



Ketterä valtio

– yritysten ja investointien Suomi

Näkökulmia ja toimenpide-ehdotuksia julkisen päätöksenteon sujuvoittamiseen



Johdanto

Suomi tarvitsee uudistumista ja kasvua. Suomalaisille tämä tarkoittaa hyvinvoivaa Suomea, jossa työnteko on aina kannattavaa ja jossa on hyvä yrittää ja omistaa. Yrityksille tämä merkitsee erityisesti kilpailukykyistä toimintaympäristöä, joka houkuttelee luomaan työpaikkoja ja investoimaan.

Valtion ja hallinnon rooli uudistumisen ja kasvun mahdollistajana on keskeinen. Hallinto toimii eri rooleissa, yhtäältä muutoksia kontrolloivana lupaviranomaisena tai sääntelijänä ja toisaalta muutoksiin kannustavana toimijana, esimerkiksi TKI-panosten allokoinnissa tai tehdessään julkisia hankintoja. Myös hallinnolla itsellään on tarve uudistua ja kehittää omaa tuottavuuttaan.

Usein pullonkaulaksi ovat käytännössä osoittautuneet muutoksista päättämisen ja niiden toimeenpanon vaikeus sekä ajallinen kesto. Myös hallinnon asiakaspalveluasenteissa on toisinaan toivomisen varaa. Näistä syistä hallintoa ja hallintokulttuuria pitäisi kehittää tukemaan nykyistä paremmin uudistumista ja kasvua.

Toimintaympäristön muuttuminen nopeatempoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi lisää osaltaan ketterän ja joustavan päätöksenteon vaatimuksia. Samalla tulisi kuitenkin pystyä pitkäjänteiseen, ennakoitavaan ja laadukkaaseen päätöksentekoon. Näihin vaatimuksiin vastaamiseen ei ole yhtä eikä helppoa ratkaisua. Tästä huolimatta olemme koonneet ajatuksia siitä, millainen voisi olla ketterä valtio.

Tavoitteenamme on, että ketterä valtio on joustava toimija, jolla on puhtia uudistusten läpivientiin toimintaympäristön haasteet huomioiden, antamatta niiden muodostua uudistusten esteeksi. Ketterässä valtiossa hallinto toimii asiakaslähtöisesti, ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa.

EK laati tähän julkaisuun omat ehdotuksensa hallinnon ketteryyden lisäämiseksi ja hyvän sääntelyn periaatteiksi. EK:n toimenpide-ehdotuksia on yhteensä 16 kpl ja ne on jaettu kuuteen teemaan.

EK halusi myös kahdelta julkisen päätöksenteon kokeneelta asiantuntijalta, Pentti Pikkaraiselta ja Matti Wibergiltä näkemyksiä siitä, miten heidän mielestään valtion ketteryyttä voitaisiin lisätä, päätöksenteon laadukkuudesta ja ennakoitavuudesta tinkimättä.

Tilasimme heiltä kirjoitukset tähän julkaisuun. Pikkaraisen näkemykset perustuvat hänen pitkään uraansa virkamiehenä mm. valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastosta vastaavana ylijohtajana. Wiberg on tietokirjailija ja ahkera yhteiskunnallinen keskustelija.

Toivomme, että ketterää valtiota koskevista toimenpide-ehdotuksista syntyy vilkasta keskustelua ja että EK:n ehdotukset löytävät tiensä uuteen hallitusohjelmaan.

Olennaista on, että meillä on yhteinen ymmärrys tarpeesta lisätä Suomen uudistumisen ja kasvun edellytyksiä. Tarvitsemme rohkeita ja ennakkoluulottomia toimia, jotka luovat suomalaisille hyvinvointia myös tulevaisuudessa!

Jyri Häkämies

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sisällysluettelo

3 Johdanto

5 Elinkeinoelämän keskusliitto EK **Ketterä valtio edistää kasvua ja mahdollistaa uudistumisen**

9 Pentti Pikkarainen **Sujuvuutta ja laatua poliittiseen päätöksentekoon**

19 Matti Wiberg **Ketterään valtioon virkamiesosaamista tehostamalla**

Lisätietoja: Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Johtaja Tommi Toivola, tommi.toivola@ek.fi
Asiantuntija Hannu Ylänen, hannu.ylanen@ek.fi

Taitto: Julkaisumonistamo Eteläranta Oy



SISÄLLYS

Ketterä valtio edistää kasvua ja mahdollistaa uudistumisen	6
Hallitusohjelman valmistelua ja toimeenpanoa kehitettävä	6
Asiakaslähtöisyyttä ja palveluiden aukioloa lisättävä	6
Muutosten aktiiviseen johtamiseen on panostettava.....	7
Hallinnon tuottavuutta on lisättävä	7
Paremman sääntelyn periaatteet vakiintuneeksi toimintatavaksi.....	8
Fokus hyvään valmisteluun ja kunnollisiin vaikutusarviointeihin	8
Hyvän hallinnon ja toimivan sääntelyn puolesta vaikuttettava myös EU:ssa.....	8

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

TOMMI TOIVOLA HANNU YLÄNEN

Tommi Toivola on EK:n yrityslainsäädännöstä sekä hallinnosta vastaava johtaja.

Hannu Ylänen on EK:n asiantuntija, erityisaloinaan taloudellinen raportointi, yhtiöoikeus ja parempi sääntely.

NÄKÖ-
KULMA

Ketterä valtio edistää kasvua ja mahdollistaa uudistumisen

1

Hallitusohjelman valmistelua ja toimeenpanoa kehitettävä

Hallitusohjelma on dokumentti, josta ilmenevät kootusti Suomen poliittisen lähitulevaisuuden suuntaviivat. Se on hallituspuolueiden tärkein yhteinen toimintasuunnitelma ja sen konkreettisuutta ja selkeyttä on lisättävä.

Konkreettisuus helpottaa hankkeiden toimeenpanoa ja selkeyttää sitä, mitä oikeasti pitää saada aikaiseksi. Liian yleisen tason kirjaukset ja tulkinnanvaraiset tavoitteet sivuutetaan helposti. Hallitusohjelmassa usein edistetään tai kehitetään jotakin. Tällaiset teonsanat ovat velvoittavuudeltaan varsin heikkoja, eikä varsinainen tavoite ilmene niiden perusteella. Edistettäessä tai kehitettäessä eri asioita on perusteltua myös kertoa miten, millä tavoin ja kenen toimesta. Uudistusten perustuslainmukaisuuden arviointiin on kehitettävä nykyistä tehokkaampi toimintamalli, joka ottaa perustuslain edellytykset huomioon valmistelussa jo hyvissä ajoin.

- Hallitusohjelmaa valmisteltaessa pitää olla käytettävissä mahdollisimman hyvät tiedot. Eri ministeriöissä on panostettava merkittävästi siihen, että käytettävissä on tietoa erilaisista toimintavaihtoehdoista sekä niiden vaikutuksista ja vaikuttavuudesta.
- Hallitusohjelma pitää toimeenpanna mahdollisimman jämäkästi, mahdollistaen kuitenkin joustavan reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin. Tavoitteena hallitusohjelman laadinnassa on oltava konkreettisuus sekä sen tavoitteet ja vaikuttavuus mitattavissa.
- Kokeilujen toteuttamista tulee jatkaa ja lisätä. Luodaan valmistelun tehostamiseksi menettelytapa, jolla kokeilujen perustuslainmukaisuus voidaan ennakolta selvittää. Uudistusten vaikutuksia on seurattava, ja ryhdyttävä rohkeasti jatkokehitystoimiin, ellei tavoitteita ole saavutettu. Valmistelussa voidaan myös hyödyntää komiteoita nykyistä laajemmin.

2

Asiakaslähtöisyyttä ja palveluiden aukioloa lisättävä

Hyvä hallinto ei synny itsestään, vaan se vaatii tietoisia toimia ja asennemuutosta. Hallinto on palvelutoiminto, jonka tehtävänä on tukea kasvua, uudistumista ja työllisyyttä. Ennustettavan ja lainmukaisen päätöksenteon ohella jokaisen viranomaisen on huolehdittava myös palveluidensa toimivuudesta, saavutettavuudesta ja asiakaskokemuksesta sekä omasta palveluasenteestaan.

Sähköisten palveluiden ja sähköisen tiedottamisen rooli tulee entisestään korostumaan, kun kuluttajat tottuvat asioimaan verkon kautta viranomaisten kanssa.

Tämän lisäksi virastojen aukioloaikoja on perusteltua vapauttaa – monille asiointi virastossa tai vaikkapa neuvolakäynti arkipäivänä virka-aikana on käytännössä mahdotonta. Viranomaisvalvonnan pitää olla valvottavalle oikeudenmukaista, tehokasta ja kustannuksiltaan kohtuullista.

