JHTT-tutkinto 2013

21.-22.9.2013

Kokeen osa III ’Tuloksellisuuden mittaus ja arviointi’

Osan kysymyksiin 1-4 annetut oikeat vastaukset antavat yhteensä 4 pistettä

Kysymyksiin 1-4 vastaamiseksi suositeltava aika yhteensä 120 min.

Ellet vastaa koneellisesti, kirjoita selvällä käsialalla, kiitos!

1. Vastaa kuhunkin neljästä osakysymyksestä 1.1.-1.4. viivoin osoitettuun vastaustilaan.

(0,5 pistettä, suositeltava ajankäyttö 15-20 min.)

1.1. Miksi arviointialalla pidetään perustellumpana kokeellista kuin ei-kokeellista menettelytapaa, ja miksi kvasi-kokeellista menettelytapaakin pidetään ei-kokeellista toivottavampana, ellei kokeellista menettelytapaa voida käyttää?

Kokeellista asetelmaa sovellettaessa tutkittavia vaikutussuhteita voidaan huomattavasti paremmin kontrolloida. Tähän liittyy se, että koeoloisssa voidaan parhaiten sulkea pois se, että ilmeiset vaikutukset aiheutuisivat muista seikoista kuin niistä, jotka ovat tutkimuksen kohteena. Koeasetelmaa soveltaessa voidaan määritellä koeryhmä, johon jokin vaikutus kohdistetaan, ja kontrolliryhmä, johon vaikutusta ei kohdisteta. Vaikka nimike 'kvasikokeellinen' saatetaan kokea 'huonoa koetta' tarkoittavaksi, nimike on vakiintunut. Kvasikokeessa olosuhteita voidaan kontrolloida ja kontrolloidaan vain joiltakin osin. Silti lähtökohtana on se, että pääasiassa voidaan käyttää hyväksi sitä tietämystä, joka koskee koeasetelman soveltamista. (Kysymyksessä ei sinänsä tiedusteltu seuraavaa, mutta yleissivistyksen merkeissä mainittakoon, että hyväksi voidaan käyttää myös ns. spontaaneja koeasetelmia. Moninaisista mahdollisesti kysymykseen tulevista esimerkeistä mainittakoon seuraava. Jos esimerkiksi säädetään, etteivät alle 20 000 asukkaan kunnat saa itse järjestää vaikkapa terveydenhuoltoaan, ja sitten pannaan vastaavat uudistukset toimeen, avautuu spontaani koeasetelma. Voidaan nimittäin kvasikokeena vertailla toisiinsa tilannetta esim. yhtäältä 15 000-19 999 asukkaan ja toisaalta 20 000-25 000 asukkaan kunnissa sen selvittämiseksi, miten terveydenhuollon taso muuttui mainitun uudistuksen jälkeen kummassakin kuntien kokoryhmässä.)

1.2 Millaisista *teknisluonteisista* seikoista saattaa aiheutua se, ettei kokeellista eikä edes kvasikokeellista arviointia voida harjoittaa, vaikka niin haluttaisiin tehdä?

Parhaissa vastauksissa oli osattu ottaa esiin mm. seuraavia asiaan kenties vaikuttavia seikkoja:

- *Ryhmäjako koe- ja vertailuryhmään epäonnistuu (ei esim. sada kokoon minkäänlaista vertailuryhmää)*
- *Ennen varsinaista koetta ei voida tehdä mittausta, jolla saataisiin luotettava kuva lähtötilanteesta*
- *Koeryhmän altistus epäonnistuu inhimillisistä syistä (esim. ryhmä saa tietää olevansa altistuksen kohde ja se vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä; tämä on sivumennen sanoen alan kirjallisuudessa ja ammattitietämyksessä varsin usein mainittu ongelma, ns. huomioeffekti)*
- *Jälkikäteismittaus epäonnistuu, koska koehenkilöitä ei saada tavoitetuksi (tai, esim., alun perin kohteina olevia organisaatioita ei enää ole olemassa)*

1.3. Millaisista *muista* kuin teknisluonteisista seikoista saattaa aiheutua se, ettei kokeellista eikä edes kvasikokeellista arviointia harjoiteta, vaan arviointi jää korkeintaan ei-kokeelliseksi, jos sitä ylipäätään harjoitetaan?

Arvioinnin kohteita ei kenties pystytä rajaamaan laboratorion kaltaisiin olosuhteisiin, jossa kaikki mahdolliset vaikuttavat ja väliin tulevat muuttujat olisi vakioitu. Arvioinnin tekijän tulee muistaa manipuloinnin vaara, kuten että koe- ja kontrolli/vertailuryhmiin ja sovellettaviin (muihin) kriteereihin vaikuttamalla on mahdollista vaikuttaa lopputulokseen. Alan kirjallisuudessa ja ammattitietämyksessä korostuu tässä yhteydessä usein se, ettei määrätyissä tapauksissa ole kenties mahdollista pitää voimassa koe- tai kvasikoeasetelman mukaista ryhmäjakoa. Moraaliset syyt voivat vaikuttaa asiaan. Mikäli esimerkiksi tunnetusti pikaisesti tappavaan syöpälajiin löytyy mitä todennäköisimmin tepsivä lääke, saattaa olla vaikeaa tai mahdotonta rajata sen käyttöä vain osaan potilaista, vaikka tällä tavoin saataisiin arvokasta näyttöperusteista tietoa lääkkeen vaikutuksista.

