vaan huteraan valmisteluun.

Komitealaitoksen alasajo on johtanut siihen, ettei uudistuksia valmistella monipuolisesti eri eturyhmien harkinnan mukaan. Uudistuksen perusteena on usein yhden selvitysmiehen tai -naisen atomistinen ehdotus.

Hallituksen ja muun virkakoneiston tulee perustella ehdottamiaan yhteiskunnallisia uudistuksia tekemillään selvityksillä ja mallinnuksilla. Käytetyt oletukset ja laskelmat pitää julkaista viimeistän siinä vaiheessa kun asiasta annetaan hallituksen esitys.

Valmistelevien virkamiesten pitää käydä syvällistä keskustelua sovelletuista tutkimustekniikoista, sekä käytetyistä aineistoista, niiden oletuksista että malleista. Tutkimusaineistoa hyödyntämällä pitää selvittää, mitkä käytettävistä vaihtoehdoista ovat tarkoituksenmukaisimmat, vaikuttavimmat ja kustannustehokkaimmat.

Julkisen hallinnon ja politiikan megatrendi maailmalla on näyttöön perustuva politiikka (*evidence based policy),* objektiivisen todistusaineiston tieteelliseen käyttöön nojaava politiikka. Sen ydinajatuksena on, että uudistusten vaikutukset arvioidaan huolellisesti

etukäteen pätevillä tieteellisillä tutkimusmenetelmillä. Uudistuksia arvioidaan myös jälkikäteen sen selvittämiseksi, saatiinko mitä tavoiteltiin, miten hyvin uudistuksissa onnistuttiin ja missä epäonnistuttiin.

Suomessa tällaisia seurantaselvityksiä ei tehdä kuin poikkeustapauksissa. Reformeissa sovelletaan niin sanottua Stetson-Harrison –menetelmää tai hira-metodia: uudistukset tempaistaan hatusta tai ravistetaan hihasta.

Hallituksen ja ministeriöiden ehdotusten tulisi perustua parhaaseen mahdolliseen tietoon ja huolelliseen valmisteluun. Ehdotusten tueksi tehtyjen laskelmien pitää olla päteviä ja julkisia. Nyt niin ei ole.

Laskelmavaje ja valmisteluaineistojen niukka julkisuus haittaavat toteutettavaa politiikkaa ja tuottavat ei-toivottuja seurauksia.

Tavanomaista on, että päätösten taustalaskelmat ja muu näyttö puuttuvat, ovat ristiriitaiset tai niitä salaillaan.

Toimintamallina meillä on, että ensin tehdään periaatetasolla poliittinen päätös ja vasta sitten selvitetään reformin järkevyyttä ja kirjoitutetaan virkamiehillä perusteluja jo valituille linjauksille. Sote- ja kuntauudistus ovat tästä puistattavia, mutta eivät suinkaan ainoita esimerkkejä. Sote-uudistuksessa ei ole tehty edes alkeellisia taloudellisia vaikuttavuusarviointeja – tai niitä ei ole ainakaan julkistettu. Mm. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 9/2013 vp) perusteella "eduskunta edellyttää, että kunta- sekä sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksessa arvioidaan kaikille kansalaisille ulottuvien palveluiden ohella erittäin huolellisesti uudistuksen taloudelliset vaikutukset analyyttisesti kaikkien toimenpiteiden osalta. Uudistuksessa tavoite on kestävyysvajeen supistaminen ja uudistusta on arvioitava myös siitä lähtökohdasta". Hallitukset eivät ole tästä välittäneet. Kunnilla on yli 530 lakisääteistä tehtävää ja liki tuhat näistä tehtävistä johtuvaa velvoitetta, eniten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (194). Vuonna 1980 tehtäviä oli vain 176 ja 1990 vain 265 sekä 2000 vain 399. Mitä kukin tehtävä ja velvoite maksavat? Hallituksella ei ole asiasta laskelmia.