- Hallinnolla pitää olla mitattava palvelulupaus, jonka tavoitteena on ketterä ja asiakaslähtöinen toiminta, päätöksenteon laadukkuus ja ennakoitavuus huomioon ottaen. Valtioneuvoston tasolla sen keskeinen sisältö on lupaus hyvinvoinnista Suomesta, jossa on kannustavaa tehdä työtä, yrittää, investoida ja luoda työpaikkoja.
- Vapautetaan virastojen aukioloajat. Valtion ja kuntien palveluiden aukioloaikoja on kustannusneutraalisti laajennettava merkittävästi iltaisin ja viikonloppuisin asiakkaiden tarpeiden mukaisesti.
- Digitalisaation mahdollisuudet on hyödynnettävä julkisissa palveluissa ja viranomaisasiointinnissa täysimääräisesti. Myös tapaamisissa ja yhteydenpidossa on voitava hyödyntää sähköisiä välineitä. Yhden luukun periaate on otettava käyttöön laajasti.
- Virastojen toimintaa tulee arvioida jatkuvasti asiakastytytyväisyysskyselyillä ja kehittää saatujen tulosten pohjalta.



3 Muutosten aktiiviseen johtamiseen on panostettava

Suurten, vaikeiden muutosten läpivieminen vaatii erityistä osaamista muutosjohtamisessa. Muutosta pitää osata johtaa niin ajattelutavoissa kuin totutuissa toimintatavoissakin, samalla säilyttäen kokonaisuus ja visio kirkkaana. Yhteisen vision pitää olla selkeä, ymmärrettävä, innostava ja se tulee viestiä ymmärrettävästi, jotta kaikki osalliset kokevat tavoitteet omakseen. Muutoksen toteuttamiseen täytyy myös luoda kannustetta, henkilökohtaisia intressejä ja konkreettisia tavoitteita.

Myös muutostarve on perusteltava selkeästi ja ymmärrettävästi. Muutoksilla tavoitellaan entistä parempia, laadukkaampia ja tehokkaampia palveluita ja toimintatapoja. Tämän vuoksi lähtökohtana on oltava asiakkaan näkökulma palveluun, ja sen vuoksi hallinnon on tarvittaessa huolehdittava sisäisestä koordinaatiosta. Tavoitteet on hyvä jakaa osatavoitteisiin ja konkretisoida onnistumisen mittaamiseksi.

- Uusien instituutioiden luomista on syytä välttää. Hallinnon uudistumista ja uudistusten toimeenpanoa on ohjattava valtioneuvostotasoisesti ja ministeriöiden siiloutumiseen puututtava.
- Ministeriöiden ja ministereiden työnjaon tulee olla luonteva. Työnjaossa on huomioitava myös asiakkuudet – esimerkiksi tiettyä toimialaa koskevia asioita ei pidä jakaa usean eri ministeriön alaisuuteen.
- Ylimpien virkamiesten tulossopimuksissa keskeisenä kohtana on oltava hallitusohjelman edistäminen, ratkaisuvaihtoehtojen kehittäminen ja niiden vaikutusarviointi. Palkkauksesta merkittävän osan pitää riippua näissä tavoitteissa onnistumisesta.

4 Hallinnon tuottavuutta on lisättävä

Erilaisissa lupa-asioissa ja muussa viranomaispäätöksiin perustuvassa asiointissa on havaittavissa eroja niin päätöksenteon lopputuloksissa, siihen käytetyssä ajassa kuin palvelun laadussakin. Näiden palveluiden ennustettavuuteen, sujuvuuteen ja tehokkuuteen on kiinnitettävä jatkossa enemmän huomiota. Päätöksenteon hitaus ja ennustamattomuus kääntyy suoraan vahingoksi hallinnon asiakkaille: kustannusten kasvuksi ja investointien esteeksi.

- Erilaisten viranomaiskyselyiden ja -prosessien osalta varmistutaan niiden tarpeellisuudesta ja mahdollisuuksista digitalisaation hyödyntämiseen. Hallinto ei saisi kysyä samaa asiaa kahdesti.
- Luvituksessa on lähtökohtaisesti käytettävä viranomaisia sitovia käsittelyn määräaikoja ja sovellettava mahdollisimman laajasti ns. Hollannin mallia, jossa lupa katsotaan myönnettyksi, ellei päätöstä ole tehty käsittelylle varatussa maksimijassaa.
- Kyseenalaistetaan tekeminen, joka perustuu siihen, miten aiemminkin on tehty ja priorisoidaan tekeminen tuottavimpiin tehtäviin. Parannetaan virkamiesten lainvalmistelu- ja vaikutusarviointivalmiuksia lisäämällä koulutusta ja virkamiesten työkiertoa.

.....

"Sähköisten palveluiden ja sähköisen tiedottamisen rooli tulee entisestään korostumaan, kun kuluttajat tottuvat asioimaan verkon kautta viranomaisten kanssa."

”Lainsäädäntö on ohjauskeino, jota tulee käyttää vain kun tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa muilla keinoin.”

Paremmen sääntelyn periaatteet vakiintuneeksi toimintatavaksi

5 Fokus hyvään valmisteluun ja kunnollisiin vaikutusarviointeihin

Sääntelyn pitää aina vastata olemassa olevaan tarpeeseen. Sillä ei ole itseisarvoa, ainoastaan välinearvo. Sääntelyn sujuvuus ja tehokkuus ei ainoastaan riitä, vaan sillä on kyettävä tukemaan yritysten kilpailukykyä. Kustannus- ja kilpailukykyvaatimukset on arvioitava entistä laajemmin, ja kustannusvaikutuslaskuri on otettava pakolliseksi työkaluksi kaikkiin ministeriöihin osana lainvalmistelua. Sidosryhmät on myös otettava laajapohjaisesti mukaan valmisteluun. Vaikka lainsäädännön laatu ja sisältö ovatkin määrää ratkaisevampia tekijöitä, on tavoitteena pidettävä voimassaolevan lainsäädännön määrän vähenemistä. Hyvä ja laadukas sääntely parantaa myös hallinnon ketteryyttä.

- Lainsäädäntö on ohjauskeino, jota tulee käyttää vain kun tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa muilla keinoin.
- Kustannusten sääntelyperiaate ”yksi sisään – yksi ulos” on ensin vakiinnutettava koko valtioneuvoston tasolla. Tällä tasolla pyritään poistamaan yksi kustannuksia aiheuttava velvoite yhden uuden kustannuksia aiheuttavan velvoitteen tieltä. Tämä taso mahdollistaa siis kustannusten nousun hillitsemisen. Tavoitteena on kuitenkin nostaa kunnianhimon tasoa ”yksi sisään – kaksi ulos” -tasolle, jolloin kyse olisi jo aktiivisesta kustannusten vähentämisestä.
- Vaikutusarviointeja ja niiden vaikuttavuutta on kehitettävä eri tavoin. Niitä koskevaa ohjeistusta ja vaikutusarviointineuvoston toimivaltuuksia on kehitettävä. On luotava menettely lainsäädännön systemaattiselle jälkikäteiselle vaikuttavuusarvioinnille.

6 Hyvän hallinnon ja toimivan sääntelyn puolesta vaikutettava myös EU:ssa

Valtaosa uudesta lainsäädännöstä on EU -lähtöistä. Esimerkiksi hyvin toimivien ja luotettavien sisämarkkinoiden luominen edellyttää usein lainsäädäntöä. Valmistelussa tulee kuitenkin välttää liiallista sääntelyä ja pyrkiä mahdollistamaan lainsäädäntöön. EU-sääntelyn muutosten vaatima massiivinen prosessi huomioon ottaen on erityisen tärkeää, että sääntely on selkeää, mahdollistavaa, ennakoitavaa, teknologianeutraalia, ja että se soveltuu digiaikaan sekä muuttuviin olosuhteisiin. Tämän lisäksi on olennaista, että viranomaiset informoivat kotimaisia sidosryhmiä kattavasti ja säännönmukaisesti EU-sääntelyn eri vaiheissa.

On myös erityisen tärkeää, että kansalliset toimintatavat ja strategia EU -lainsäädäntöön vaikuttamiseksi ja sen kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi on tarkasti mietittyjä. Vaikuttamisen on tapahduttava niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista.

- Varmistutaan, että EU-tasolla valmisteltavat asiat tuodaan hyvissä ajoin poliittiseen keskusteluun.
- Suomen tulee vaikuttaa paremman sääntelyn periaatteiden noudattamiseksi myös EU:ssa.
- EU-lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa tulee hyödyntää optioita ja välttää kansallista lisäsääntelyä.



