**JHTT-tutkinto 2015**

**19.–20.9.2014**

**Osa III ’Tuloksellisuuden mittaus ja arviointi’**

**Kysymykset 1-4**

Osan kysymyksiin 1-4 annetuista oikeista vastauksista saa yhteensä 4 pistettä

Kysymyksiin 1-4 vastaamiseksi suositeltava aika yhteensä 120 minuuttia eli 2 tuntia.

**Ellet vastaa koneellisesti, kirjoita selvällä käsialalla, kiitos**!

**Kysymys 1.** Tämän kysymyksen tarkoituksena on testata JHTT-kuulusteluun osallistuvien valmiuksia ajatellen heidän tulevia roolejaan suhteessa arviointiin, kuten tekijänä, tekijätiimin jäsenenä, tilaajana, kohteena tai arviointitulosten käyttäjänä.

(1 piste, vastausaika-arvio 40 min.)

Vastaa kuhunkin osakysymyksistä 1.1.-1.3. kunkin niistä jälkeisille viivoille. Kahden ensimmäisen osakysymyksen oikea vastaus antaa 0,25 pistettä, kolmannen osakysymyksen oikea vastaus 0,50 pistettä.

1.1. Suomessa on voimassa jopa kaksikymmentä toisiaan yhtäältä muistuttavaa, mutta ainakin joiltakin osin toisistaan eroavaa julkisen hallinnon aluejakoa. On esimerkiksi jako avi-alueisiin eli aluehallintovirastojen alueisiin, jako ely-keskusten eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueisiin, poliisipiireihin, maakuntien liittojen toimialueisiin ja sairaanhoitopiirien alueisiin. Uudistusten yhteydessä kuten vaikeaksi osoittautuneessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa on ehdotettu erilaisia uusia aluejakoja, jotka eivät ehkä yhtene minkään aikaisemman jaon kanssa ainakaan täydellisesti. Millaisen ennakollisen arviointitutkimuksen konstruoisit sen selvittämiseksi, voitaisiinko aluejakoja yhtenäistää, voitaisiinko niiden määrää vähentää ja voitaisiinko julkisen hallinnon toimintaa keskimäärin tehostaa ja muuten parantaa tuollaisen yhtenäistämis- ja vähentämistoiminnan avulla?

*Parasta olisi laatia kattava arviointimalli, jolla etsittäisiin sellaista ratkaisua, joka parhaalla mahdollisella tavalla täyttäisi samanaikaisesti kutakin asianomaista toimintoa koskevat vaatimukset. Tämä vaatisi sitä, että ensin selvitettäisiin, millaisia aluejakoja kukin toiminto vaatii luonteensa johdosta, millaiset ovat toimintoon käytettävissä olevat resurssit aluksi sillä*

*lisäolettamuksella, että niitä voidaan siirtää toiminnon sisällä mutta ei toimintojen välillä ja millaisia vaihtoehtoja on muodostettavissa ajatellen juuri tuon toiminnon aluejakoja. Kun kutakin toimintoa koskeva kuvattu arviointi olisi saatu aikaan, olisi vuorossa arviointi siitä, miten saada aikaan tavoiteltu ratkaisu, joka täyttäisi samanaikaisesti kutakin toimintoa koskevat vaatimukset. Tuossa yhteydessä olisi myös selvitettävä, missä määrin eri toimintojen välisen yhteistyön parantamisella voitaisiin samanlaistaa aluejakoja ja tehostaa voimavarojen käyttöä. Edelleen, on mahdollista tarkastella, mitä seuraisi kokonaisratkaisua ajatellen siitä, jos voimavarojen siirtäminen toimintojen välillä olisi ainakin joissakin suhteissa mahdollista.*

*Luonnehdittu arviointitapa olisi pääasiassa laskennallinen. Tarvittavia tosiasiatietoja voitaisiin hankkia niin yleisistä tilastoista kuin kunkin toiminnan toimintatilastoista, tuloslaskennasta ja toteutetuista arvioinneista. Tiedonhankintaa voitaisiin täydentää surveymetodein eli kyselyin ja haastatteluin. Koska asiaan liittyy hyvinkin voimakkaita alueellisia ja muita intressejä, parhaiksi katsotut aluejakojen kokonaisratkaisut tulee myös testata niiden toteutettavuuden kannalta ottaen huomioon ehdot kunkin niistä hyväksymiselle.*

*Huomattavasti vaatimattomammatkin ratkaisut kuin tässä kuvattu arvosteltiin siten, että kokeeseen osallistujille annettiin verrattain runsaasti pisteitä esimerkiksi vastauksen innovatiivisen ja kekseliäisyyden perusteella. Myös siitä hyvitettiin, jos ehdotettu malli oli nimenomaan ja kenties hyvinkin huolellisesti perusteltu.*

1.2. Näkyvimpiä julkisen politiikan mukaan lukien talouspolitiikan ja sitä kautta julkisen taloushallinnon piirteistä ovat nykyisin ”säästöt”. Tarkastele noita ”säästöjä” arvioinnin näkökulmasta. Millä edellytyksillä ”säästöiksi” kutsutut toimet ”säästävät”, millä ei? Pohdi myös sitä, miten taloudellisen ajattelun ja kustannuslaskennan kannalta tärkeää

vaihtoehtoiskustannusajattelua voitaisiin soveltaa valmisteltaessa päätöksiä siitä, minkä kohteiden julkista rahoitusta yhtäältä vähennetään ja toisaalta lisätään ja minkä kohteiden rahoitus jätetään ennalleen. Tarkastele myös sitä, millaisissa tapauksissa ”säästöiksi” kutsutut julkisten menojen leikkaukset eivät ”säästäkään”, vaan päinvastoin saattavat aiheuttaa suuremmat kustannukset kuin ne summat, jotka teknisessä mielessä ”säästetään” eli leikataan.