Viime vuosilta, eri hallitusten kausilta, voidaan mainita lukuisia vastaavanlaisia tapauksia, kuten esimerkiksi arviot harmaan talouden suuruudesta. Tarkastusvaliokunnan selvitys vuodelta 2010 arvioi verotarkastustuloksien nojalla, että harmaan talouden kokonaismäärä vuonna 2008 oli runsaat 12 miljardia euroa. Tämän mukaan Suomi menettäisi vuodessa arvonlisäveroja vähintään kaksi miljardia euroa. Muut

veromenetykset nousisivat 2,5-3,5 miljardiin euroon vuodessa. On kuitenkin ilmeistä, että arvio perustuu vääriin oletuksiin verotarkastusten tulosten yleistettävyydestä, yritysten kokojakaumista ja harmaan talouden luonteesta. Tilastokeskuksen arvion mukaan harmaassa taloudessa on vuosittain 2-3 miljardin euron rahavirta.

Vastaavia voi luetella helposti viime vaalikausilta, eri hallituskokoonpanojen ajalta:

Normitalkoot. Miksi ja miten norminpurkutalkoista kertyy valtiontaloudellisia säästöjä? (Sivumennen sanoen: Kun normit on kirjattu lakiin, niitä ei voi purkaa muuta kuin uusia lakeja säätämällä eli uusia normeja tuottamalla…).

Koulutuspolitiikka. Suomen koulutusjärjestelmää peruskoulusta yliopistoihin muutellaan jatkuvasti – ilman, että olisi selvitetty, saatiinko sitä, mitä edellisellä reformilla tavoiteltiin. Miksi esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen tehtiin lisäpanostus ja sitten supistus? Yliopistot yksityistettiin ilman perusteellisia laskelmia vaikutuksista. Miksi Itä-Suomen yliopistolle annettiin oikeus kouluttaa juristeja?

Terveyspalvelut. Julkisen ja yksityisen sektorin terveyspalvelujen eroja ei ole järjestelmällisesti ja kattavasti laskettu. Ovatko voimavarat järkevimmässä mahdollisessa käytössä? Miksi terveyspalvelujen menot vaihtelevat valtavasti eri kunnissa?

Sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisia tukimuotoja on kirjava määrä ja niitä muutellaan alati. Hallituksella ei ole käsitystä eri tukien vaikuttavuudesta. Reformien sosioekonomista kohdentumista ei lasketa. Simulaatiotkin tehdään vain tulokymmenyksin.

Verotus. Veroreformit tehdään säännönmukaisesti vailla riittäviä arvioita muutosten vaikutuksista.

Lainsäädäntö. Suomalainen lakituotanto on määrällisesti Euroopan huippua. Säädöshankkeiden vaikutusarvioinnissa pitäisi virallisten ohjeiden mukaan arvioida säädöksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Useimmiten hallituksen esitysten perusteluihin kirjoitetaan vain huteria näennäisarviointeja ja ylimalkaisia vaikutuskuvailuja. Laskelmia esitetään vain poikkeuksellisesti, vaikka sen pitäisi olla pääsääntö.

Energiapolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) antaa yhden desimaalin tarkkuudella energiankulutusennustuksia, joiden oletukset ja päätelmät ovat kyseenalaisia. TEM salaa energiamallinsa, jolla se hahmottaa energiankulutuksen ja kasvihuonekaasupäästöjen skenaarioita.

Ministeriö kieltäytyy antamasta käyttämäänsä Excel-pohjaista energiamalliaan Taloussanomien sitä pyytäessä.

Valtionosuusuudistus. Hallitus esitteli valtionosuusuudistuksen tueksi tehtyjä koelaskelmia 12.12.2013. Uudistuksen yksi tavoite on vähentää valtionosuuksien määräytymiskriteerejä yli 40:sta noin kymmeneen. Laskelmista esitettiin vain tulokset, ei laskentatapoja.
Maatalous. EU-jäsenyyden aikana maatalouden painopistettä siirretään Suomessa pohjoiseen päin. Tämä aiheuttaa pahoja ympäristöongelmia. Etelä-Suomi on väliinputoaja. Asiallisia laskelmia kansallisten maataloustukien perusteluista ylipäänsä ei ole.
Tukipolitiikka. Julkisen vallan monet tukimuodot yrityksille ovat vailla luotettavia selvityksiä tukien kannattavuudesta. Kannattavatko tuet vai onko niistä taloustieteen perusoppien mukaisesti yhteiskunnalle enemmän haittaa kuin hyötyä?
Kyberturvallisuus. Miten esim. HE 54/2013 vp laiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (laki 10/2015) parantaa valtakunnan turvallisuutta?