1.4. Millaisista seikoista saattaa aiheutua, ettei politiikkatoimenpiteitä kenties lainkaan arvioida, vaikkei teknisluonteisia eikä olosuhteista johtuvia esteitä esiintyisi?

Esim.:

- *Asian kannatus päätöksentekopiireissä on niin voimakas, että toimenpiteisiin halutaan joka tapauksessa ryhtyä.*
- *Edelliseen seikkaan liittyen tai liittymättä asia saattaa olla niin suosittu, muodikas tai haluttu vaikkapa maan globaaleista tai kunnan kansallisista mainesyistä, ettei kokeiluun tai*

kvasikokeiluun ryhdytä; ehkei edes 'uskalleta' siinä pelossa, että langettavaa näyttöä kertyisi.

- *Demokratiassa välttämättömät vaalit saattavat olla lähestymässä (kovin useinhan niin taitaa käydä), eikä siksi katsota olevan aikaa toteuttaa koetta, kvasikoetta tai edes pilottia.*
- *Asia, kuten julkinen politiikkatoimi tai suuri valtion tai kunnan hankekin, saattaa vaatia niin pitkän toimeenpanoajan ja/tai kypsyä vaikutuksiltaan niin pitkään, että vallankäyttäjien vaihtumista aiheuttavat vaalit jos toisetkin on sillä välin täytynyt pitää. Mikä varmistaa, että uudet päättäjäpolvet ovat suuremmalti kiinnostuneita samoista seikoista kuin edeltäjänsä.*

2. Tämän kysymyksen aiheena on kuntien lakkautuminen maassamme. Asiaan liittyy raportti *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys,* osa I, *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 5a/2012. Koska se kuuluu JHTT-vaatimuksiin, sitä ei jaeta koetilannetta varten. Kysymys perustuu sitä paitsi pääosiltaan alla erikseen esitettyihin tietoihin.

Perehdy huolellisesti alla esitettyihin tietoihin sekä esitettyihin kysymyksiin, joihin sen jälkeen vastaa (1,5 pistettä, suositeltu ajankäyttö 30-40 min.).

Kysymyksen laatijan käytössä on ollut muualla kuin mainitussa raportissa julkistettava arvioiva analyysi siitä, mikä tosiasiallisesti selittää kuntien lakkautumista maassamme vuodesta 1946 lähtien. Analyysi edustaa tavanomaista selittävää tilastollista erittelyä tietyillä regressioanalyysin tekniikoilla. Julkisen hallinnon ja talouden tilintarkastajien ei luonnollisesti tarvitse olla tilastotieteen asiantuntijoita. Kuitenkin tilastotieteen perusmenetelmien tulosten yleinen lukutaito kuuluu yleissivistykseen. Sitä paitsi tilintarkastajilta edellytetään yleisesti perustilastotieteen tuntemusta.

Kysymykselle muodostaa pohjan pitkittäis- ja tarkemmin sanoen aikasarja-analyysi kuntien lakkautumisesta maassamme vuosina 1946-2013. Lakkautuneiden kuntien lisäksi analyysin aineistoon kuuluivat myös ne kunnat, jotka VM:n ehdotuksen mukaan lakkautettaisiin tulevina vuosina. Huomattakoon, että erotuksena poliittisten tavoitteiden toteuttamisen tukemiseen tähtäävästä mainitusta VM:n raportista esitetty tilastollinen analyysi vain pyrkii selvittämään, mitä on tosiasiallisesti tapahtunut. Tuollakin seikalla voi olla huomattava tärkeytensä arvioinnin kannalta. Saattaa olla hyvin perusteltua tuntea myös se, mitä on tapahtunut tai miten asiat ovat,

ennen kuin otetaan kantaa siihen, miten asioita tulisi arvioida erityisesti ajatellen sitä mahdollisuutta, etteivät asetetut tavoitteet kenties toteudu.

Taulukossa raportoidusta analyysista esitetään seuraavat taustatiedot. Ne analyysitekniset seikat, jotka eivät tässä yhteydessä ole merkittäviä, on jätetty tarkastelusta pois.

a. Aineisto koostuu kaikista niistä kunnista (lukumäärä eli n = 473), jotka ovat maassamme lakkautuneet vuodesta 1946 vuoteen 2013 mennessä tai jotka mainitussa raportissa on ehdotettu lakkautuviksi noin vuoteen 2020 mennessä. Aineistoon eivät lukeudu ne kunnat, jotka VM:n raportin mukaan jäisivät jäljelle, eli noin 70 Manner-Suomen ja 16 Ahvenenmaan kuntaa. Analyysi koskee 463 kuntaa, sillä puuttuvien tietojen johdosta 10 kuntaa jää pois. On tarkistettu, ettei tämä vaikuta tuloksiin niitä vääristävästi.
b. Analyysi on laadittu siten, että on otettu huomioon se, minä vuonna kukin tarkasteltu kunta on lakkautunut tai mihin mennessä viimeistään se on VM:n raportin mukaan suunniteltu lakkautuvaksi. Yksinkertaisuuden vuoksi VM:n raportissa lakkautettaviksi ehdotettujen kuntien lakkautumisvuodeksi on merkitty vuosi 2020.
c. Taulukossa mainittujen muuttujien I-VIII arvot ovat niiltä vuosilta, joina vallinneiden tai tapahtuneiden seikkojen on perusteltua kenties vaikuttaneen tutkittavaan ilmiöön eli kuntien lakkautumisen todennäköisyyteen. Tarvittaessa muuttujien arvoja on vastaavasti viivästetty.
d. Taulukon toisessa sarakkeessa kunkin muuttujan kohdalla ensimmäinen tunnusluku on asianomaisen muuttujan kerroin taulukossa tarkastellussa kuntien lakkautumista koskevassa selittävässä tilastollisessa mallissa. Jos kertoimen etumerkki on positiivinen