SISÄLLYS

Sujuvuutta ja laatua poliittiseen päätöksentekoon	10
Esimerkkinä hallitsemattomasta sääntelyhimmelistä rahoitusmarkkinat	12
Jäykkä ja yksityiskohtainen hallitusohjelma estää järkevää päätöksentekoa	13
15 konkreettista ehdotustani julkisen sektorin ja päätöksenteon parantamiseksi	14

PENTTI PIKKARAINEN

Pentti Pikkarainen on tehnyt näyttävän uran virkamiehenä mm. valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston ylijohtajana ja useissa tehtävissä Suomen Pankissa.

NÄKÖ-
KULMA

Sujuvuutta ja laatua poliittiseen päätöksentekoon

Suomen kansantalous on vähitellen elpymässä vuonna 2008 alkaneesta ennätyspitkistä taantumasta. Talouden kasvu on ollut noin kahden vuoden ajan varsin ripeää ja yllättänyt monet ennustajat. Kasvun kiihtymisen myötä julkisen talouden näkymät ja työllisyys ovat parantuneet odotettua enemmän, mutta eivät millään kriteerillä mitattuna tarpeeksi.

Suomen tuotannon taso on ollut vuodesta 2008 lähtien selvästi potentiaalista tasoaan pienempi. On epäselvää, missä määrin hitaan kasvun vuodet ovat alentaneet talouden potentiaalista tuotantoa. Osa kansalaisista on kuitenkin syrjäytynyt pysyvästi työmarkkinoilta, osaaminen on rapautunut ja fyysinen pääomakanta kehittynyt heikosti. Kasvun kiihtyminen lieenee ainakin osittain suhdanneluonteista. Parhaassa tapauksessa Suomessa on kuitenkin lähtenyt liikkeelle pitkäaikainen aktiviteetin kiihtymisen vaihe, jonka seurauksena talous palautuu pitkän aikavälin potentiaaliselle tasolle tai lähelle sitä. Jos näin olisi, julkisen talouden tilanne ja työllisyys parantuisivat selvästi nykyisestä. Emme voi kuitenkaan tuudittautua siihen, että näin olisi tapahtumassa.

Taloutemme tulee kohtaamaan jatkossakin erilaisia häiriöitä, jotka on otettava vastaan ilman suurempia vahinkoja. Osa niistä koskee pelkästään Suomea, osa koskee muitakin maita. Kansainvälisen talouden integraatio tulee todennäköisesti edelleen jatkumaan huolimatta joistakin viimeaikaisista takaiskuista. Hyödykkeiden ja palvelujen kysynnän voimakkuus ja rakenne muuttuvat jatkuvasti. Teknologinen muutos on jatkuva prosessi. Kansainväliseen politiikkaan liittyy riskejä. Ilmaston muutos voi aiheuttaa isoja globaaleja häiriöitä.

Suurimpana riskinä Suomen talouskehityksen kannalta näen puutteellisen sopeutumisen EMU-jäsenyyteen. Kun ensi vuonna tulee 20 vuotta euron käyttöönotosta, sekä Suomen että koko euroalueen rakenteet ovat edelleen pahasti vaillinaiset. Monissa euroalueen maissa, myös Suomessa, työttömyys on hyvin korkealla ja julkiset taloudet erittäin herkässä tilassa, mahdollisesti jopa epävakaaalla uralla.

Eräissä maissa pankkien ja muun rahoitusjärjestelmän kunto on yhä huono, mikä näkyy suurina järjestäytymättömien luottojen määrinä sekä heikkona kannattavuutena. Tilanteen korjaaminen kestää vielä hyvin pitkään. Jos tällaiset maat kohtaavat negatiivisia häiriöitä talouskehityksessä, syntyy helposti negatiivinen kierre, missä kasvu ja työllisyys heikkenevät, julkiset menot kasvavat ja syntyy painetta kiristää verotusta. 20 vuoden vetkuttelun jälkeen olisi ensiarvoisen tärkeää uudistaa rakentamista sekä yksittäisissä euroalueen maissa että koko euroalueella. Valitettavasti umpisolmujen avaaminen näyttää etenevän tuskaisten hitaasti, jos lainkaan.

Suomen taloudellinen menestys riippuu oleellisesti yritystemme menestyksestä. Vain kannattavat ja taseeltaan vahvat yritykset luovat kestäviä työpaikkoja. Vain korkea työllisyysaste ja suotuisa vaihtosuhte takaavat Suomen taloudellisen menestyksen ja hyvinvoinnin. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on täysin riippuvainen yritystemme menestyksestä. Negatiivisiin häiriöihin voidaan tilapäisesti reagoida sallimalla julkisen sektorin velkaantuminen, mutta pidemmällä aikavälillä selvästi nykyistä korkeampi velkasuhde on kestämaton. Kohtuullisen korkea julkinen velkataso rajoittaa velkaantumisen mahdollisuuksia jatkossa Suomessa, vaikkakin vielä enemmän suurimassa osassa muita euroalueen maita.

Yritysten menestyminen ja sitä kautta Suomen hyvinvoinnin turvaaminen ja edistäminen edellyttää laadukasta ja ripeää päätöksentekoa poliittisilta päättäjiltä eri tasoilla (valtio, maakunnat, kunnat, EU, kansainväliset foorumit). Tämä koskee myös julkista hallintoa silloin, kun hallinnolla on muutoksen mahdollistajan rooli. Hallinto voi toimia esimerkiksi lupaviranomaisena, sääntelijänä, katalyyttinä tai mahdollistajana. Hallinnon on myös itsensä uudistuttava ympäristön muutoksen myötä.

Julkisen sektorin päätöksenteon tulee olla tarvittaessa ripeää, mutta ennen kaikkea laadukasta. Yritysten toiminnan ja investointien kannalta on tärkeää myös poliittisten päätösten hyvä ennustettavuus, johdonmukaisuus ja vakaus. Näennäinen ri-



peä puuhastelu on vahingollista, jos päätökset ovat huonoja. Poliittinen prosessi (äänten kalastelu, median paine) usein kannustaa poliittisia päätöksentekijöitä reagoimaan nopeasti tuoreisiin talouslukuihin. Tällöin päätösten nopeudesta voi tulla merkittävämpi tekijä kuin päätösten laadusta. Yksi hyvä ja perusteellinen yhteiskunnallinen reformi on huomattavasti parempi kuin kymmenen hutiloitua päätöstä.

Julkisessa ja yksityisessä päätöksenteossa tapahtuu aina virheitä. Se on inhimillistä. Olemme usein tekemisissä hyvin monimutkaisten asioiden kanssa ja kaikkia relevantteja tekijöitä ei aina edes pystyttyä identifioimaan etukäteen. Yksityinen toimija (kotitalous, sijoittaja, yritys) yleensä reagoi virheellisiin päätöksiin nopeasti. Julkisessa päätöksenteossa näin ei välttämättä tapahdu. Tehdyistä päätöksistä tulee usein ”kunniankysymyksiä”, joita poliittiset päättäjät puolustavat huolimatta epäedullisesta evidenssistä. Huonojen poliittisten päätösten korjaaminen voi osoittautua erittäin vaikeaksi ja hitaaksi, joskus jopa mahdottomaksi. Tällöin niiden yhteiskunnalliset kustannukset voivat muodostua hyvinkin suuriksi. Tällaisten yhteiskunnallisten päätösten seurauksena yritysten toimintaedellytykset heikkenevät ja ne eivät menesty, työllisyys kärsii ja julkisen talouden tilanne heikkenee. Poliittista kulttuuriamme ja toimintatapoja tulisi kehittää siten, että huonoiksi osoittautuneiden poliittisten päätösten korjaaminen tapahtuisi nopeasti ja joustavasti.

Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on oltava nöyrä myös sen suhteen, missä määrin poliittisten päättäjien ja hallinnon edes kannattaa puuttua yksityisen sektorin toimintaan¹. Jul-

kisen vallan puuttuminen markkinoiden toimintaan voi lopulta heikentää markkinoita. Toisaalta julkisen vallan voi olla parempi pyrkiä tukemaan vain muutoksia, jotka parantavat markkinoiden toimintaa, mutta sen ei pitäisi reagoida yksittäisiin tapahtumiin markkinoilla. Julkisen vallan pitäisi huolehtia neutraliteetista ja kilpailuedellytyksistä, ylipäättään markkinoiden pelisäännöistä.