Kukin oppositio vuorollaan jättää työnsä tekemättä eikä vaadi kulloinkin istuvaa hallitusta informoimaan eduskuntaa tarpeeksi hyvin jotta se voisi tehdä järkeviä päätöksiä.

Päätöksenteon tavoite on tuottaa politiikkaa, joka keskittyy todellisten ongelmien ratkaisemiseen tulevaisuutta mielekkäästi hahmottaen. Pitäisi ottaa huomioon päätettäviin asioihin liittyvä tieteellinen näyttö eikä ainoastaan reagoida ajankohtaisiin paineisiin. On pureuduttava ongelmien syihin eikä vain seurauksiin.

Toteutettavan politiikan pitäisi ehkäistä ongelmia ja ratkaista ihmisten arkea häiritseviä pulmia – eikä pelkästään *siirtää ongelmafokusta* yhdestä pulmasta toiseen. Ongelmafokuksen siirtyminen on kuitenkin mitä ilmeisin seuraus tilanteissa, joissa koko käsiteltävää ongelmavyyhteä ei ole hahmotettu riittävän kokonaisvaltaisesti.

Poliittisia uudistuksia perustellaan usein ministeriöissä tehdyillä laskelmilla ja selvityksillä, joita ei kuitenkaan yleensä julkisteta. Ministerit voivat myös väittää, että ehdotuksia laadittaessa on kuultu maan parhaita asiantuntijoita sekä vastuuvirkamiehiä, vaikka todellisuudessa näin ei olisikaan toimittu. Tyypillisesti eduskunnalle on epäselvää, miten hallituksen esitykset ylipäänsä ovat syntyneet ja miten pätevän asiantuntemuksen varaan esitykset on rakennettu. Tämä on vakava ongelma.

Perustuslaki takaa kansanedustajille laajennetun *tietojensaantioikeuden*[1], mutta miten kansanedustajatkaan voivat vakuuttua siitä, että laskelmia ylipäänsä on tehty, kun vain johtopäätökset julkistetaan? Laskelmien oletuksista, sovelletuista malleista, käytetyistä tutkimustekniikoista ei meillä käydä oikeastaan mitään julkista keskustelua.

Kansanedustajien pitää saada käyttöönsä myös esitysten tukena käytetyt aineistot ja sovelletut mallit sekä tieto niistä oletuksista, joille mallinrakennus on tehty. Vain niiden perusteella kansanedustajat voivat itse ottaa kantaa mallinnuksen pätevyyteen tai saatujen tulosten uskottavuuteen ja voivat esittää omat vaihtoehtonsa.

Suomessa laskelmat salataan säännönmukaisesti, vaikka eduskunta niitä nimenomaisesti ja varta vasten pyytäisi.

Miksi eduskunta tyytyy näin ylimieliseen kohteluun? Kansanedustajat eivät juuri muistuta korostetusta tietojensaantioikeudestaan edes täysistuntopuheenvuoroissaan. Edustajien käytössä olevat kysymysinstrumentit ovat vajaakäytössä ja niitä käytetään niin löperösti, että hallituksella on helppo väistää todelliset informaatiopyynnöt verhoamalla reaktionsa epämääräiseen sanamagiaan. Kansanedustajat ovat kyselevinään ja ministerit ovat vastaavinaan (Wiberg 2014). On eduskunnan, eikä hallituksen, asia päättää, mitkä tiedot se tarvitsee. Eduskunnan on syytä ryhdistäytyä elämään perustuslain takaamaan tiedonsaantitasoon.