(mitä ei ole tapana erikseen merkitä), muuttuja on *lisännyt* kunnan lakkautumistodennäköisyyttä. Jos etumerkki on negatiivinen, muuttuja on *vähentänyt* kunnan lakkautumistodennäköisyyttä. Ensimmäistä tunnuslukua saattaa seurata yksi tai useampia tähtiä. Tilastoanalyysien yleiseen tapaan yksi tähti (*) tarkoittaa, että kerroin on tilastollisesti melkein merkitsevä, kaksi tähteä (**), että kerroin on tilastollisesti merkitsevä ja kolme tähteä (***), että kerroin on tilastollisesti erittäin merkitsevä.

e. Toinen tunnusluku toisessa sarakkeessa kunkin muuttujan kohdalla ilmaisee sen prosenttimäärän, jolla asianomainen muuttuja vaikuttaa siihen todennäköisyyteen, että kunta on lakkautunut tarkastelulla kaudella. Käytettäköön esimerkkinä muuttujaa PALVELUAMMATIT. Asianomaisessa sarakkeessa esiintyvän luvun 0.346 perusteella on laskettavissa, että kukin 10 lisäprosenttia ammatista toimivasta väestöstä palveluammateissa on vähentänyt kunnan lakkautumistodennäköisyyttä 1.000-0.346 eli noin 65 prosenttia.

f. Yleiseen tapaan tutkimustuloksiin kuuluu myös mittari laaditun mallin selitysasteelle eli sen selittämälle varianssille (riippumattoman eli ’selitettävän’ muuttujan arvojen vaihtelulle). Tätä seikkaa koskee suure R^2, jonka vaihteluväli on 0:n ja 1:n eli 0 %:n ja 100 %:n välillä, eli selitysaste on minimissään nolla ja maksimissaan täydellinen. Silmämääräisesti arvioiden mallin selitysaste on korkea, 0.627, eli lähes 63 % selitettävän muuttujan eli kuntien lakkautumistodennäköisyyden vaihtelusta. Selitysasteen tilastollinen merkitsevyys on korkein mahdollinen, erittäin merkitsevä (***), mikä on merkitty testisuuretta eli ’todennäköisyyssuhdetta’ koskevalle riville taulukkoon.

g. HUOM. Muuttujan IV tapauksessa 2. tunnusluvun arvo on esitetyllä tarkkuudella tasan 1.000. Tilastollisesta merkitsevyydestään huolimatta ei muuttujan siksi voida katsoa vaikuttaneen kuntien lakkautumisen todennäköisyyteen.

Taulukko. Pitkittäisanalyysi Suomen kuntien lakkautumisista vuosina 1946-2013.

Selittävät muuttujat	*Mittayksikkö*	*Mallin tunnusluvut*
I. TULOSUHDE: Verotetut tulot asukasta kohden lakkautuneessa tai lakkautettavaksi ehdotetussa kunnassa suhteessa verotettuihin tuloihin toteutuneen tai ehdotetun liitoksen kohdekunnassa (tai väestömäärillä painotettaen keskimäärin niissä kunnissa, joiden keskenkohdekunta on jaettu tai ehdotettu jaettavaksi)	Prosenttia	-0.006 0.994
II. PALVELUAMMATIT: Palvelualalla työskentelevän ammatissa toimivan väestön osuus kunnan koko ammatissa toimivasta väestöstä (kahden muun ammattiryhmän työskennellessä yhtäällä alkutuotannossa ja toisaalla teollisuudessa ja rakentamistoiminnassa)	10 prosenttia	-1.061*** 0.346
III. TAAJAMA-ASTE: Vähintään 200 asukkaan taajamissa asuva väestö kymmeninä prosentteina kunnan väestöstä	10 prosenttia	-0.109** 0.903
IV. VÄESTÖMÄÄRÄSUHDE: Asukasluku lakkautuneessa tai lakkautettavaksi ehdotetussa kunnassa suhteessa asukas-lukuun toteutuneen tai ehdotetun liitoksen kohdekunnassa (tai yhteensä niissä kunnissa, joihin kohdekunnan eri alueita on liitetty tai ehdotettu liitettäväksi)	Prosenttia	0.001 1.001
V. ASUKASTIHEYS: Kunnan väentiheys sen pinta-alan maaneliökilometriä kohden	Henkilöä/km^2	0.002*** 1.002
VI. VELKAANTUNEISUUSSUHDE: Kunnan velat kutakin sen asukasta kohden lakkautuneessa tai lakkautettavaksi ehdotetussa kunnassa suhteessa velkoihin asukasta kohden toteutuneen tai ehdotetun liitoksen kohdekunnassa (tai väestömäärillä painotettuna keskimäärin niissä kunnissa, joiden kesken kohdekunta on jaettu tai ehdotettu jaettavaksi)		0.000* 1.000
VII. KUNNALLISVEROASTE-ERO Kunnallisveroprosentti lakkautuneessa tai lakkautettavaksi ehdotetussa kunnassa miinus keskimääräinen kunnallisveroprosentti kaikissa maan kunnissa	Prosentti-yksikköä	-0.136 0.873
VIII. ÄÄNESTYSPROSENTTIERO: Kunnallisvaalien äänestysprosentti lakkautuneessa tai lakkautettavaksi ehdotetussa kunnassa miinus äänestysprosentti toteutuneen tai ehdotetun liitoksen kohdekunnassa (tai edellinen suure miinus väestömäärillä painotettu äänestysprosentti keskimäärin niissä kunnissa, joiden kesken kohdekunta on jaettu tai ehdotettu jaettavaksi)	Prosentti-yksikköä	-0.015** 0.985
R^2		0.627
R^2:ta koskeva testisuure *likelihood ratio*, 'todennäköisyyssuhde'		457.1***
N (maksimi eli n = 473)		463