*Ottaen huomioon JHTT-kokeen luonteen ja JHTT-tilintarkastajilta vaaditun asiantuntemuksen oli sekä perusteltua odottaa että tosiasiassa tavallista, että kokeeseen osallistuvat korostivat vaihtoehtoiskustannustarkastelua kysymyksessä olevassa asiassa. Tosin varsin monelta kokeeseen osallistujalta jäi tarkentamatta tämä menettelytapa, johon oli viitattu jo kysymyksen asettelussa. Pisteitä annettiin erityisesti, mikäli käsitystä soveliaasta laskentatavasta oli avattu sen tarkastelemiseksi.*

*”Säästöt” eivät ”säästä”, mikäli niistä aiheutuu vähintään säästöjen suuruisia menetyksiä joko samassa kohteessa tai toisaalla kuin siellä, minne säästöt kohdistuvat, tai jos ”säästämisestä” tiettynä ajankohtana aiheutuu vähintään samansuuruiset kustannukset myöhemmin. Etenkin jälkimmäiseen seikkaan usea vastaaja kiinnitti huomiota esimerkin monessa tapauksessa juontuessa lapsiin tai nuoriin kohdistuvista toimenpiteistä. Vastaavalla tavalla voitaisiin tarkastella myös esimerkiksi teknisten infrastruktuurien korjaus- ja korvausinvestointien jättämistä tekemättä. Lyhyen aikaa niin menetellen suuremmat menetykset voitaneen välttää, mutta sittemmin kasaantunut korjaus- ja korvaustarve aiheuttavat suuret kustannukset.*

*Varsinaista taloustieteeseen oleellisesti kuuluvaa marginaaliajattelua ei vastauksissa juuri tavoitettu. Kysymys on ajattelutavasta, jonka mukaan periaatteessa rahoituksen ja samalla voimavarojen kohdentumisen painopisteitä muutettaessa vähennyksiä tehtäisiin sieltä, missä*

*voimavarojen tuottavuus on ollut alhaisempi kuin siinä vaihtoehtoisessa kohteessa tai niissä vaihtoehtoisissa kohteissa, joihin rahoitus kohdennetaan. Uuteen kohteeseen puolestaan on perusteltua kohdentaa lisää voimavaroja kohteista, joista voimavaroja supistetaan, kunnes syntyvä hyödyn lisäys laskee samalle tasolle kuin mikä on hyödyn menetys siinä kohteessa tai niissä kohteissa, joista voimavaroja poistetaan. Ajattelutapa on itse asiassa yhtenevä vaihtoehtoiskustannusajattelun kanssa.*

1.3. Saat kohtuullista korvausta vastaan tehtäväksesi arvioida, miten kolme tulosyksikköinä toimivaa tiedekuntaa, A, B ja C, käsittävässä Putkinotkon yliopistossa (PY) tulisi sopeutua rahoituksen supistuksiin. Arviointivuoteesi saakka yliopistossa on selvitty sillä, että valtionapuna saadun perusrahoituksen muutoksia sääntelevän yliopistoindeksin tarkistamatta jättämisen johdosta (jolloin valtionapurahoituksen ostovoima on tyypillisesti laskenut 1-2 % vuodessa) useimmat eri syistä (eläkkeelle siirtyminen, muihin tehtäviin siirtyminen jne.) vapautuneet tehtävät on lakkautettu. Nyt edessä ovat vuositasolla keskimäärin 5 %:n lisäleikkaukset (prosenttimäärä liittyy vain tähän tehtävään eikä sellaisenaan ole johdettu nyky-Suomen tilanteesta vuonna 2015 tai sen jälkeen).

Tehtäväsi on arvioida tilanne ja laatia perusteltu ehdotus siitä, miten leikkaukset tulisi tiedekuntien kesken kohdistaa.

Kuten Suomen muissakin yliopistoissa, PY saa perusrahoituksena siten, että siitä 25 % määräytyy koulutus- ja tiedepoliittisilla perusteilla, joihin yliopistot eivät voi vaikuttaa, 37 % kandidaatin- ja maisterintutkintojen tai muiden perustutkintojen suorittamista ja opintojen etenemistä koskevien tavoitteiden saavuttamisen mukaan siten, ettei tavoitteiden ylityksistä palkita, 3 % opetusta ja opiskelua koskevien kansainvälistymistavoitteiden mukaan, 1 % valmistuneiden työllistymisen

mukaan, 9 % tohtorintutkintotavoitteiden saavuttamisen mukaan, 13 % julkaisutuotannon mukaan, 9 %:n saadun kilpaillun tutkimusrahoituksen mukaan ja 3 % tutkimustoiminnan määrättyjen kansainvälistymistavoitteiden mukaan. Osuudet on laadittu tätä tehtävää varten eivätkä välttämättä vastaa Suomen tilannetta vuonna 2015.