Erityisesti Suomen EU-jäsenyyden myötä poliittinen päätöksenteko on muuttunut monissa asioissa perusteellisesti. Monissa asioissa päätökset tehdään EU-tasolla, joskus jopa laajemmissa kansainvälisissä puitteissa, joissa Suomi ei edes ole mukana. Tämä on korostanut virkamiesten roolia: usein asioita käsitellään pitkään ja perusteellisesti virkamiestason kokouksissa ennen kuin ne tulevat poliittiseen ohjaukseen ja päätöksentekoon. Vaihtuvien poliittisten päättäjien on usein vaikea seurata kunnolla valmistelua kansainvälisillä foorumeilla. Kansallisten poliittisten päättäjien rooli ja vaikutusvalta voi tällöin jäädä hyvin pieneksi, jos virkamiesten ja poliittisten päättäjien välinen dialogi ei ole tarpeeksi tiivistä. Tällöin käytännössä yhteiskunnallinen päätöksenteko on delegoitu virkamiehille ja poliittisten päättäjien tehtäväksi jää korkeintaan siunata kansainvälisillä foorumeilla virkamiesten neuvottelemat ratkaisut. Demokratian toiminnan kannalta tätä voitaneen pitää ongelmallisena.

.....

”Yritysten menestyminen ja sitä kautta Suomen hyvinvoinnin turvaaminen ja edistäminen edellyttää laadukasta ja ripeää päätöksentekoa poliittisilta päättäjiltä.”

¹ En tässä kirjoituksessa käsittele laajemmin sitä, mikä on julkisen sektorin rooli ja kuinka julkinen hallinto toimii. Täältä osin hyödyllisiä kirjoituksia ovat mm. Butler 2012 ja Wiberg 2014 sekä näissä mainitut lähteet.

Esimerkkinä hallitsemattomasta sääntelyhimmelistä rahoitusmarkkinat

Vuonna 2008 alkaneen finanssi- ja talouskriisin seurauksena rahoitusmarkkinoiden sääntelyä on lisätty valtavasti. Lisäksi rahoitusmarkkinoille on perustettu monia uusia instituutioita valvomaan ja ohjaamaan markkinoiden toimintaa. Tämä kaikki on tehty poliittisten päättäjien toivomuksesta, siunaamana ja valvotuna. Reaktiona kriisiin poliittiset päättäjät ”lupasivat” kansalaisille, että tulevien kriisien välttämiseksi, tai ainakin todennäköisyyden ja vaikutuksen pienentämiseksi, rahoitusmarkkinat ”laitetaan kuriin” lisäämällä sääntelyä ja perustamalla uusia viranomaisia.

Rahoitusmarkkinoiden pelisäännöistä päätetään pitkälti globaalin yhteistyön tuloksena G20-ryhmässä. Suomi ei ryhmään kuulu. Käytännössä Suomen mahdollisuudet vaikuttaa tähän työhön ovat erittäin marginaaliset ja se voi tapahtua G20-työssä olevien EU-instituutioiden (komissio, EKP) ja suurten EU-maiden (Italia, Ranska, Saksa, Iso-Britannia) kautta.

Kun G20-ryhmä on päättänyt linjauksista, ne jalkautetaan alueelliselle tasolle. EU:ssa se tapahtuu komission kautta, jolla on aloiteoikeus koskien EU:n lainsäädäntöä. Globaalilla tasolla sovittujen pelisääntöjen lisäksi EU on ollut aktiivinen rahoitusmarkkinoiden pelisääntöjen laatimisessa omalla alueellaan. Tämä on johtunut mm. sisämarkkinoiden kehittämisestä.

Yhteensä EU:ssa on luotu uutta sääntelyä kymmeniätuhansia sivuja pelkästään pankeille. Ns. ykköstason eli direktiivien ja asetusten lisäksi eriaisteiset viranomaistahot (kuten komissio, Euroopan pankkiviranomainen EBA, EKP) ovat antaneet runsaasti alemman asteista eli täydentävää sääntelyä. Valtaosin siitä päätetään viranomaistasolla ilman, että sääntelyä tuodaan EU-parlamentin, jäsenmaiden tai kansallisten parlamenttien hyväksyttäväksi.

Rahoitusmarkkinoiden pelisäännöistä on muodostunut hyvin monimutkainen kokonaisuus, jota yksikään asiantuntija ei hallitse yksityiskohtaisesti eikä sen kokonaisvaikutuksia ole analysoitu kunnolla. EU-lainsäädännössä tehdään toki vaikutusarvioita yksittäisistä asetuksista ja direktiiveistä, mutta huolellisen ja luotettavan kokonaisarvion tekeminen on jäänyt puolittiehen.

Rahoitusmarkkinoiden sääntely työllistää valtavan joukon virkamiehiä, edunvalvojia, konsultteja ja henkilökuntaa rahoituslaitoksissa. Rahoituslaitosten johdolla menee paljon aikaa sen

ymmärtämiseen, mitä sääntelystä seuraa heidän toimintansa kannalta. Tämä aika on pois varsinaisesta pankkitoiminnasta ja asiakassuhteiden hoitamisesta. Sama ilmiö koskenee myös suurten pörssiyhtiöiden hallituksia.

Rahoitusmarkkinoille on perustettu uusia valvonta- ja sääntelyinstituutioita, joiden keskinäiset vastuut eivät ole täysin selkeät ja joiden välinen yhteistyö takeltelee. Joiltakin osin näiden instituutioiden juridinen perusta on heikko, ellei jopa olematon.

Vaikka poliitikot ovat antaneet virkamiehille mandaatin sääntelyn lisäämiseksi ja hyväksyvät yleisellä tasolla pelisäännöt, kehitys ei ole täysin poliittisten päättäjien hallinnassa. Rahoitusmarkkinoiden toimintamekanismit ja pelisäännöt ovat usein hyvin monimutkaisia, eikä vaihtuvilla poliittisilla päättäjillä ole todellisuudessa edellytyksiä ymmärtää yksittäistä lainsäädäntöä, saati kokonaisuutta. Poliittisille päättäjille on helpompaa hyväksyä virkamiesten valmistelemat esitykset kuin ryhtyä kyseenalaistamaan niitä.

Kun poliittiset päättäjät antoivat virkamiehille vahvan mandaatin laatia lisäsääntelyä, tämä on johtanut jopa kilpailuun virkamiesten kesken siitä, kuka keksii, valmistelee ja pystyy hyväksyttämään eniten uutta lainsäädäntöä. Tällöin virkamiesten sankaruutta ja ”hyvyyttä” keskinäisessä kauneuskilpailussa mitataan lainsäädännön määrällä, ei laadulla. Tämä koskee EU:ssa myös Euroopan parlamentin jäseniä. Tällaisen toiminnan pysäyttäminen ja kääntäminen vaatii erittäin hyvää asioiden ymmärrystä poliitikoilta ja voimakasta palautetta rahoitusmarkkinatoimijoilta ja muilta, joita lainsäädäntö koskee.

Voidaan syystä kysyä, olisiko talouden toiminnan kannalta samaan tai jopa parempaan lopputulokseen päästy jotenkin toisin (ks. esim. Rodgers 2016). Vaihtoehtoisesti pankkien vakavaraisuus- ja likvideettivaatimuksia olisi kiristetty tehtyä enemmän. Nämä ovat yksinkertaisia toimenpiteitä, joiden kustannukset pankeille olisivat olleet todennäköisesti kohtuulliset tai jopa olemattomat. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden valvontaa olisi lisätty ja väärinkäytösten sanktioita kovennettu selvästi. Uusien viranomaisinstituutioiden perustamisessa olisi voitu olla pidättyvämpiä. Olemassa olevien instituutioiden mandaatteja olisi tarvittaessa muutettu, niiden toimintaa kehitetty ja instituutioiden välistä yhteistyötä parannettu.



Jäykkä ja yksityiskohtainen hallitusohjelma estää järkevää päätöksentekoa

Vaikka hallitusohjelmalla on iso merkitys hallituksen ja koko julkisen sektorin toiminnan kannalta, en tässä käsittele kovin tarkasti sitä, millainen olisi hyvä hallitusohjelma (ks. esim. Kosonen 2017). Sen verran kuitenkin totean, että hallitusohjelman ei tule olla liian yksityiskohtainen eikä liian jäykkä. Jos hallitusneuvotteluissa päätetään joitakin asioita hyvin yksityiskohtaisesti, niiden tarkempi selvittäminen voi osoittaa, että jokin toinen ratkaisu voi olla parempi. Neljän vuoden aikana talouden ja yhteiskunnan tila usein muuttuu ennakoimattomalla tavalla. Tällöin yksityiskohtainen ja jäykkä hallitusohjelma voi muodostua järkevän politiikan esteeksi. Hyvälle hallitusohjelmalle on tärkeää yhdessä sovittu tahtotila yhteiskunnan kehittämisestä. Parhaassa tapauksessa kutakuinkin kaikki puolueet voivat asettua jonkin tärkeän yhteiskunnallisen tavoitteen tukijaksi jopa pidemmällä kuin hallituskauden horisontilla. Tällainen tavoite voisi olla korkea työllisyys².