2.1. Mainitussa valtiovarainministeriön raportissa jaotellaan maassamme sovelletut ja tulevaisuudessa kenties sovellettavat kuntaliitosten toteuttamistavat ja samalla kuntien lakkautumisen tavat kolmeen lajiin: ’kuntien mekaaninen rutiiniyhdistyminen’, ’kuntien strateginen yhdistyminen’ ja ’kuntien tehostava yhdistyminen’. Mitä noista kolmesta tavasta osoittaa taulukkoon tiivistetty empiirinen analyysi erityisesti tosiasiallisesti sovelletun?

Hyvää eikä ’täydellistäkään’ (1.5/5 eli 0.3 pistettä antavaa) vastausta varten ei ollut tarvinnut tuntea muuhun kuin tähän osioon liittyvää VM:n (2012) raporttia kuntarakenteen kehittämisestä. Sen sijaan oli vallan hyvän pääteltävissä, mistä yhdistymisen lajista oli kysymys. (Tämä seikka viittaa siihen, että mainittu kolmijako oli empiriaperusteinen. Joku vastaajista tunnistikin taustalta paitsi VM:n, myös PARAS-hankkeen tuloksia.) ’Tehostavaksi’ voidaan parhaiten mieltää yhdistyminen, jota selittävät mm. kuntatalouden tunnusluvut. Tästä ei tämän kysymyksen taulukkoon tiivistettyjen tulosten mukaan ollut kysymys. ’Mekaanista rutiiniyhdistymistä’ vastaavia muutoksia epäilemättä toteutui tarkastellun ajanjakson 1946-2013 alkupuolella. Kuitenkin keskimäärin ja vastaavasti esitettyjen tulosten nojalla painottui nimenomaan ’strateginen yhdistyminen’. Kysymys on sikäli ollut voittopuolisesti liitoksiin keskenään päätyneiden kuntien keskinäisistä ja välisistä paikallisista ja pienaluekohteisista strategisista taustapohdinnoista. (VM:n virkamiehet korostivat v. 2011 asetetun hallituksen tähtäävän ’tehostavaan yhdistymiseen’, ei siis ’strategiseen yhdistymiseen’.)

2.2. Kuntien lakkauttamista, käytännössä liittämällä ne muihin kuntiin, perustellaan usein yleis-, kansan-, alue- ja kunnallistaloudellisilla seikoilla. Taulukko antaa omalta osaltaan vastauksen kysymykseen siitä, missä määrin taloudelliset tekijät ovat tähän mennessä vaikuttaneet kuntien lakkautumistodennäköisyyteen. Vastaavat muuttujat taulukossa esitetyssä mallissa ovat I, VI ja VII.

Vastaa edellä luonnehditulta pohjalta seuraavaan kysymykseen: Mikäli VM:n raportissa luonnehdittu kuntien lakkautumismalli toteutuu, miten tämä suhteutuu siihen tapaan jolla kunnat ovat tähän mennessä lakkautuneet ajatellen lakkautumista selittäviä tekijöitä?

(Pitkää ajanjaksoa 1946-2013 koskevaa tarkastelua vaikeuttaa tosiasiallisesti se, ettei monestakaan sinänsä ja etenkin nyttemmin tärkeästä seikasta aivan yksinkertaisesti ole saatavissa aikasarjoja, siis tietoja läheskään koko 67 vuoden jaksolta. Tämä koskee mm. vasta 1990-luvulla käyttöön tulleen nykyaikaisen kunnallistalouden kirjanpidon mahdollisiksi tekemiä tietoja.) Taloudelliset tekijät ovat esitettyjen tulosten mukaan vaikuttaneet varsin vähän kuntien lakkautumiseen. VM:n raportissa luonnehdittu malli (josta, kuten tässä samassa kysymyssarjassakin mainitaan, maan hallitus sittemmin sanoutui osittain irti mallia lieventäen) edustaisi t. olisi edustanut melkoista trendien kääntämistä. Kuten useissa hyvistä vastauksista tähän kysymykseen oli mainittu, VM:n raportissa määrätty minimaalinen kunnan asukaskoko oli asetettu tärkeäksi kuntien lakkautuskriteeriksi. Myös useat yhdyskuntarakenteita koskevat seikat saivat perusteina kuntien lakkautuksille tähdennystä VM:n raportissa, mutta monelta osin toisella tavoin kuin empiirisesti toteutuneissa lakkautuksissa (mutta vain keskimäärin, sillä tilastotutkimus ei muita seikkoja edes kykene selvittämään; ts., yksittäiset poikkeukset yleismallista eivät ole poissuljettuja).