Tiedekunnasta A perus- ja tohtorintutkinnon suorittaneet eivät juuri saa valmistuttuaan töitä. Tiedekunnan A alalle on kohdistunut erittäin runsaasti valtakunnallista rahoitusta koulutus- ja tiedepoliittisilla perusteilla. Vuonna 2015 tehtäviinsä astuneen hallituksen tulevat linjaukset vaikuttavat tuohon valtakunnalliseen rahoitukseen oletettavasti entistäkin myönteisempään suuntaan. Tiedekunnan tieteellinen julkaisutoiminta on käytännössä olematonta, mutta tiedekunta on yliopistonsa johtava kilpaillun (tässä tapauksessa kansallisen) tutkimusrahoituksen saaja. Tuon rahoituksen odotetaan supistuvan joskin vain jonkin verran. Toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa olevien tiedekunnassa työskentelevien tutkija-opettajien ja hallintohenkilöiden keski-ikä on 55 vuotta. Yliopiston sisäisessä rahanjaossa tiedekunta A:han kohdistetaan 110 prosenttia niistä varoista, jotka tiedekunta laskennalliselta kannalta ansaitsee yliopistolleen.

Tiedekuntaan B ei kohdistu juuri lainkaan valtakunnallista rahoitusta koulutus- ja tiedepoliittisilla perusteilla. Odotettavissakaan ei lisää tuollaista rahoitusta ole. Tiedekuntaan kohdistuu tuskin lainkaan kilpailtua tutkimusrahoitusta. Käytännössä kaikki tiedekunnasta valmistuneet perustutkinnon ja tohtorintutkinnon suorittaneet saavat töitä, monet perustutkinto-opiskelijoistakin jo opintojensa aikana. Perustutkintoa suorittavat opiskelevat tiedekunnassa ahkerasti ja joutuisasti ja saavat tutkintonsa valmiiksi mallikelpoisen nopeasti. Sen sijaan tohtorintutkinnon suorittavat etenevät yleensä hitaasti eivätkä monet heistä lainkaan. Tiedekunnan tieteellinen julkaisutoiminta on keskimääräisen laajaa. Toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa olevien tiedekunnassa työskentelevien tutkija-opettajien ja hallintohenkilöiden keski-ikä on 45 vuotta. Yliopiston

sisäisessä rahanjaossa tiedekunta A:han kohdistetaan 90 prosenttia niistä varoista, jotka tiedekunta laskennalliselta kannalta ansaitsee yliopistolleen.

Tiedekunta C täyttää verrattomasti sekä perustutkinto-opiskelun että tieteenharjoituksen kansainvälistymiskriteerit. Sen sijaan perus- ja tohtorintutkintotuotantotavoitteiden saavuttaminen on tiedekunnassa kangerrellut. Tieteellinen julkaisutoiminta on huomattavan laajaa ja aktiivista. Toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa olevien tiedekunnassa työskentelevien tutkija-opettajien ja hallintohenkilöiden keski-ikä on 50 vuotta. Yliopiston sisäisessä rahanjaossa tiedekunta A:han kohdistuu tarkalleen 100 prosenttia niistä varoista, jotka tiedekunta laskennalliselta kannalta ansaitsee yliopistolleen.

*Kysymys oli ehdoin tahdoin tehty hankalaksi, sellaiseksi, että sitä puntaroidessaan JHTT-kuulusteluun osallistuvat saivat tehdä aivotyötä. Tarkasteltavien tulosyksiköiden A, B ja C vertailu oli tahallaan tehty vaikeaksi. Yksikkö A on eräänlainen rahasampo, mutta se ei kunnostaudu yliopistotoiminnalle ominaisista syistä vaan siksi, että se sijoittuu valtakunnallisessa rahoituksessa suosituille aloille. Valtakunnallinen rahoitus sattuu tarkastellussa tapauksessa olemaan sellaista, ettei se suosi yliopistoissa niiden yliopiston luonteen mukaista toimintaa. Yksikkö B:kään ei kunnostaudu yliopistotoiminnan ydinaloilla, vaan toimii eräänlaisena ammattikorkeakouluna tai jopa ammattikouluna. Yksikkö C kunnostautuu yliopistoille nimenomaan yliopistoina ominaisissa tehtävissä, mutta ei sen sijaan tutkintoja suorittaneiden työllistymisessä.*

*Yhtä ainoaa oikeaa vastausta tehtävään ei voitu olettaa olevan olemassa. Yliopisto itse on palkinnut ”rahasampoa” eli A:ta rahoittamalla sitä suhteellisesti enemmän kuin mitä A ansaitsee rahaa ottaen huomioon yliopistoa koskevan ulkoisen rahoituksen kriteerit. Harkittavissa on, että tuota ”ylikompensaatiota” lasketaan lähemmäs 100 prosenttia ja jopa tarkalleen tuohon lukemaan. Sen sijaan ei kenties ole niinkään perusteltua, että A:n henkilöstöä supistettaisiin vahvasti odotettavissa*

*olevan luontaisen poistuman muita, jottei juuri miltään osin ”teurastettaisi kuntamunia munivaa hanhea”.*

*Kuten yksikkö A, siis myös yksikkö B harjoittaa vähemmän yliopistomaista toimintaa kuin yksikkö C. Koska yksikkö B kuitenkin kiistatta hyödyttää yliopistoa, sen osuutta niistä varoista, jotka B tavallaan hankkii yliopistolle, tuskin on perusteltua laskea. Osuuden nostamiselleKaan tuskin on perusteita.*