.....

"Rahoitusmarkkinoiden toimintamekanismit ja pelisäännöt ovat usein hyvin monimutkaisia, eikä vaihtuvilla poliittisilla päättäjillä ole todellisuudessa edellytyksiä ymmärtää yksittäistä lainsäädäntöä saati kokonaisuutta."

Istuva hallitus voi käytännössä vaikuttaa varsin vähän Suomen suhdannekehitykseen. Se määräytyy pitkälti kansainvälisen talouden kehityksen mukaan. Sen sijaan poliittisilla päätöksillä voidaan vaikuttaa talouden ja koko yhteiskunnan kykyyn kestää erilaisia häiriöitä, sekä sopeutua niihin ja talouden pitkän aikavälin kehityksen edellytyksiin. Hyvä hallitusohjelma keskittyykin pitkälti toimenpiteisiin, jotka tukevat näitä tavoitteita.

Teen tässä luvussa mahdollisimman konkreettisia ehdotuksia siitä, kuinka julkisen sektorin toimintaa ja päätöksentekoa voitaisiin parantaa. Ehdotukseni perustuvat pitkälti omiin kokemuksiini julkisessa hallinnossa (Suomen Pankki, valtiovarainministeriö) mutta myös keskusteluihin eri foorumeilla.

Entiset ministerit Liisa Hyssälä ja Jouni Backman julkaisivat aikaisemmin tänä vuonna mielenkiintoisen raportin edustuksellisen demokratiamme rakenteista ja toimintatavoista. He tekevät raportissaan monia konkreettisia muutosehdotuksia. Jäljempänä mainitut suositukset 10-13 ja ehkä 14 ovat pitkälti sopusoinnussa Hyssälän ja Backmanin ehdotusten kanssa.

Hyssälän ja Backmanin monilta osin ansiokas raportti ei pohdi mielestäni tarpeeksi paljon sitä, mitä Suomen EU-jäsenyydestä on seurannut kansanvallan, eduskunnan ja virkamiesten työn kannalta. Nostan alla esille joitakin ehdotuksia, jotka pyrkivät ottamaan huomioon myös tämän näkökohdan.

2 Sitran työpäperi 2018 esittelee Sitran ehdotuksen strategiseksi hallitusohjelmaksi. Ehdotus sisältää viisi yli hallituskauden (10-20 vuotta) ulottuvaa strategista tavoitetta, jotka vievät kohti Sitran visiota.

15

konkreettista ehdotustani julkisen sektorin ja päätöksenteon parantamiseksi

- 1 Uusien instituutioiden perustamisessa on oltava pidätyväinen. Ensin tulee arvioida olemassa olevien instituutioiden toimintaa ja mandaatteja.**

Sipilän hallitus perusti 2016 valtion kehitysyhtiön Vaken. Tämä liittyy poliittiseen linjaukseen ”valtion taseen laittamisesta töihin”. Vaken toiminnan aloitus on ollut takkuilevaa ja Vakella on ollut ongelmia löytää itselleen luonteva rooli muiden julkisten ja yksityisten toimijoiden joukossa (Lassila 2018).

Vaken perustaminen perustuu puutteelliseen analyysiin rahoitusmarkkinoiden tilasta ja julkisen sektorin intervention tarpeesta. Jos todella olisi huolellisesti harkittu tarve tehdä jotain, luonteva vaihtoehto olisi ollut valtion omistaman pääomasijoittajan Teollisuussijoituksen eli Tesin mandaatin muuttaminen ja toimintaedellytysten uudistaminen. ”Poliittiset pisteet” olisivat tällöin jääneet saamatta. Loppupeleissä voi kuitenkin käydä niin, että Vake ei koskaan löydä luontevaa roolia ja se joudutaan purkamaan tulevien hallitusten toimesta.

Vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena EKP:n yhteyteen perustettiin yhteinen pankkivalvoja SSM, joka aloitti toimintansa vuoden 2014 lopussa. Käytännössä SSM on euroalueen pankkivalvoja, vaikkakin myös euroalueen ulkopuoliset EU-maat voivat liittyä siihen. SSM:n perustamisen taustalla oli erityisesti jo toimivan EU-tason pankkiviranomaisen EBA:n epäonnistuminen pankkien stressitesteissä. Kun jotkut poliittiset päättäjät turhautuivat EBA:n toimintaan, perustettiin uusi valvoja, jolle löydettiin kotipesä EKP:n kyljestä. Käytännössä EKP oli ainoa taho, jolle tehtävä voitiin antaa ilman EU:n perussopimuksen muuttamista, mutta tulkiten perussopimusta ”luovasti”. Ajaututtiin kuitenkin tilanteeseen, missä EKP-valvojan ja EBA:n välinen työnjako ei ole aivan kirkas. EKP-valvojan institutionaalinen asema on osin kyseenalainen ja juridinen pohja on heikko. Monien mielestä rahapolitiikka ja rahoitusvalvonta tulisi pitää täysin erillään, ja nyt niiden välinen yhteys on aivan liian läheinen. Kun aikoinaan valmisteltiin ja päätettiin EKP:n mandaatista, EKP:lle ei annettu silloin läheskään näin laajaa mandaattia rahoitusvalvonnessa. Parempi ratkaisu olisi ollut vahvistaa EBA:n mandaattia ja varmistaa sen toimintaedellytykset. Tällöin olisi luotu koko EU-tasolla toimiva vahva ja erittäin tarpeellinen valvoja. Samoin EU-tason rahoitusmarkki-

noiden viranomaiset EBA (pankkiviranomainen), ESMA (pääomamarkkinaviranomainen) ja EIOPA (vakuutusviranomainen) olisivat hyvin voineet muodostaa yhden instituution.

- 2 Ministeriöiden työnjakoa on syytä tarkastella kriittisesti. Ministereiden työnjaon tulee olla luonteva. Ministeriöillä ja virastoilla tulee olla kyky ja kannustimet käsitellä ilmiöitä, jotka koskevat useiden ministeriöiden ja virastojen vastuualaa.**

Yhteiskunnan kehityksen myötä ministeriöiden työnjakoa tulee tarkastella avoimesti ja kriittisesti. Esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden lainsäädännön ja kehittämisen valmistelussa ministeriöiden työnjaossa olisi paljon kehitettävää (ks. tarkemmin Pikkarainen 2017b) Talouspolitiikassa työnjako VM:n ja TEM:in välillä on hämärtynyt, kun TEM on ryhtynyt haastamaan VM:n asemaa. Joissakin maissa on erikseen valtiovarainministeriö ja talousministeriö. Esimerkiksi Tanskassa VM on korostetusti budjettiministeriö. Ympäristöministeriö ei ole ainoa luonteva sijoituspaikka asuntoasioiden käsittelylle.

Myöskään ministereiden työnjako ei ole aina kovin onnistunut. Sipilän hallituksessa oikeus- ja työministerin yhdistetty salkku ei ollut looginen ja se oli liian raskas yhden henkilön hoidettavaksi.

Julkinen sektori joutuu usein käsittelemään ilmiöitä, joita ei voi rajata yhden toimijan vastuulle. Tällöin on pystyttävä käyttämään resursseja joustavasti yhdessä. Tällaiset hankkeet on syytä ottaa huomioon yksiköiden tulostavoitteissa.

- 3 Päätöksenteon laatua ja ennakoivuutta voidaan parantaa elvyttämällä komitealaitos.**

Aikaisemmin Suomessa monet merkittävät yhteiskunnalliset asiat valmisteltiin laajoissa komiteoissa. Tästä käytännöstä on luovuttu. Sen on korvannut puhdas virkamiesvalmistelu ja erilaiset kohtuullisen nopealla aikataululla toimivat työryhmät.

Usein kaivataan laajaa ja perusteellista valmistelua, joka olisi luontevaa tehdä komiteoissa. Tämä näkökohta on noussut viimeksi esille sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Istu-



van hallituksen näkökulmasta komiteatyöskentely voi olla siinä mielessä hankalaa, että komiteatyö saati sen tulosten toimeenpano eivät välttämättä onnistu hallituskauden aikana. Toisaalta yhteiskunnan toiminnan kannalta valmistelun ja päätösten laatu ovat tärkeämpiä kuin tiukka aikataulu. Komiteat voivat koostua joko asiantuntijoista ja/tai poliittisista toimijoista, riippuen asian luonteesta. Komiteoiden mandaatti tulee tietenkin aina olla poliittisen toimijan asettama. Komiteat voivat käyttää apunaan selvityshenkilöitä.