2.3. Kuntaliitoksia ja samalla kuntien lakkauttamista perusteellaan usein yhdyskuntarakenteeseen liittyvillä seikoilla. Tietyssä vaiheessa sen jälkeen kun mainittu VM:n raportti oli tullut julkisuuteen, maamme hallitus saattoi ministeritason kantana julki sen, ettei suurimpien kaupunkikeskusten tiheästi asuttuja, monissa tapauksissa ’nukkumalähiöitä’ sisältäviä lähikuntia ainakaan pakolla liitettäisi noihin keskuksiin. Merkitseekö hallituksen kannan muutos aikaisempien trendien

jatkamista ajatellen kuntien lakkautumistodennäköisyyttä vai pyrkimystä noiden trendien jonkinasteiseen kääntämiseen?

Kysymykseen liittyvästä taulukosta on nähtävissä, miten yhdyskuntarakenteeseen liittyvät tekijät ovat historiallisesti vv. 1946-2013 selittäneet toteutuneita kuntien lakkautuksia. VM:n virkamiesten raportti vuodelta 2012 tarkentaen v. 2011 asetetun hallituksen ohjelmaa olisi oleellisesti kääntänyt vuoteen 2013 saakka vallinneita trendejä kuntien lakkautumisessa. Sen sijaan maan hallituksen VM:n raportin julkistamista seuranneena aikana tekemät lievennykset samaisen hallituksen aikaisempiin aikomuksiin joustivat historiallisten trendien tietynasteisen jatkumisen sallivaan suuntaan.

2.4. Miten yhdyskuntarakenteisiin liittyvät seikat ovat taulukossa raportoidun analyysin mukaan kaiken kaikkiaan vaikuttaneet kuntien lakkautumistodennäköisyyteen? Asiaan liittyviä taulukon muuttujia on neljä, II, III, IV ja V.

Vastaus kysymykseen 2.4. on yksiselitteisesti annettavissa pelkästään tutkistelemalla kysymykseen liittyvää taulukkoa. Ts., riitti, kun vastaaja tarkasteli asianomaisten muuttujien etumerkkiä, tilastollista merkitsevyyttä ja lisäksi sitä, missä määrin selitettävä muuttuja (eräänlainen 'kunnan lakkautumistodennäköisyys') muuttui arvoltaan selittävän muuttujan arvon muuttuessa.

2.5. Virkamiehet tuskin voivat sisällyttää suunnittelulaskelmiinsa poliittisia seikkoja, jotka saattavat olla varsin herkkiä myös ajatellen sitä, voiko edes maan hallitus ottaa niitä julkilausutusti huomioon päättäessään toimenpiteistä. Sen sijaan vapaa tutkimus ja riippumattomin arviointi voivat hyvinkin ottaa huomioon myös poliittiset seikat mukaan lukien sen, miten ne kenties

vaikuttavat. Mitkä ovat taulukossa raportoidun analyysin tulokset siitä, miten kuntatasoinen poliittinen aktiivisuus on vaikuttanut kuntien lakkautumistodennäköisyyteen? Toisinaan esitetään mielipiteitä siitä, ettei yksittäisen kansalaisen kannata äänestää, ainakaan kunnallisvaaleissa. Mitä tulokset tuovat esiin siitä, millä ehdoin myös henkilökohtainen äänestäminen kuitenkin saattaa kannattaa kuntaliitosnäkymien avautuessa?

Muuttujan ’äänestysprosenttiero’ arvo selitti tilastollisesti merkitsevästi ja muutenkin mielekkääksi tulkittavalla tavalla käytetyssä vuosia 1946-2013 koskevassa aineistossa kunnan lakkautumatta jäämistä tai lakkautumisen lykkääntymistä pikemminkin tarkastellun kauden loppupuolelle. Sellaisenaan tulokset viittaavat siihen, että mikäli kuntalaiset joukoilla virtaavat äänestyskoppeihin, he voivat vaikuttaa asioihin. (Yleissivistykseksi lisättäköön seuraavaa. Taulukossa raportoituun analyysiin ei kuulunut sen selvittäminen, vallitsiko tutkittu ’äänestysprosenttiero’ jo valmiiksi, vai olivatko julki tulleet valtion tai muun tahon julkistamat kuntaliitossuunnitelmat kenties hilanneet tuota ’eroa’ entistä korkeampiin arvoihin. Kaikkea ei kuitenkaan ole syytä koettaa tutkia yksittäisessä tilastopohjaisessa selittävässä analyysissa.)

3 INTOSAI tarkastelee arvioinnin aihepiiriä JHTT-tutkintovaatimuksiin kuuluvassa julkaisussaan *Program Evaluation for SAIs: A Primer*. Koska se kuuluu JHTT-vaatimuksiin, sitä ei jaeta koetilannetta varten. Vastaa julkaisun perusteella seuraaviin kysymyksiin (0,5 pistettä, suositeltu ajankäyttö 15-20 min.).