*Jotta yliopisto pysyy yliopistona, yksikön C rahoitusta ei näyttäisi olevan perusteltua ainakaan laskea C:n suhteellisena osuutena sen vaikutuksesta yrityksen rahoitukseen. Yksikön suhteellisen osuuden pysyttäminen tuskin olisi huonoimpia ajateltavissa olevia ratkaisuja.*

**Kysymys 2.** Kysymyksen tarkoituksena on saada vastaajat pohtimaan ja kartoittamaan yhtäältä tuloksellisuuden tarkastuksen (tuloksellisuustarkastuksen, toiminnan tarkastuksen, *performance auditing*) ja toisaalta arvioinnin (evaluaation, evaluoinnin, *evaluation*) yhtäläisyyksiä ja eroja.

(0,5 pistettä, vastausaika-arvio 15 minuuttia.)

Vastaa kuhunkin kohdista I.-X. käyttäen seuraavaa asteikkoa:

3 Piirre on tärkeä tai erittäin tärkeä

2 Piirre on tavallinen tai esiintyy usein tai verrattain usein

1 Piirre on harvinainen tai ei esiinny

Sisällöltään oikeasta vastauksesta kuhunkin kohdista I.-X. saa 0,05 pistettä, eli koko kysymyksestä yhteensä saa 0,5 pistettä.

*Parhaat pisteet saaneissa vastauksessa oli erityisesti esitetty paikkansa pitävästi tarkasteltujen kriteerien tärkeysjärjestys tuloksellisuustarkastuksessa/toiminnan tarkastuksessa ja toisaalta evaluaatiossa. Jottei vastausten arvostelu olisi muodostunut liian ankaraksi, mainitun järjestyksen ollessa oikean sovellettiin maltillista arvostelua sen suhteen, minkä nimenomaisen numeron vastaaja oli sijoittanut erikseen osoitettuihin vastauskohtiin vastaustaulukossa. Kysymys osoittautui kaiken kaikkiaan helpoimmaksi neljästä arviointia koskevasta kysymyksestä vuoden 2015 JHTT-kokeessa.*

| | Tuloksellisuustarkastus, toiminnan tarkastus, *performance auditing* | Evaluaatio, *evaluation* |
|---|---|---|
| I. Tehokkuus, tuottavuus, säästäväisyys | *3* | *2* |
| II. Tavoitteiden saavuttamisaste ylipäätään | *2-3* | *3* |
| III. Liiketaloudellisten tavoitteiden saavuttamisaste | *2-3* | *1-2* |
| IV. Liiketaloudellinen kannattavuus | *2-3* | *1-2* |
| V. Satunnaistetun koeasetelman tai sen jonkin muunnelman soveltaminen | *1-2* | *3* |
| VI. Yhtäältä vaikutusten tai tuotosten ja toisaalta panosten ilmaisu rahamäärin | *3* | *2* |
| VII. Kielteisten ja myönteisten sivuvaikutusten erittely riippumattakin noiden vaikutusten lajista (esim. taloudelliset, sosiaaliset, ympäristöä koskevat) | *1-2* | *3* |
| VIII. Kohteen erittely etukäteen: ennen toimintaa, politiikkatointa tai vastaavaa | *1-2* | *2-3* |
| IX. Kohteen erittely jälkikäteen: toiminnan, politiikkatoimen tai vastaavan jälkeen | *3* | *3* |
| X. Toiminnan kohteiden osallisuus toimintaan, jonka kohteita he tai ne ovat | *1-2* | *2* |

**Kysymys 3.** Kysymys koskee joukkoa keskeisiä arviointiin liittyviä käsitteitä ja menettelytapoja.

(1 piste, vastausaika-arvio 25 min.).

Vastaa kuhunkin osakysymyksistä 3.1.-3.5. kunkin niistä jälkeisille viivoille. Oikea vastaus kuhunkin osakysymykseen antaa 0,2 pistettä eli viidenneksen kaikkiaan 1 pisteestä.

3.1. Mitä kolmea seikkaa vaatii kausaliteetin eli syy- ja seuraussuhteen toteaminen empiirisessä kokeellisessa, kvasikokeellisessa tai ei-kokeellisessa arvioinnissa?

*Syyn ja seurauksen tulee korreloida, syyn tulee ajassa sijoittua ennen sen vaikutusta eikä vaikutus saa aiheutua mistään muusta ”kolmannesta” tai ”väliintulevasta” seikasta.*

3.2. Vaikka satunnaistetun koeasetelman soveltamiselle arvioinnissa on vahvat perustelut, mistä saattaa johtua, ettei tuota asetelmaa panna toimeen? Millä tavoin noissa vaihtoehtoisissa tapauksissa voidaan menetellä arvioitaessa?