Toteutettavan politiikan laatua ei voida varmistaa, ellei politiikkaa linjattaessa käytettyjä laskelmia julkisteta. Nykyinen tietovaje haittaa vakavasti eduskunnan työtä ja heikentää päätösten laatua.

---

[1] PL 47 §

Eduskunnan tietojensaantioikeus

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa on lisäksi voimassa, mitä siitä muualla tässä perustuslaissa säädetään.

Vain heikolla hallituksella on syytä olla informoimatta eduskuntaa. Laskelmiinsa luottava hallitus ei pihtaa laskelmiaan, vaan tuo ne eduskunnan kehuttaviksi.

Ministeriöiden laskentaosaamista on oleellisesti vahvistettava. Nykyiseen arvailuun ei ole varaa. Ministeriöissä ei ole alkuunkaan riittävästi vaikuttavuuslaskelmien tekemisiin perehtynyttä henkilökuntaa. Koulutushaaste on valtaisia. Tekniikoita on kyllä saatavissa, mutta laskentataitoisista virkamiehistä on pulaa.

Osana strategista johtamista ministeriöiden on paneuduttava tieteellisiin mallinrakennustapoihin, käytettävä saatavilla olevia laajoja tietoaineistoja ja hankittava niitä selvästi nykyistä enemmän.

Tarvitaan tavoitteenasettelun kunnollisia operatinalisointeja eli määrällisiä indikaattoreita ja niiden pätevä numeerinen seuraamisjärjestelmä.

Moderni toiminnanseuraamisjärjestelmäteoria tarjoa lukuisia vaihtoehtoisia tapoja paitsi hahmottaa tavoitteenasettelua ja päämääriin pyrkimistapoja ja niiden keskinäisiä etuja ja haittoja. Esimerkiksi *kustannus-hyötyanalyysia* (cost-benefit analysis) käytetään meillä aivan liian vähän (ks. esim. Campbell and Brown (2003), Mishan and Quah (2007) Weimer ja Vining (2005) tai Boardman (2006), Brent (2008), Zerbe and Bellas (2007)). Sen koulutus on julkissektorilla käytännöllisesti kokonaan laiminlyöty.

Kustannus-hyötyanalyysi kuitenkin tarjoaa koetellun ja hyödyllisen tavan hahmottaa julkissektorin toimintaa varoja säästävällä tavalla. Selkeät tavoitteenasettelut ja perusteltu keinovalikointi parantaisivat hallituksen toimintaa ja sen jälkikäteisarviointia.

Politiikkaohjelmien tai hallituksen kärkihankkeiden jälkikäteisarviointiin tulisi panostaa. Nythän arviointi on satunnaista ja parhaillaankin epäjärjestelmällistä. Tehdyistä virheistä ja politiikkaepäonnistumisista pitäisi ottaa oppia. Nykyisellään sitä ei juuri tehdä, ainakaan riittävän järjestelmällisesti.

Tarkastusvaliokunta on lukuisia kertoja huomauttanut ja jopa vaatinut, että hallituksen on raportoitava myös tavoitteiden toteuttamatta jättämisestä. Toivomukset ovat kaikuneet kuuroille korville. Toisinaan on hyviäkin syitä, miksi asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu, mutta joka tapauksessa asia tulisi raportoida ja samalla selostaa, miksi asetettuja päämääriä ei ole

saavutettu. Edes selvitys siitä, mikä on seurausta hallituksen laiminlyönneistä ja mikä olosuhdemuutoksista ja muista vastaavista tekijöistä, pitäisi sisällyttää vuosikertomukseen.

Eräs varsin käyttökelpoinen, mutta meillä valitettavan alikäytetty menetelmä on ns. *virhepuuanalyysi* (Fault Tree Analysis, FTA, ks. esim Ericson 2011), joka on deterministinen luotettavuustekniikka. Se introdusoitiin vuonna 1962 Bellin laboratoriossa (Bell Telephone Laboratories) Minuteman-ohjusjärjestelmän tuottaneessa projektissa. Boeing paransi tekniikkaa ja kehitti joukon ohjelmistoja, jotka mahdollistavat sekä laadullisia että määrällisiä analyyseja. Nykyään näitä ohjelmistoja käytetään riskien ja luotettavuustutkimuksissa. Menetelmä tutkii syiden, osatapahtumien ja virheiden loogisia yhteyksiä.