3.1. Mitä eroa on arvioinneissa ’kontrolliryhmällä’ ja ’vertailuryhmällä’?

Nimikettä ’kontrolliryhmä’ käytetään kokeellisessa tutkimuksessa siitä joukosta havaintoyksiköitä, joihin kysymyksessä olevaa toimenpidettä ei kohdisteta. ’Vertailuryhmä’ on vastaava nimike kvasikokeellisessa tutkimuksessa. Erona kahden nimikkeen tarkoittamien seikkojen kesken on se, että havaintoyksiköiden osoittaminen kontrolliryhmään tehdään satunnaistamalla, mutta niin ei menetellä kvasikokeiden tapauksessa, esim. siksi, ettei satunnaistaminen ylipäätään ole mahdollista.

3.2. Raportissa tuodaan esiin se mahdollisuus, että arviointitoimintaan kohdistetaan tarkastusta. Mistä on kysymys?

Asiaan liittyy ensinnäkin se, että arviointi maksaa. Siksi tuskin pidetään yhdentekevänä sitä, mitä arviointiin uhratuilla varoilla saadaan aikaan. Koska usein on kysymys verovaroista, asiaan liittyy myös kansanvallan ja parlamentarismin ylläpitonäkökohtia, jos maa on, kuten Suomi, parlamentaristinen järjestelmä. Toiseksi, arvioinniltakin vaadittaneen tuloksellisuutta. Arviointikin on suunnittelun kohteena, ja arviointia koskeva tuloksellisuustarkastus voi selvittää, onko arviointimarkoilla riittävää vastetta: syntyykö arviointeja, täyttävätkö ne niitä koskevat kriteerit, ovatko arviointia palvelevat instituutio- ja organisaatiojärjestelyt kunnossa ja ovatko arvioinnin

omat 'audit trailit' (polut datoista aina päätelmiin ja arviointitulosten käyttöön saakka) kunnossa. Sen sijaan arvioinnin varsinaisten laajempien vaikutusten selvittäminen jo sijoittuu arviointia koskevan tarkastustoiminnan ulkopuolelle.

3.3. Selvitä raportissa esitetty käsitys yhtäältä käsitteiden *output* ('tuotosten') ja *efficiency* ('tehokkuuden') ja toisaalta käsitteiden *outcome* ('lopputulosten') ja *effectiveness* ('vaikuttavuuden') keskinäisistä suhteista. Tarkastele myös kysymystä siitä, millainen on kunkin neljän käsitteen suhde yhtäältä tuloksellisuustarkastukseen, toisaalta arviointiin.

Karkeasti ottaen tehokkuudessa on kysymys kyvystä saada aikaan maksimimäärä tuotoksia tietyllä panoksella tai minimoida määrätyn tuotosmäärän aikaansaamiseen käytetty panosten määrä. Tehokkuuden tärkeistä alakäsitteistä mainittakoon tuottavuus (taloustiedelähtöinen erityiskäsite) ja taloudellisuus (tyypillisesti kustannusten minimointia, sukua sikäli 'säästäväisyydelle', engl. 'economy'). Vaikuttavuudessa on, samoin karkeistaen, kysymys sen selvittämisestä, mitä toimenpide t. toimenpiteet ml. hankkeet, toimintaohjelmat ja toimintapolitiikan (tai 'politiikkatoimet', kuten maassamme viimeinen seikoista usein ilmaistaan) ovat vaikuttaneet. Eräänlainen vaikuttavuuden selvittämisen perusmuoto koostuu sen erittelystä, onko asetetut vaikuttavuutta koskevat tavoitteet saavutettu. Kuitenkin vaikuttavuuden arvioinnin alaan voidaan lukea myös mahdollisten myönteisten ja kielteisten sivuvaikutusten arviointi ja jopa ns. tavoitevapaa arviointi, jossa tosiaan selvitetään vain, mitä vaikutuksia on ylipäätään syntynyt. Tuloksellisuustarkastus voi tietynlaisessa perusmuodossaan paneutua paljolti tehokkuuteen ja sen johdannaisiin. Toisaalta koska tehokkuutta johdannaisineen koskevat moninaiset tavoitteet, tuloksellisuustarkastus voi pureutua, ja usein tosiasiassa pureutuu, sen selvittämiseen, onko nuo tavoitteet saavutettu. Edelleen, tuloksellisuustarkastus voi tutkia tuloksellisuusinformaation ja sen

lähtödatan oikeellisuutta, saatavuutta ja muita informaatio- ja datakysymyksiä, sekä tuloksellisuusinformaation riittävyyttä, kohdentuvuutta ja tosiasiallista käyttöä sekä niitä instituutio- ja organisaatiojärjestelyjä, jotka ovat voimassa tuloksellisuuden ylläpitämiseksi tuloksellisuusinformaation avulla. Ero tuloksellisuustarkastuksen ja (vaikuttavuuden) arvioinnin välillä saattaa teknisessä mielessä olla hiuksenhieno tai ne saattavat jopa teknisessä mielessä yhdentyä. Toisaalta siellä missä mandaattia ei ole arvioinnin harjoitukseen, on käytettävä nimikettä tuloksellisuusarviointi. Vaikuttavuuden arvioinnin omin ala aukenee siellä, missä arvioinnin tilaajilla on mandaatti kutsua toimintaa nimenomaan arvioinniksi.

3.4. Tietyssä kohdin raporttia korostetaan voimakkaasti arvioinnista saatavaa suorastaan korvaamatonta hyötyä täydennyksenä tuloksellisuuden tarkastukselle. Miten raportissa perustellaan tuota käsitystä?