*Olosuhteita ei kenties yhteiskunnallisissa oloissa voida vakioida lähellekään laboratorio-olosuhteita. Koe- ja kontrolliryhmien muodostaminen ei esimerkiksi kenties ole mahdollista. ”Kolmansien” tekijöiden vaikutuksia ei kenties ole mahdollista kontrolloida. Koeasetelmaa saattaa olla vaikea panna toimeen mm. sen vaatiman ajan ja aiheutuvan viiveen johdosta, mikäli tarjolla on edes kohtalaisella todennäköisyydellä sellainen toimintatapa, joka todennäköisesti tepsii ratkaistavaan ongelmaan. Esimerkiksi soveltuu mahdollisesti tepsivä lääke siihen saakka parantumattomaan ja jopa kuolemanvaaralliseen sairauteen. Kvasikokeelliset arviointiasetelmat voivat tulla kysymykseen, ellei koeasetelmaa voida toteuttaa mutta koeasetelman monia periaatteita on silti mahdollista panna toimeen. Ellei kvasikokeellista asetelmaakaan voida soveltaa, joudutaan*

*tulemaan toimeen pelkästään jälkikäteisellä arvioinnilla. Poliittisista syistä saattaa sitä paitsi johtua, ettei arviointia panna toimeen, jos on mahdollista, että se jälkikäteen osoittaa, että toteuttavan toimenpiteen joko lähtökohtaolettamukset eivät ole pitäneet paikkaansa tai ettei toimenpide ainakaan ole saanut aikaan niitä vaikutuksia, joihin sillä tähdättiin. Arviointi kaiken kaikkiaan saattaa jäädä toteuttamatta myös siksi, että toimenpiteen täysin toteuduttua hallitsee jo toinen hallitus (tai on pidetty kunnallisvaalit ja monet kuntapäättäjät ovat kenties vaihtuneet), eikä kiinnostusta enää ole siihen, miten 3-5 vuotta aikaisemmin tehdyt päätökset ovat vaikuttaneet.*

3.3. Mikä erityisesti luonnehtii arviointia, joka toteutetaan tieteellisen realismin eli kriittisen tieteellisen realismin näkökulmasta? Miten tuossa tapauksessa suhtaudutaan tutkittavien vaikutusten lähteisiin? Miten nuo vaikutukset ymmärretään? Millä tavoin arvioinnissa edetään havaituista tai oletetuista vaikutuksista kohden niitä seikkoja, joiden oletetaan määräävän noita vaikutuksia?

*Vaikutusten lähteet ymmärretään mekanismeiksi, joista ei sellaisenaan voida havaita mutta joista vaikutukset pohjimmiltaan kumpuavat. Arviointi voi asettaa noita mekanismeja koskevia hypoteeseja ja testata niitä. Jos hypoteesit saavat tukea, käsitys mekanismeista saa tukea. Vaikutukset ymmärretään seikoiksi, jotka ovat tuloksena mekanismien rakenteista, ominaisuuksista tai muutoksista. Määrätynlainen hypoteesien laadinta on se tapa, jolla ryhdytään etenemään kohti käsitystä tutkittavissa mekanismeista.*

3.4. Mitä tarkoittaa ”katkaistun aikasarja-asetelman” soveltaminen arvioinnissa? Voit halutessasi havainnollistaa vastaustasi esimerkillä soveltuvaksi katsomastasi kohteesta.

*Katkaistun aikasarja-asetelman soveltaminen liittyy tilanteisiin, joissa tapahtumat sijoittuvat aika-akselille vastaavasti kertyy havaintoja usealta ajankohdalta. Aikasarja on yhtä kuin tarkasteltua*

*kohdetta koskevien havaintojen sarja ajassa, mainittuina eri ajankohtina. Oletettakoon, että aikasarjassa tapahtuu tiettynä ajankohtana selvä tasosiirtymä joko ylemmäs tai alemmas aikaisempaan verrattuna sen jälkeen, kun on toteutettu tietty toimenpide, jolla on tarkoitus vaikuttaa kohteeseen juuri sen suuntaisesti kuin siirtymä on toteutunut. Tuo tasosiirtymä on perusteltua suhteuttaa yhteen tai useampaan soveltuvaan vertailukohteeseen. Suhteutuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei vastaavanlaista tasosiirtymää ole tapahtunut myös muissa kohteissa, jotka ovat joskaan ei täysin samanlaisia niin riittävästi vertailukelpoisia arvioinnin kohteen kanssa.*

*Mikäli tasosiirtymä on tapahtunut varsin samanlaisena kohteessa ja vertailukohteessa, ei voida perustellen väittää, että kohdetta koskenut toimenpide olisi vaikuttanut aiotulla tavalla. Kenties se ei ole vaikuttanut juuri lainkaan. Jos sen sijaan tasosiirtymä on tarkoitetun suuntaisena tapahtunut vain kohteessa mutta ei vertailukohteissa ainakaan samanlaisena kuten samansuuntaisena tai yhtä voimakkaana, saadaan tukea sille käsitykselle, että toimenpide on vaikuttanut aiotulla tavalla.*

### 3.5. Miten yhteiskunnallinen kustannushyötyanalyysi voi tai voisi palvella arviointia?

*Ei ole estettä sille, ettei yhteiskunnallinen kustannushyötyanalyysi (”YKH”) voisi sellaisenaankin palvella arviointia. Laskentatoimen näkökulmasta YKH on laajennettua investointilaskentaa, josta YKH on lainannut muun muassa kustannusten ja tuotosten (hyötyjen) palauttamisen laskennalla samanaikaisiksi ja siten vertailukelpoisiksi. Kuten monissa vastauksissa oli oikein todettu, YKH:ssä otetaan huomioon kaikki aiotusta tai toteutuneesta toimenpiteestä asianomaisessa ”yhteiskunnassa” aiheutuneet hyödyt ja kustannukset riippumatta siitä, kehen tai mihin ne kohdistuvat ja milloin ne aiheutuvat. Laaja- ja pitkävaikutteiset hankkeet ovat olleet tyypillisiä YKH:n soveltamiskohteita. Kustannusten ja hyötyjen laskentaa YKH:ssa on usein arvosteltu subjektiivisuudesta, mutta tuohon laskentaan on käytettävissä menettelytapoja, jotka lieventävät*