Virhepuuanalyysi etenee viidessä vaiheessa:
1 Määrittele ongelma ja sen reunaehdot
2 Rakenna virhepuu: osoita rakenteiden ja sen osien keskinäissuhteet
3 Identifioi minimaaliset tapahtumat: mitkä kaikki tapahtumat tapahtuivat
4 Toteuta laadullinen analyysi
5 Toteuta määrällinen analyysi

Hallitusohjelman ja valtion tulo- ja menoarvion poliittisen luonteen takia ei ole syytä olettaa, että nähtävissä olevassa lähitulevaisuudessa päästäisiin nykyistä olennaisesti täsmällisempään ilmaisuun, sillä on kulloisenkin hallituksen strategisen ja taktisen edun mukaista olla tavoitteenasettelussaan epämääräinen säilyttääkseen maksimaalisen toimintavapautensa ja välttyäkseen arvostelulta: hallitus ei halua stoa käsiään. Epäonnistuminen tavoitteiden saavuttamisessa on helpompi kiistää, jos tavoitteenasettelussa ei aseteta numeerisia arvoja.

Virhepuuanalyysia voidaan soveltaa myös itse hallitusohjelman ja budjetissa asetettujen ministeriöiden vaikuttavuustavoitteiden arviointiin, niin ex ante kuin ex post.

Eduskunnan ja sen Tarkastusvaliokunnan tehtävä on alati vaatia poliittisen tavoitteenasettelun täsmentämistä ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuuden, tehokkuuden ja pätevyyden etukäteispohdintaa riittävän asiallisen valmistelun ja pätevän jälkikäteisseuraamisen varmistamiseksi. Tarkastusvaliokunnan on syytä terästäytyä toiminnassaan ja valppaasti valvoa, että sen asettamat kriteerit täyttyvät.

3) Miten hallituksen tulisi jatkossa raportoida toiminnastaan ja toiminnan tuloksista?

Eduskunnan pitää asettaa kiinteä tulkintakehikko eli esimerkiksi luetella ne kansantalouden muuttujat, joista eduskunta on kiinnostunut. Julkishallinnon toimien tulisi niidenkin olla perusteltavissa jollakin pätevällä arviointitavalla, siis etukäteislaskelmin ja jälkikäteisarvioinnein. Samoin hallitusohjelmalta ja budjettiin kirjattujen ministeriöiden vaikuttavuustavoitteilta on edellytettävä nykyistä olennaisesti kohdallisempaa operationalisointia eli täsmällisiä mittoja hallituksen politiikan onnistuneisuuden ja budjetissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisasteen selvittämisen mahdollistamiseksi. Ei pitäisi asettaa kehittämistavoitteita täsmentämättä, mitkä kehitettävän ilmiön avainmuuttujat ovat, ja mitkä muuttujan arvojen muutokset tulkitaan onnistumisiksi ja mitkä epäonnistumisiksi.

4) Miten yhteys valtion vuotuiseen budjettiin voitaisiin järjestää?

Vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa pitää yltää nykyistä oleellisesti suurempaan täsmällisyyteen ja mitattavuuteen. Budjetin yhteydessä voidaan luetella eduskunnan edellyttämät toimet ja kertomuksessa järjestelmällisesti todeta kunkin asian kohdalla erikseen, onko asiat tyydyttävästi ratkaistu. Kaikkiin asetettuihin päämääriin ei ole aina järkevä pyrkiä, jos esimerkiksi olosuhteet ovat muuttuneet. Tavoitteiden saavuttamatta jättäminen voi siten olla olosuhdemuutoksesta johtuen hyvinkin perusteltua. Tavoitteena ei pitäisi olla ministeriöiden itseruoskinta, vaan niiden realistinen arvio asetettujen tavoitteiden saavuttamisen asteesta, tässä kertyneistä vaikeuksista ja ylipäänsä tavoitteiden ja niiden edistämisen tarkoituksenmukaisuudesta. Käytetyt aineistot, laskentamallit ja niissä tehdyt oletukset sekä toteutettujen arviointien tulokset julkistetaan lähdekritiikin mahdollistamiseksi.

5) Miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin mitata?

Vaikuttavuus on *kykyä tuottaa haluttu tulos.* Vaikuttavuus on asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste ja sitä, missä määrin työstetyt ongelmat on saatu ratkaistuiksi. Ei pidä mitata vain käytettyjä panoksia ja tehtyä toimintaa (prosessia) vaan myös sitä, mitä toiminnalla, siis voimavarojen käytöllä, on saatu aikaiseksi ja sitä, miten vaikutukset ovat muuttaneet asiaintiloja haluttuun suuntaan. Vaikuttavuutta, toisin kuin tehokkuutta, ei voi mitata pelkästään suhteuttamalla tuotokset tai aikaansaannokset käytettyihin voimavaroihin. Prosessin ja tuotosten mittaukset eivät riitä

vaikuttavuuden selvittämiseksi tai valitun politiikan onnistuneisuuden arviointiin.

Vaikuttavuus liittyy läheisesti laadun käsitteeseen. Laadun käsitteelle ei ole mitään yleisesti hyväksyttyä määritelmää tai luonnehdintaa. Erään varsin laajalti kannatetun näkemyksen mukaan laatu on *tarkoitukseensa soveltuvuutta* (fit for purpose) (Juran 1998). Tämän näkemyksen mukaan politiikka on laatuisaa tai laadukasta jos ja vain jos se soveltuu tarkoitukseensa eli relevanttien pelaajien tarkoittamiin tarkoituksiin. Mutta: ketkä ovat relevantteja pelaajia? Eri toimijoilla on eri tavoitteet; mistään tavoitekongruenssista ei monipuoluejärjestelmässä voi olla kyse.

Laadun perinteisen määritelmän mukaan laatu on vaatimuksiin sopeutumista tai *määräyksiin mukautumista* (conformance to specifications). Taguchin (1988) laadunmääritelmän mukaan tuotteen laatu on sen yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten summa siitä alkaen, kun tuote on valmistettu. Ajatus on yksinkertainen: mitä halvemmat kustannukset tuotteesta yhteiskunnalle koituu, sitä laadukkaampi tuote on kyseessä.

Toimien vaikuttavuuden mittaamiseen täytyy käyttää voimavaroja. Eivät vaikuttavuusmitat itsestään synny, vaan niitä pitää määrätietoisesti luoda, testata ja kehittää. Ulkomailta on tässä suhteessa paljon opittavaa. Tämä tehtävä on meillä käytännössä laiminlyöty. Tarkastusvaliokunnan pitää kiinnittää tähän valtiokonsernin puutteeseen vakavaa huomiota: mittojen kehittämiseen pitää paneutua. Mittojen kehittelyssä on huomattava, että sitä tehdään, mitä mitataan. Mitoilla on siis toimintaa suuntaava vaikutus. Yhdysvaltojen laivaston lääkäreiden tuottavuutta mitattiin 1950-luvulla mm. ulosvedettyjen hampaiden lukumäärällä… Pitää huolehtia siitä, että mitattavien organisaatioiden piirissä toimivien toimijoiden kannustevaikutukset ovat kohdallaan, ettei varsinainen toiminta vääristy mittausjärjestelmän takia. Kannusteiden pitää toimia haluttuun suuntaan, asetettujen päämäärien saavuttamista edistäen.

Toimien arvioimiseksi tarvitaan toiminnan kunnollisia *operationalisointeja* ja määrällisiä *mittoja* (If you can't count it, it does not count!) sekä kunnollista, luotettavaa *dataa,* jota pätevin *arviointimenetelmin* ja syvällisin analyysimenetelmin sovelletaan. Tarvitaan myös alati käytävää keskustelua mallinrakennuksen parannuksista ja saavutettujen analyysitulosten merkityksestä. Ei riitä, että tutkitaan – tutkimustulosten on myös vaikutettava käytännön politiikkaan.