Raportissa edustetaan sitä kantaa, että vain arvioinnilla tuloksellisuuden tarkastuksen alaa voidaan tärkeillä tavoilla laajentaa. Vaikka, kuten raportissa tuodaan esiin, joissakin maissa ylimmät tarkastusviranomaiset ovat voineet normien sitä estämättä omaksua arvioinnin tehtäväkseen tuloksellisuuden tarkastuksen laajennuksena, joissakin muissa maissa tuollaiset viranomaiset eivät ole päätyneet kutsumaan tuloksellisuustarkastuksiaan edes niiden joissakin tapauksissa arvioinneiksi, mikäli lakiin kirjattu arviointimandaatti (virallisesti oikeutettu arviointitehtävä) on puuttunut. Raportissa käytetään suomentaen nimikettä 'julkiset toimintaohjelmat' siitä kohteesta, johon siinä katsotaan arvioinnin voivan pureutua siten, että samalla tuloksellisuustarkastus syvenee. Raportin mukaan arviointi mm. selvittää, ovatko mainitut ohjelmat saavuttaneet tavoitteensa ja mikäli ne eivät ole tässä onnistuneet, mistä poikkeamat ovat johtuneet.

4. Arvioinnin analysointitehtävä (1,5 pistettä, suositeltu ajankäyttö 40-50 min.).

Eduskunta antoi vuonna 2009 säännöksiä valtion aluehallinnon huomattavasta uudistuksesta, joka tuli voimaan vuonna 2010. Tuossa yhteydessä eduskunta edellytti, että maan hallitus sittemmin esittää selontekona arvioivan selvityksen uudistuksen vaikutuksista. Tämän kysymyksen aineistona on mainittu on *Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta*, jonka hallitus antoi eduskunnalle helmikuussa 2013. Asiakirja saatetaan JHTT-tenttitilaisuudessa siihen osallistuvien käytettäväksi.

Kysymyksen tarkoituksena on testata osaamistasi todellista tilannetta soveltuvin osin vastaavissa olosuhteissa, joissa joudut arviointitehtävässä kiireellä paneutumaan laajahkoon dokumenttiin ja tiivistämään, mikä siinä on oleellista nimenomaan arvioinnin kannalta.

Perehdy huolellisesti aineistoon ja vastaa sitten alla esitettyihin kysymyksiin.

4.1. Vuoden 2009 lopussa toimintansa lopettaneissa lääninhallituksessa sekä niitä edeltäneissä vuoden 1996 loppuun varsin monilukuisissa lääninhallituksissa poliisi oli varsin vahvasti edustettuna. Millaista kehittämislinjaa poliiisin asemalle suhteessa aluehallintovirastoihin analysoitavasi selonteko edustaa? Millaisilla arviointipäätelmillä selonteossa perustellaan sitä linjaa, joka siinä tuodaan esiin?

Raportin mukaan poliisin roolin ja tehtävien organisointi aluehallinnossa toteutetaan poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA III) linjausten mukaisesti siten, että aluehallintovirastojen poliisitoimen vastuualueet lakkautetaan ja vastuualueilla hoidettavat tehtävät siirretään muille poliisiyksiköille. Aluehallintovirastoille ja poliisilaitoksille asetetaan kuitenkin laissa velvoite toimia

yhteistyössä alueellista varautumista, valmiussuunnittelua ja sisäistä turvallisuutta koskevissa asioissa sekä aluehallintovirastoille ja Poliisihallitukselle peruspalvelujen arviointia koskevissa asioissa. Muutoksia osittain perustellaan, osittain jätetään perustelematta. Raportissa mm. esitetään se arviointitulos, etteivät Aluehallintouudistuksessa poliisitoimelle asetetut tavoitteet toteutuneet. Poliisitoimen vastuualueen tehtäviin oli aluehallintovirastoissa käytetty vähän henkilöresursseja ja vastuualueelle sijoitetut henkilöt olivat tosiasiassa hoitaneet miltei yksinomaan Poliisihallitukselle kuuluvia tehtäviä. Poliisitoimen vastuualueen tehtävät ja niitä koskevat työnkuvat eivät ole olleet yhdenmukaiset valtakunnallisesti, tehtävien hoitaminen ei tukenut aluetasolla tapahtuvaa viranomaisyhteistyötä ja ohjausta eikä yhteistyö muiden aluehallintoviraston vastuualueiden kanssa ollut aktiivista. (Yleissivistyskannalta voidaan lisäksi pohtia sitä, missä määrin Poliisihallituksen synty edustaa 1990-luvun alussa lakkautettujen keskusvirastojen tietynlaista uutta tulemista. Poliisihallitus ei tästä sitä paitsi ole ainoa esimerkki. Edelleen, poliisin hallinnollinen itsenäistyminen ei lainkaan edistä sen mahdollisen ongelman ratkaisua, että valtion eri viranomaisilla on käytössään toistakymmentä erilaista aluejakoa. Lisäksi kuntasektoreihin pohjautuvat omat aluejakonsa, kuten sh-piirit ja maakuntain liitot.)

4.2. Eläkkeelle jäätyään vuonna 2012 Lounais-Suomen aluehallintoviraston ylijohtajana toiminut Rauno Saari muun muassa ehdotti aluehallintovirastojen ja toisaalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhdistämistä. Millaista kantaa selonteko edustaa tuossa kysymyksessä?