4 Lainsäädännön ja yleensä poliittisten päätösten vaikutusarviot on tehtävä selvästi nykyistä paremmin. Hallinnolliset kustannukset pitää minimoida. Ministeriöiden tulee panostaa merkittävästi nykyistä enemmän eri vaihtoehtojen huolelliseen analyysiin ja niiden esittelemiseen poliittisille päättäjille.

Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt paljon huomiota lakiesitysten vaikutusarvioihin. Palautetta ei ole aina otettu kovin vakavasti. Sote- ja maakuntauudistusten valmistelun yhteydessä on syystä käyty laajaa keskustelua kunnollisten vaikutusarvioiden puutteesta. On tietenkin täysin käsittämätöntä, että monta vuotta valmistellusta uudistuspaketista ei ole edes yritetty tehdä kunnollista vaikutusarvioita tarpeeksi laajalla joukolla. Muodollisesti oikein kirjoitetut pykälät eivät riitä, vaan taloudellinen analyysi ja vaikutusarviot on tehtävä huolellisesti.

Vaikutusarvioissa on otettava huomioon myös hallinnolliset kustannukset. Esimerkiksi ns. työmarkkinoiden aktiivimallin seurauksena TE-toimistoihin on palkattu noin 200 uutta työntekijää ja Kelaan noin 100 uutta työntekijää. Jos yhden työntekijän kustannukset ovat kuukaudessa 5000 euroa, tämä merkitsee vuosittain noin 20 miljoonan kustannusta. Kyseessä on kuitenkin hyvin pieni muutos työttömyysturvassa. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä syntyy kolmas hallinnollinen taso

ja on hyvin epäselvää, mitkä ovat tämän vaikutukset hallinnon kustannuksiin ja toimintaan. Kun seuraava hallitus toivottavasti ryhtyy uudistamaan sosiaaliturvaa, yhtenä kriteerinä pitäisi olla hallinnollisten kustannusten merkittävä alentaminen.

Yhteiskunnalliset kysymykset ovat usein hyvin moniulotteisia. Yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei aina edes ole olemassa. Ratkaisu riippuu usein myös poliittisista preferensseistä. On siten älyllisesti epärehellistä väittää olevan vain yksi ratkaisu ja esittää "yhtä totuutta". Valmistelijoiden tärkeä tehtävä on kehittää ja analysoida vaihtoehtoja ja esittää nämä korrektisti poliittisille päätöksentekijöille. Tämä edellyttää valmistelijoilta avointa mieltä ja erinomaista kykyä analysoida erilaisia vaihtoehtoja.

5 Lainsäädännön ja poliittisten päätösten vaikutusten seuranta tulee ottaa vakavasti. Pitää olla valmius muuttaa päätöksiä, jos evidenssi edellyttää sitä. Lainsäädännön muutostarpeita tulee tarkastella säännöllisesti.

Useisiin lakiesityksiin liittyy toive tai ponsi seurata esityksen vaikutuksia ja reagoida mahdolliseen epätoivottuun kehitykseen. Käytännössä tällaiset lausumat ovat usein kuolleita kirjaimia, joilla ei ole mitään merkitystä. Tässä on saamattomuutta sekä poliittisella puolella että viranomaisten joukossa. Tehty päätös on usein rakas lapsi sekä valmistelijoille että poliittisille päättäjille ja rakas lapsi ei tee koskaan virheitä tai virheitä katsotaan läpi sormien. Huonoimmassa tapauksessa väärän päätöksen seurauksia ryhdytään jopa peittelemään massiivisesti. Yhteiskunnan kannalta tällainen tilanne on tietenkin vaarallinen ja voi aiheuttaa suuria yhteiskunnallisia kustannuksia. EU-lainsäädännössä asiaa on pyritty korjaamaan siten, että EU-lainsäädäntöä tarkastellaan säännöllisesti kohtuullisen ajan kuluttua. Näin asia nousee automaattisesti uudelleen tarkasteluun ja poistetaan turhaa poliittista painetta. Tällainen käytäntö tulisi olla myös puhtaasti kotimaisessa lainsäädännössä. Yksi

mahdollisuus on myös se, että asetetaan asiantuntijakomitea, joka voi antaa virikkeitä siitä, mitä lainsäädäntöä on syytä tarkastella uudelleen.

6 Kokeilukulttuuria tulee edistää ja sen pitää perustua parhaisiin käytäntöihin.

Teorioiden ja tutkimusten perusteella ei aina voida päätellä tarpeeksi luotettavasti ”oikeaa” ratkaisua yhteiskunnallisiin ongelmiin. Ehdotettuja ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin voidaan kuitenkin joissakin tapauksissa testata kokeilujen avulla. Ne pitää kuitenkin perustaa mahdollisimman hyvin käytäntöihin. Esimerkiksi perustulokokeilu on saanut paljon huomiota sekä Suomessa että ulkomailla. Tutkijat ovat kuitenkin arvostelleet kokeilun toteuttamistapaa ja siten tuoneet ison varjon tulosten ylle.

7 EU:ssa valmisteltavat asiat pitää tuoda hyvissä ajoin poliittiseen keskusteluun. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että ministeriöissä poliittinen johto on erittäin hyvin tietoinen näistä asioista ja keskustelee linjauksista virkamiesten kanssa. Myös keskustelu virkamiesten ja relevanttien kotimaisten tahojen välillä on tapahtuttava tarpeeksi aikaisessa vaiheessa.

Merkittävä osa lainsäädännöstä määräytyy EU-tasolla. Tämä on korostanut virkamiesten roolia valmistelussa ja todellisuudessa päätöksenteossa. Vaikka EU-komission aloitteista informoidaan hallitusta ja eduskuntaa, tuossa vaiheessa tehdyt poliittiset linjaukset ovat käytännössä kohtuullisen väljiä, jotta virkamiesten toimintaedellytykset EU-foorumeilla eivät olisi mahdottomat. Usein myös poliittisen johdon mahdollisuudet ja kyky seurata asioiden etenemistä EU-tason neuvotteluissa ovat rajalliset. Tällainen tilanne todellisuudessa siirtää yhteiskunnallista päätöksentekoa virkamiehille ja poliittisista päätäjistä tulee äärimmäisessä tapauksessa kumileimasimia. Minis-

.....

”Teen tässä luvussa mahdollisimman konkreettisia ehdotuksia siitä, kuinka julkisen sektorin toimintaa ja päätöksentekoa voitaisiin parantaa.”

teriöissä pitäisi huolehtia siitä, että näissä(kin) asioissa dialogi virkamiesten ja poliittisen johdon kanssa on tarpeeksi tiivistä. Samoin virkamiesten tulee huolehtia siitä, että muut relevantit kotimaiset tahot ovat tarpeeksi hyvin perillä valmistelusta ja niillä on mahdollisuus ajoissa esittää omat näkemyksensä. Tällä tavoin saadaan parempi käsitys esimerkiksi päätösten vaikutuksista Suomeen ja suomalaisiin toimijoihin.

8 On syytä käydä periaatteellista keskustelua siitä, missä määrin EU:n lainsäädännössä nojataan asetuksiin ja missä määrin direktiiveihin.

EU:n ehkä kaikkein tärkein saavutus on sisämarkkinoiden luominen ja kehittäminen. Yhteisellä EU-tason lainsäädännöllä on tässä keskeinen rooli. Myös yritysten toiminnan kannalta on iso merkitys sillä, että lainsäädäntö on sama koko EU-alueella. Juridisena instrumenttina asetukset korostavat yhteismarkkinan kehittämistä. Direktiivit antavat enemmän liikkumavaraa ottaa huomioon kansallisia tarpeita. Molempia voidaan perustella eri tapauksissa. Olisi kuitenkin syytä käydä poliittista keskustelua siitä, missä määrin Suomi näkee tarpeelliseksi painottaa näitä välineitä ja siten EU:n kehitystä.

9 Poliittista päätöksentekoa ja kansalaisten osallisuutta yhteiskunnallisiin päätöksiin voidaan lisätä kansalaisaloitteiden kautta.