*subjektiivisuuden ongelmia. Nimenomaisen YKH:n asemesta saatetaan soveltaa sitä muodoltaan vastaavia mutta kevyempiä menettelyjä esimerkiksi silloin, kun on kysymys pitkävaikutteisista toimenpiteistä, jotka koskevat vaikkapa lapsia ja nuoria, uudistuvia tai uudistumattomia luonnonvaroja tai ympäristöä. Kysymys ei sellaisenaan koskenut kustannus-vaikuttavuusanalyysia, mutta mainittakoon, että se on YKH:n sikäli supistettu muoto, että sen kohteena on vain sen selvittäminen, mitkä vaikutukset saadaan aikaan tietyillä kustannuksilla. Vaikutuksia voidaan arvioida esimerkiksi vaihtoehtojen välisen vertailun perusteella nollavaihtoehdon muodostuessa siitä, ettei tehdä mitään.*

**Kysymys 4.** Kysymykseen vastaaminen vaatii riittävää tuntemusta Euroopan komission laatimia lainsäädäntöehdotuksia ja politiikkatoimia (*policies*) koskevasta ennakollisesta arvioinnista Suomessa.

(1,5 pistettä, vastausaika-arvio 40 minuuttia).

Oikea vastaus kuhunkin osakysymyksistä 4.1.-4.5. antaa saman määrän osapisteitä eli 0,3 pistettä kysymyksen 4 kaikkiaan 1,5 pisteestä.

Kutakin Euroopan unionin jäsenmaata koskevat seuraavat seikat. Määrättyjen politiikka- ja lainsäädäntötointen (*policies*) aloilla jäsenmaat ovat luovuttaneet valtansa Euroopan unionille, kuten neuvoteltaessa määrätyistä kansainvälisistä sopimuksista. Eräillä muilla aloilla kuten EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa politiikkatoimet ovat pääasiassa EU-toimia, mutta jäsenmaiden on sallittua asetetuissa rajoissa panna toimeen EU-toimia täydentäviä kansallisia toimia. Tietyillä aloilla kuten ympäristöpolitiikassa EU-lainsäädäntöä ja EU-politiikkatoimia on tosin runsaasti, mutta jotakuinkin yhtä tärkeää ovat myös kunkin jäsenmaan lainsäädäntö ja sen politiikkatoimet. Eräillä muilla aloilla EU:n toiminta on sen sijaan jäsenmaiden omiin toimiin verrattuna selvästi toissijaista.

Suomessa Euroopan komission lainsäädäntöehdotusten ja komission tekemien politiikkatoimia koskevien ehdotusten ennakkoarviointi on valtioneuvoston ministeriöiden vastuulla ministeriöiden välisen työnjaon mukaisesti. Erityisen ilmeistä on se, että ennakkoarviointia tarvitaan, mikäli komission lainsäädäntöehdotus johtaessaan sittemmin EU-direktiiviin vaatii kansallisia lainsäädäntötoimia, joilla direktiivi pannaan kansallisesti toimeen antamalla asiaa koskeva kansalliseen lainsäädäntöön kuuluva säädös. Samoin on ilmeistä, että ennakkoarviointi on

perusteltua, mikäli Euroopan komissio julkistaa aikeensa käynnistää huomattavia toimia uuden toimintapolitiikan saamiseksi aikaan tai siihen asti harjoitetun toimintapolitiikan huomattavaksi muuttamiseksi siten, että kummassakin tapauksessa luultavasti syntyy myös uutta EU-lainsäädäntöä tai merkittävästi muutetaan siihen saakka voimassa olleita EU-säännöksiä.

JHTT-tutkintovaatimuksiin kuuluvan aineiston perusteella vastaa osakysymyksiin 4.1.-4.5.

Kuten monissa käytännön arviointitehtävissäkin, sinulla on tiettyä harkinnanvaraa vastatessasi. Vastaavasti ”oikeat” vastaukset kuhunkin kysymykseen voivat olla jossakin määrin keskenään erilaisia.

4.1. Oletettakoon, että Euroopan komissio Suomen kannalta äkkiarvaamatta saattaa julkisuuteen laajan ehdotuksen, jonka mukaan saatettaisiin muutaman kuukauden sisällä voimaan kymmenkunta direktiiviä, jotka kansallisesti voimaan saatettuina sääntelisivät yksityiskohtaisesti metsätaloutta kussakin jäsenmaassa. Asianomainen ministeriö Suomessa alkaa harkita tarjouskilpailun käynnistämistä siinä tarkoituksessa, että odotettavan direktiivipaketin vaikutukset maassamme voitaisiin ennalta arvioida. Mikä olisi ministeriön aikoman menettelytavan ongelmana?