Raportissa ei asetuta fuusion kannalle. Sen sijaan raportti hyvinkin puoltaa useita mm. Saaren tekemistä vähemmän pitkälle viedyistä ehdotuksista. Edelleen, raportissa ehdotetaan erilaisia hienosäätöjä mm. AVI:en ja ELY:jen keskinäisiin työnjakoihin. Itse asiassa raportissa tuodaan esiin, että toimenpiteet oli jo raportointivaiheessa (helmikuussa 2013) käynnistetty. (Yleissivistyksen

kannalta mainittakoon, että tässä eritellyn raportin eduskuntakäsittelyssä mm. hallituksen puolesta vastannut ministeri erityisesti tähdensi eräitä muutoksia, jotka joko siihen mennessä eli keväällä 2013 olivat käynnissä tai jotka olivat pikimmiten käynnistymässä.)

4.3. Maassamme on herättänyt huomiota Kainuussa sijaitseva Talvivaaran kaivos. Eräiden näkemysten mukaan viranomaisten yhteistyö ei olisi toiminut kaivosta koskevissa asioissa siten kuin olisi pitänyt. Millä tavoin vuonna 2010 toteutetussa aluehallintouudistuksessa organisoitiin yhtäältä ympäristölupien myöntäminen ja toisaalta lupien noudattamisen valvonta? Selonteossa tuodaan esiin sekä kohdassa III edellä mainitussa Saaren selvityksessä otettu kanta ympäristöasioiden järjestämiseksi uudelleen että se kanta, jota edustaa Riitta Rainion laatima ympäristöministeriön teettämä selvitys ympäristöhallinnon kehittämisestä. Millaista kantaa analysoitavasi selonteko edustaa ympäristöasioiden organisoinnissa, mukaan lukien asiaa koskevien tehtyjen mainittujen ehdotusten ottamisessa huomioon? Pohdi lyhyesti myös sitä, millaisten arviointikriteerien perusteella voitaisiin perustella yhtäältä ympäristölupa- ja ympäristövalvonta-asioiden keskittämistä samaan organisaatioon, toisaalta noiden kahden asiantyypin jakamista eri organisaatioiden vastuulle.

Karkeasti asia ilmaisten v. 2010n uudistuksessa lupien myöntäminen tuli aluehallintovirastojen eli AVI:en ja niiden valvonta elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastojen ELY:jen tehtäväksi. Saari asettui sovellettua integroidumman mallin puolelle, Rainio ehdotti lähinnä sinänsä tärkeitä hienosäätöjä. Selonteko jää tässä asiassa varsin ympäripyöreäksi. Keskittämisratkaisua puolustavat mm. asiantuntemuksen mittakaava- ja joutuisuusedut, jakamista legalistinen objektiivisuus. Vastakkainasettelu on sinänsä klassinen. Älköön tässä otettako asiaan sinänsä kantaa, mutta legalisesta objektiivisuudestakin on todettu, ettei virkamies sillä 'pälkäästä' pääse,

että hän vetoaisi omia toimiaan valvomaan päästessään muka olleensa oikeutettu katsomaan omat toimensa joka tapauksessa perustelluiksi. Lakiahan on virkamiehen tuolloinkin noudatettava, ja jäävättäväkin itsensä, jos 'tuomarina omassa asiassa toimiminen' uhkaa kasvaa illegaaleihin mittoihin.

4.4. Mikä kanta selonteossa otetaan kysymykseen siitä, kuinka monta aluehallintovirastoa maassa tulisi olla ja millaiset tulisi olla kunkin aluehallintoviraston alueiden?

Suoraa kantaa asiaan ei raportissa oteta. Kuitenkin ilmaistaan valmiutta harkita edelleen asianomaisten virastojen määrää. (Näköalana tuskin voi olla niiden määrän vähentäminen. Yleissivistyksen kannalta voi pohtia, voisiko olla kysymys muusta kuin sen harkinnasta, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston alue jaettaisiin, joko sellaisenaan tai samalla tarkistaen parin muunkin aluehallintoviraston toimialueiden rajoja. Vastaavaan tapaanhan tehtiin Länsi-Suomen läänille siirryttäessä vv. 2009-10 suurlääneistä aluehallintovirastoihin.)

4.5. Miten raportissa ehdotetaan konkreettisesti muutettaviksi aluehallintovirastojen ja toisaalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välistä työnjakoa? Miten vallinnutta siihenastista nykytilaa arvioidaan selonteossa perustaksi siinä esitetyille muutosehdotuksille?

Raportissa tuodaan esiin mm. se, että v. 2010 alussa voimaan tuleen aluehallintouudistuksen valmisteluvaiheessa ja myös uudistusta koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä useat

tahot esittivät kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät sijoitettaviksi aluehallintovirastoihin. Eduskunnan sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien erottamista aluehallintovirastojen tehtävistä, mm. yleissivistävän koulutuksen tehtävistä, pidettiin selkeästi huonona vaihtoehtona. Po. uudistuksessa mainitut tehtävät silti sijoitettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin hallituksen esityksen mukaisesti. Raportissa tuodaan esiin se kanta – mitä ilmeisimmin v. 2011 nimitetyn hallituksen kannan mukaisesti – että mainitut tehtävät siirrettäisiin ELY:istä AVI:eihin. (Yleissivistyksenä mainittakoon, että po. Selonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä asianomainen hallituksen ministeri sitoutui hallituksen esityksen antamiseen po. muutoksen toteuttamisesta.)