Suomen poliittinen järjestelmä perustuu vahvasti puolueiden toimintaan. Toisaalta kansalaiset kokevat puolueiden toiminnan usein etäisenä ja mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vähäisinä. Kansalaisilla voi olla myös ajatuksia ja ehdotuksia, joita on jostakin syystä vaikea käsitellä normaalissa poliittisessa prosessissa. Kansalaisaloitteet ovat yksi väline, mitä kautta tärkeitä yhteiskunnallisia kysymyksiä voidaan nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja poliittiseen käsittelyyn. Tämä edellyttää tietenkin sitä, että kansalaisaloitteisiin suhtaudutaan vakavasti ja ne käsitellään huolellisesti.

10 Eduskunnan valiokuntien liikkumavaraa ja toiminnan avoimuutta tulee lisätä. Valiokuntien kuulemisten on oltava pääsääntöisesti julkisia ja kansalaisilla mahdollisuus kommentoida valiokuntien kuulemisia. Valiokunnat voivat järjestää nykyistä enemmän avoimia seminaareja, joita kansalaisilla on mahdollisuus seurata netin kautta.

Kärjistäjien voidaan sanoa, että hallituspuolueiden kansanedustajien tehtävä on aina puolustaa hallituksen esityksiä ja opposition tehtävä vastustaa ja kritisoida niitä (erityisesti kun on enemmistöhallitus). Asetelma heijastuu myös valiokuntatyössä. Tällainen toimintatapa johtaa helposti kansanedustajien turhautumiseen ja osaamisen vajaakäyttöön. Valiokuntien osaamisen hyödyntämistä voidaan lisätä esimerkiksi siten, että valiokunnille annetaan nykyistä enemmän liikkumavaraa, kun ne käsittelevät hallituksen esityksiä. Tässä on kyse poliittisesta käytännöstä. Valiokunnat voivat tarvittaessa kehittää ja muuttaa hallituksen esityksiä puitteissa, jotka eivät merkitse lakiesityksen antamista kokonaan uudelleen.

Valiokuntien toimintaa voidaan kehittää myös siten, että niissä tapahtuvat kuulemiset ovat lähtökohtaisesti julkisia (netin kautta) ja kansalaisilla on mahdollisuus reagoida kuulemisiin lähettämättä kommentteja aiheesta. Julkisuus lisää asiantuntijoiden painetta korkeatasoiseen valmisteluun ja kommentointiin. Kansalaisten mahdollisuus lähettää valiokunnalle kommentteja voi nostaa esille näkökohtia, jotka muuten ehkä jäävät kokonaan ottamatta huomioon. Valiokunnat voivat järjestää myös avoimia seminaareja, joita kansalaiset saavat seurata netin kautta.

**11 Työnjakoa ministeriöissä poliittisten valtiosihteeri-
den ja kansliapäälliköiden välillä pitää selkeyttää. Poliittisten valtiosihteereiden tärkein tehtävä on johtaa hallitusohjelman toimeenpanoa ja hallituksen muiden linjausten läpiviemistä. Kansliapäälliköt ovat ministeriöiden ylimpiä hallinnosta vastaavia johtajia. Kansliapäälliköt valitaan puhtaasti ammatillisin perustein.**

Suomen nykyinen käytäntö, missä ministeriöissä on hallitusten myötä vaihtuvat poliittiset valtiosihteerit ja pysyvät kansliapäälliköt, aiheuttaa paljon epäselvyyttä ja hämminkiä sekä ministeriöissä että niiden ulkopuolella (ks. esim. Tiuhonen 2017 ja Pikkariainen 2017a). Joissakin maissa (kuten Ruotsi, USA) ylin virkamiesjohto vaihtuu hallitusten vaihtumisen myötä. Tällainen käytäntö on selkeä. Suomen "sekajärjestelmässä" poliittisten valtiosihteereiden rooli käytännössä vaihtelee eri ministeriöissä, hallituksissa ja riippuu myös henkilöiden työskentelyta-voista. Kun muutoksia tapahtuu, virkamieskunta joutuu aina aistimaan ja opettelemaan uudet toimintatavat sekä todellisen työnjaon poliittisen puolen ja virkamiesten välillä. Ministeriöiden keskeinen tehtävä on hallitusohjelman ja hallituksen muiden poliittisten linjausten edistäminen. Tällöin on luontevaa, että

tätä työtä ministeriöissä johtaa poliittinen valtiosihteeri ja kansliapäällikkö on ylin hallinnosta vastaava virkamies. Tällainen asetelma lisää todennäköisyyttä nimittää kansliapäälliköt puhtaasti ammatillisin perustein.

12 Ministereiden erityisavustajien pitäisi olla kokeneita ja tuntea substanssialue erittäin hyvin. Ministerillä tulee olla riittävä määrä erityisavustajia.

Ylimmät virkamiehet ovat pääsääntöisesti hyvin kokeneita ja heillä on korkea koulutus. Poliittisten valtiosihteereiden ja erityisavustajien tausta on usein heterogeenisempi kuin virkamiesten ja erityisesti erityisavustajat ovat usein varsin nuoria. Käytännössä erityisavustajilla on kuitenkin hyvin suuri rooli kabinetin työskentelyssä. Merkittävä osuus poliittisen johdon ja virkamieskunnan kommunikaatiosta ja todellisesta päätöksenteosta tapahtuu erityisavustajien ja virkamieskunnan kanssa käymisessä. Poliittisen ohjauksen ja sitä kautta demokraattisen prosessin kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että erityisavustajat pystyvät käymään tasapuolista keskustelua virkamiesten kanssa. Erityisavustajien työehdot tulee olla sellaiset, että näihin tehtäviin voidaan rekrytoida tarpeeksi kokeneita osajia. Erityisavustajien määrä ei voi olla merkittävä yhteiskunnallinen ongelma; demokratian toiminnan kannalta ministereillä on oltava tarpeeksi monta korkeatasoista erityisavustajaa³.

13 Ministeriöiden siiloutumiseen on puututtava voimakkaasti. Virkamiesten työkierron pitäisi olla pakollista ja systemaattista.

Suomen julkista hallintoa ja ministeriöitä moititaan usein kapeakatseiseksi ja siiloutuneeksi. Systemaattista työkiertoa lie-nee vain ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa. Monissa erittäin korkeatasoisissa instituutioissa (kuten IMF, Maailmanpankki, EU:n komissio, jotkut keskuspankit) on asiantuntijoiden ja esimiesten pakollinen, systemaattinen työkierto. Se pakottaa virkamiehet kehittämään jatkuvasti osaamistaan ja lisää ymmärrystä eri asioista ja niiden välisistä yhteyksistä. Suomenkin julkisessa hallinnossa (ministeriöissä) tulisi olla systemaattinen työkierto instituution eri osastojen välillä, mutta myös ministeriöiden kesken. Tämä vaatii tietenkin paljon henkilöstöhallinnolta, mutta sen edut yhteiskunnalle ovat moninkertaiset hallinnollisiin kustannuksiin verrattuna.

³ Hyssälä ja Backman 2018 korostavat erityisavustajien riittävää määrää. Kyse ei ole pelkästään määrästä vaan myös osaamisen tasosta.

- 14 Ylimpien virkamiesten (kansliapäälliköt, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt) tulossopimuksissa tulee olla keskeisenä kohtana hallitusohjelman edistäminen, ratkaisuvaihtoehtojen kehittäminen ja vaihtoehtojen vaikutusarviointi. Ylimpien virkamiesten palkasta merkittävä osa (15-30 %) pitäisi heijastaa tätä asiaa. Palkkatason korottamiseen tämän vuoksi ei ole tarvetta.**

Ministeriöiden keskeinen tehtävä on hallitusohjelman edistäminen. Virkamiesten tehtävä on kuitenkin huolehtia siitä, että valmistelu on laadukasta ja erilaiset vaihtoehdot tulevat arvioiduksi huolellisesti kaikkine seurauksineen. On naiivia väittää, että virkamiehet eivät edistä omia poliittisia näkemyksiään ja etteivät he tarvittaessa eri tavoin jopa jarruta hallituksen toimintaa. Poliittinen vaikuttaminen tulee kuitenkin tapahtua demokraattisen prosessin kautta ja virkamiesten tehtävä on huolehtia siitä, että valmistelu on laadukasta, monipuolista ja avointa. Tähän voidaan vaikuttaa tulossopimuksilla ja tulospalkkauksella. Suomessa virkamiesten palkkataso on niin hyvä, että tulospalkkaus voidaan toteuttaa korottamatta palkkauksen tasoa.