Laatuisa indikaattori on
1) *toimintakeskeinen*: mitta auttaa organisaatiota ja sen toimijoita tekemään vain tarpeellisia asioita entistä paremmin tai tehokkaammin ja se on organisaation toimivaltuutuksen piirissä,
2) *tärkeä*: mitta on toiminnan kannalta olennainen,
3) *mitattavissa*: mitan on voitava antaa numeerista dataa
4) *yksinkertainen*: mitan on oltava selkeä ja relevanttien toimijoiden ymmärrettävissä oleva
5) *kustannustehokas*: mittaa on halpaa käyttää.

Eduskunnan kuuluu nykyistä enemmän asettaa valituille politiikkalinjauksille kunnollisia operationalisointeja, joiden avulla voidaan reaaliaikaisesti seurata, miten hyvin tai huonosti tavoitteisiin pääseminen etenee ja inventoida päämäärien saavuttamisvaikeuksien syitä. Eduskunnan kokonaisuudessaan on syytä panostaa mallinnustietotaitonsa päivittämiseen. Eduskunnan tulee nykyistä olennaisesti laajemmin käyttää hyväkseen muualla yhteiskunnassa olevaa mallinnusasiantuntemusta.

6) Miten raportointia voitaisiin kehittää kevyemmällä työtavalla hallinnossa?

Keskittymällä olennaisuuksiin ja vain niihin. Pitää laatia tarkastelukehikko, joka kattaa olennaisuudet ja vain ne. Sitten pitää hankkia data, joka osoittaa, miten asiat todellisuudessa ovat. Tavoitetilan ja todellisen tilan välisen eron mittaamista pitää jatkuvasti ylläpitää.

Hallituksen vuosikertomuksen laadintaan käytetään liian vähän aikaa, mutta liian paljon ihmisiä. Kun kyse kuitenkin on rutiininomaisesta raportointivelvollisuudesta, asian tulisi olla vireillä koko kalenterivuoden. Kertomuksen laadintaan osallistuvien virkamiesten kokonaismäärää voitaisiin olennaisesti supistaa.

Valtiokonsernin kattavaan tilinpäätökseen tähtääminen on kannatettavaa. Itse asiassa on merkillistä, ettei tähän vielä ole ylletty. Niukkenevien voimavarojen olosuhteissa on tuhlausta, ettei tätä ole saatu aikaiseksi.

Viitattu kirjallisuus

Boardman, Anthony. E. ym. (2006). *Cost-benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. ISBN 978013231148-9.

Brent, Robert J. (2008). *Applied Cost-Benefit Analysis*. London: Edward Elgar Publishing. ISBN 9781847206237, 1847206239.

Campbell, Harry F. and Brown, Richard P. C. (2003). *Benefit-Cost Analysis: Financial and Economic Appraisal using Spreadsheets*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 0521821460, 9780521821469.

Ericson, Clifton A., (2011). *Concise Encyclopedia of System Safety: Definition of Terms and Concepts*. London: Wiley. ISBN 0470929758, 9780470929759.

Juran, Joseph M. and Godfrey A. Blanton (Eds) (1998): *Juran's Quality Handbook*. New York: McGraw-Hill Professional. ISBN 007034003X.

Mishan, E. J. and Euston Quah (2007). *Cost-Benefit Analysis*. London: Routledge. ISBN 978-0415349918, 0415349915.

Taguchi, Genichi (1988). *Introduction to Quality Engineering: Designing Quality into Products and Processes*. Unipub: White Plains. ISBN 9283310845, 9789283310846.

Weimer, D. and Vining, A. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall. ISBN 0131830015.

Wiberg, Matti (2014). Eduskunta hallituksen valvojana, ss. 203-225 teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.): *Eduskunta: kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Helsinki: Gaudeamus. ISBN 978-952-495-332-0

Zerbe, Richard O. and Bellas, A. S. (2007). *A Primer for Benefit-cost Analysis*. London: Edward Elgar Publishing. ISBN 1847208010, 9781847208019.