*Aihepiirin, metsäalan, olisi voinut odottaa soittavan eräänlaisia hälytyskelloja vastaajien keskuudessa, mutta näin ei käynyt. Metsätalous kuuluu niihin politiikkatointen aloihin, joita koskevaa EU-politiikkaa ei nimenomaan ole muodostunut edes lievemmissä, ei-sitovissa muodoissa. Metsäisenä vahvan yksityismetsätalouden maana, jossa pitävät pääkonttoriaan ja harjoittavat metsäteollisuutta huomattavat yritykset, Suomi on nimenomaan koettanut vaikuttaa asioihin siten, ettei EU käynnistäisi laaja- saati täysimittaista eurooppalaista metsäpolitiikkaa. Välillisesti metsäpolitiikan alaa kuitenkin sivuavat mm. tietyt EU:n ympäristöpolitiikan osa-alat.*

*Useissa vastauksissa oli oikein ymmärretty kuvatun tilanteen yleinen vakavuus, olipa kysymys mistä tahansa asiasta. Komission aikeet olisivat suurisuuntaiset, mutta kansalliseen reagointiin on erittäin vähän aikaa. Tarjouskilpailun harkintaan ei itse asiassa ole kansallisesti hetkeäkään käytettävissä. Osin ”vahinko” on kenties jo syntynyt, ellei Suomi ole voinut vaikuttaa asiaan ennalta Brysselissä erilaisin yhdistelmin maan hallituksen ”lobbausta” ja maan intressiryhmien aktiivisuutta. Nopeilla selvitystoimilla kansallisesti pahimpia vaihtoehtoja voidaan kuitenkin kenties eliminoida myös jouduttaessa toimimaan viime hetkessä.*

4.2. JHTT-tutkintovaatimuksiin sisältyvän aineiston mukaan oikeusministeriö on antanut 2000-luvun 1. vuosikymmenellä kattavat ohjeet siitä, miten lainsäädäntöehdotusten taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset tulisi arvioida. Toisaalta samoihin vaatimuksiin sisältyvän aineiston mukaan on ehdotettu – muun muassa VTV:n julkaisemassa raportissa – erityisen lainsäädännön vaikutusten arviointia harjoittavan neuvoston perustamista. Asiaa koskeva ehdotus sisältyy myös keväällä 2015 nimitetyn Suomen hallituksen ohjelmaan. JHTT-tutkintovaatimuksiin sisältyy myös ehdotus EU-lainsäädännön ja EU-politiikkatointen vaikutuksia koskevan ennakkoarvioinnin monien hankkeiden toteuttamisesta siten, että valtioneuvoston kanslia solmisi määräaikaisen sopimuksen asiasta järjestettävän kilpailutuksen voittavan tahon kanssa, minkä jälkeen tuo taho määräajan arvioisi mainittuja vaikutuksia. Eivätkö ohjeet, ehdotus mainitun neuvoston perustamisesta ja mainitusta arvioinnin ulkoistamisesta yhdessä vaikuta yliorganisoinnilta? Millaiset seikat kuitenkin voisivat perustella sitä, etteivät aikaisemmat menettelytavat riitä, jotta vaikutukset tulisivat kunnolta ennalta arvioiduiksi?

*Mainittuihin oikeusministeriön ohjeisiin liittyy se ongelma, että niitä noudatetaan vajavaisesti ja monissa tapauksissa tuskin lainkaan. Hallituksen halu toteuttaa hankkeensa nopeasti yhdistyneenä*

*usein vallitsevaan kiireeseen kuluvat laiminlyöntien syihin. Vaikutustenarviointineuvoston syntymisen kriittinen kysymys on se, haluaako hallitus, että sen aikomuksiin kohdistuu ennakollista arviointia, joka saattaisi osoittaa, että jotkut noista aikomuksista ovat ehkä huonosti valmisteltuja tai eivät käytettävissä olevan parhaan tiedon mukaan vaikuttaisikaan siten kuin hallitus esittää. Se, mikä on tieto- ja näyttöperusteisuuden kannalta toivottavaa, saattaa kaiken kaikkiaan olla poliittisesti vaikeaa saada aikaan. Helpointa olisi kenties korostaa neuvoston ja sille kaavaillun sihteeristön toiminnassa EU-lainsäädäntö- ja politiikkatoimiehdotusten kansallisen ennakkoarvioinnin tehtäviä. Näyttöperusteisen ja tasokkaan päätöksenteon kannalta kuitenkin myös kansallisten vastaavien ehdotusten ennakkoarviointi olisi sinänsä toivottavaa.*

4.3. Luonnehdi tiiviisti sitä, miten Euroopan komissiossa valmisteltujen ja komission sittemmin antamien lainsäädäntöä ja politiikkatoimia koskevien ehdotusten ja esitysten ennakkoarviointi ennen sitovia päätöksiä tapahtuu EU:n kolmessa keskeisimmässä instituutiossa eli komission omassa organisaatiossa, EU:n neuvoston piirissä ja Euroopan parlamentissa.

*Komissio toteuttaa vakiintunutta lainsäädäntö- ja politiikkatoimiehdotustensa ennakkoarviointia. Tarkoitusta palvelevat niin arviointiohjeet kuin vaikutusten arviointilautakunta. Tuo lautakunta mm. palauttaa uudelleen valmisteluun huomattavan osan komission eri puolilla valmistelluista ehdotuksista.*

*Vaikka sillä perusteella kuin asiasta on sovittu myös EU:n neuvoston hallinnossa voidaan harjoittaa mainittua arviointia, se on käytännössä jäänyt verrattain vähäiseksi. Syihin kuuluu neuvoston poliittinen luonne jäsenmaiden edustajien päätöksenteon areenana.*

*EU:n parlamentissa on äskettäin käynnistetty varsin perusteellinen arviointitoiminta, joka tukeutuu tarkoitusta varten perustettuun hallintoyksikköön. Arviointi vaihtelee komission toteuttamien ennakkoarviointien tiivistämisestä parlamentin päätöksenteon käyttöön täysin itsenäisiin, myös*

*laajahkoihin arviointeihin. Parlamentin hallinnossa on myös muita elimiä, jotka sijoittuvat luonteeltaan lähelle samaista ennakkoarviointia. Mainitut arvioinnin muodot palvelevat nimemomaan parlamentin valiokuntien päätöksentekoa.*

4.4. Tietyt EU:n jäsenmaat on JHTT-tutkintovaatimuksiin sisältyvässä aineistossa nähty muita jäsenmaita esikuvallisemmiksi EU-lainsäädäntöä ja EU-politiikkatoimia koskevan ennakkoarvioinnin kehittämiselle Suomessa. Mitkä ovat nuo esikuvallisiksi mielletyt jäsenmaat, käsityksesi mukaan millä perusteella miltä osin kansallisia järjestelyjään ja millä tavoin?

*Saksa on ilmeisin esikuvamaa. Liittokanslerin virastossa toimii Normenkontrollrat-niminen vaikutusten ennakkoarvioinnin elin. Se on esikuva Suomessa syntyneille ehdotuksille lainsäädäntö- ja politiikkatointen ennakkoarviointia harjoittavan vaikutustenarviointineuvoston ja sen sihteeristön perustamiseksi.*

*Lainsäädäntö- ja politiikkatointen ennakkoarvioinnin sisällön kannalta keskeinen esikuvamaa on Suomea ajatellen myös Iso-Britannia.*

*Asiaan liittyvien arviointitoimintojensa moninaisuuden perusteella vertailumaaksi kohoavat myös Alankomaat.*

*Saksa, Iso-Britannia ja Alankomaat kuuluvat aktiivisimpiin jäsenmaihin vaadittaessa komissiota poikkeuksetta laadituttamaan ja esittämään niille asetettavat vaatimukset täyttävät ennakkoarvioinnit komission tekemistä EU-lainsäädäntö- ja EU-politiikkatoimiehdotuksista.*

4.5. Vaikka julkisuudessa ei juuri ole tapana esittää käsityksiä siitä, että valtioneuvoston eri ministeriöillä olisi jossakin määrin erilainen kapasiteetti harjoittaa EU-lainsäädäntöä ja EU-politiikkatoimia koskevaa ennakkoarviointia, JHTT-tutkintovaatimuksiin sisältyvä aineisto tarjoaa mahdollisuuksia muodostaa tuollaisia käsityksiä. Luonnehdi ministeriöitä, joilla hallinnonaloineen

eri syistä katsot olevan yhtäältä hyvät ja toisaalta vähemmän mallikelpoiset mahdollisuudet panna toimeen EU-lainsäädäntöä ja EU-politiikkatoimia koskevaa ennakkoarviointia. Perustele kantasi.

*Valtioneuvoston kanslialla on ennakkoarvioinnin kapasiteettia, mutta kanslian luonne pääministerin alaisena yksikkönä eikä substanssiministeriönä asettaa asiassa rajoja. Valtioneuvoston kanslia ei voi harjoittaa ennakkoarviointia ministeriöiden puolesta niiden toimialoilla muuta kuin erikoistapauksissa.*

*Valtiovarainministeriöllä on etenkin valtion taloutta koskevissa kysymyksissä huomattavaa arviointikapasiteettia. Ministeriön hallinnonalassa toimii sektoritutkimuslaitos Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, joka samoin on harjoittanut ja harjoittaa arvioinnin luonteisia tehtäviä.*

*Maa- ja metsätalousministeriöllä on sekä omassa organisaatiossaan arviointikapasiteettia että hallinnonalassaan sektoritutkimuslaitoksia, joilta ministeriö voi tilata arviointeja.*

*Se mikä koskee maa- ja metsätalousministeriötä, soveltuu muunnettuna myös sosiaali- ja terveysministeriöön. Sen toimialalla kuten myös opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla arviointi on kuitenkin moninaisempaa ja siksi hajanaisempaa kuin MMM:n toimialalla. Edellisellä ministeriöistä on hallinnonalassaan sektoritutkimuslaitoksia, joilla on huomattavaa kapasiteetia ennakkoarvioinnin alalla. Vastaavaa kapasiteettia on käytettävissään myös OKM:lla.*

*Työvoima- ja elinkeinoministeriön toimialalla toteutuu huomattavastikin arviointia, mutta sillä ei välttämättä ole kiteytyneitä instituutiomuotoja. Sama koskee liikenne- ja viestintäministeriötä.*

*Oikeusministeriö tosin ohjeistaa puheena olevaa ennakkoarviointia, mutta ei harjoita sitä itse systemaattisesti. Ministeriön hallinnonalaan aikaisemmin sijoittunut Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on sulautettu Helsingin yliopistoon.*

*Muiden ministeriöiden toimialasta ja niiden tehtävien luonteesta aiheutuu, että mainittu ennakkoarviointi korostuu tyypillisesti vähemmän kuin edellä tarkastelluissa tapauksissa.*