- 15 Virastojen toimintaa tulee arvioida jatkuvasti asiakastyytyväisyyskyselyillä. Arvioinnin tulokset pitää olla julkisia ja viraston johdon palkkauksen riippua myös asiakastyytyväisyydestä. Kommunikaatio asiakkaiden kanssa on tapahduttava aina kun mahdollista puhelimitse, sähköpostilla, netillä, Skypellä tai muulla digitaalisella työkalulla.**

Virastojen on kehitettävä jatkuvasti asiakaslähtöisyyttä. Niille voidaan asettaa palvelulupaus tulossopimuksissa. Ehkä yksi parhaista onnistujista digitaalisen toiminnan kehittämisessä on verohallinto⁴. Asiakaslähtöinen toimintatapa virastoissa voi syntyä joko sisäisesti tai ulkoisen paineen myötä. Ulkoista painetta voidaan synnyttää ja lisätä esimerkiksi asiakaskyselyillä ja mahdollisuudella antaa jatkuvasti palautetta toiminnasta. Sen pitäisi olla sopivalla tavalla jalostettuna julkista ja viraston johdon palkkauksen riippua tarpeeksi voimakkaasti (10-30 %) asiakaspalautteesta. Kehitettäessä digitaalisia palveluita on usein tarvetta ja tehokasta toimia yli hallinnollisten rajojen.

KIRJALLISUUS

Butler, Eamonn (2012), "Public Choice – A Primer"; The Institute of Economic Affairs.

Heinonen, Olli-Pekka (2018), "Osaammeko monistaa yhteistä hyvää?"; Helsingin Sanomat, 3.7.2018.

Hyssälä, Liisa ja Backman, Jouni (2018), "Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön"; Sitra, työpäperi, 23.2.2018.

Kosonen, Mikko (2017), "Kohti yhden valtioneuvoston mallia"; Kanava, 2/2017.

Lassila, Anni (2018), "Vake etsii omaa paikkaansa"; Helsingin Sanomat, 31.5.2018.

Laitinen, Mirjami ja Elonen, Ritva (2017), "Verohallinnon digimatka"; teoksessa "Digitaalinen Suomi 2017 -julkaisuhanke, osa 1".

Pikkarainen, Pentti (2017a), "Ehdotuksia julkisen hallinnon kehittämiseksi"; Kanava, 8/2017.

Pikkarainen, Pentti (2017b), "Ehdotuksia rahoitusmarkkinoiden kehittämiseksi"; Talous & Yhteiskunta, 4/2017.

Rodgers, Kevin (2017), "Why aren't they shouting – A banker's tale of change, computers and perpetual crisis"; Penguin, Random House Business Books.

Sitra (2018), "1+5 strategista ehdotusta Suomelle"; työpäperi, 29.6.2018.

Tiihonen, Seppo (2017), "Kaksipäinen johtajuus sotkee päätöksentekoa"; Kanava, 2/2017.

Wiberg, Matti (2014), "Julkea sektori – Näin byrokratia vaalii omia etujaan"; Eva.

4 Laitinen ja Elomaa 2017 on hyvä kuvaus verohallinnon digitaalisten palvelujen ja toiminnan kehittämisestä.



SISÄLLYS

Ketterään valtioon virkamiesosaamista tehostamalla.....	20
Johdanto	20
Sääntelyn tarve kartoitettava	20
Konkretiaa hallitusohjelmaan	22
Hallitusohjelma reaalioptiona.....	23
Menetelmäosaamista kehitettävä	25
Eroon alisuoriutuvista virkamiehistä.....	27
Eroon höllynpölytöistä.....	28
Kannustetietoisuutta parannettava	28
Komiteat elvytettävä	29
Vaikuttavuusarviointeihin panostettava	31
Vaikuttavuusmittoja kehitettävä.....	33
Jälkikäteisarviointeihin panostettava	34

MATTI WIBERG

Matti Wiberg on tietokirjailija. Ahkerana yhteiskunnallisena keskustelijana hän on julkaissut yli 50 kirjaa, satoja tieteellisiä artikkeleita, kirja-arvosteluja ja lehtikirjoituksia.

NÄKÖ-
KULMA

Ketterään valtioon virkamies-osaamista tehostamalla

Johdanto

Ketterä politiikka edellyttää kattavaa ja järjestelmällistä suunnittelun ja toteutetun politiikan palautejärjestelmää, jonka tulokset pitää analysoida ripeästi ja tarvittavat korjaukset tehdä viivyttelämättä. Ketteryys edellyttää rakenteiden yhdenmukaistamista ja yksinkertaistamista. Kompleksista ja hajanaista järjestelmää on oleellisesti vaikeampi johtaa kuin yksinkertaista ja yhtenäistä.

Julkinen valta voi periaatteessa vaikuttaa todellisuuteen kolmella instrumentilla ja niiden yhdistelmillä:

– laki – budjetti – byrokratia.

Ei ole väliä, mistä politiikassa puhutaan, lopulta puhutaan aina rahasta. Suomalaisessa politiikassa puhutaan aivan liian vähän rahasta – päinvastoin kuin eräät luulevat. Monet valittavat rahan puutetta, mutta harvat valittavat järjen puutetta. Jos pulma voidaan ratkaista rahalla, kyse ei ole ongelmasta, vaan kustannuksesta.

Politiikan valmistelu on meillä poukkoilevaa, sisällöltään keinoa ja toteutustavaltaan luokattoman huonoa verrattuna esimerkiksi läntisen naapurimme tapaan paneutua uusiin haasteisiin, maan hallituksen kulloisestakin väristä riippumatta. Opintoretki Ruotsiin sikäläiseen strategiseen poliittiseen valmisteluun perehtymiseksi olisi ministeriöiden suunnittelupääliköille kannattava investointi.

Tehokas poliitikko on välttämättömästi jossakin määrin kaksinaamainen: suljetuissa neuvotteluissa hän voi venyä pidemmälle kuin julkisessa edunvalvontapropagandassaan. Poliitikkojen ja virkamiesten keskinäisten luottamuksellisten neuvottelujen sisällön yksityiskohtainen julkistaminen ei edistä asioita. Tulokset eli varsinaiset päätökset kuuluu julkistaa, mutta niihin johtaneet syötteen ja prosessit eivät kuulu julkisuuden piiriin.

Jos kaikki luottamukselliset neuvonpidot julkistetaan, tämä on vain omiaan ehkäisemään virkamiehiä olemaan avoimia, suo-

rasukaisia ideoinnissaan ja vilpittömän rehellisiä viestinnässään poliitikkojen kanssa. Kaiken julkistaminen johtaa siihen, että virkamiehet eivät kirjaa kaikkia ajatuksiaan, vaan esittävät ne korkeintaan suullisesti. Tällöin päättäjät eivät myöskään saa kaikkea tarvitsemaansa tietoa käyttöönsä ja päätösten laatu tämän seurauksena huononee.

Syötteiden läpinäkyvyys, transparenssi on hyvän hallinnon vihollinen. Kaiken ei kuulu olla julkista. Kaiken julkistaminen on vain omiaan lamauttamaan politiikan kykyä tuottaa kansalaisten haluja ja tarvitsemia tuloksia. Yleisöllä on toki oikeus saada tietää päätösten sisältö maksimaalisesti, mutta ei niihin johtaneiden järjeilyjen koko prosessia, sillä kustannukset siitä voivat olla suuret ja hyödyt mitättömiä. Output-transparenssi kyllä, input-transparenssi ei.

Kaikkeen ei voida varautua: politiikassa tulee aina ennakoimattomia yllätyksiä. Siksi mikään poliittisen järjestelmän osa ei saa olla liian jäykkä.

1 Sääntelyn tarve kartoitettava

Juuri missään eurooppalaisessa maassa ei vuosittain säädetä niin paljon lakeja kuin Suomessa. On selvää, että varsinainen lainsäädäntömarkkina on byrokratia: virkamiehet keksivät uutta sääntelytarvetta omalle toimialalleen siitä riippumatta, tarvitseeko kansakunta tätä sääntelyä vai ei. Kansalaisten ja yksittäisten kansanedustajien lakialoitteet ovat erittäin poikkeuksellisia ja vielä oleellisesti harvemmin menestyksekkäitä.

Meillä ei ole kattavaa sääntelytarvekartoitusta, joten emme tiedä, mitä sääntelyä oikeasti tarvittaisiin. Meillä ei myöskään ole mitään selkeää kriteeristöä sille, mikä lasketaan lainsäädäntötoimia vaativaksi asiaksi ja mikä ei eli mikä voidaan hoitaa muilla tavoin kuin uusien lakeja säätämällä.

Nyt ollaan liikaa viranomaiskoneiston satunnaisten lainsäädäntöärsykkeiden varassa.



Aika paljon parannuksia nykytilaan saataisiin jo sillä, että tunnollisesti noudatettaisiin brittiläisen viralliselimen Regulatory Policy Committee'en suosituksia. Niitä on seitsemän:

1 Älä oleteta lainsäädännön olevan paras vastaus

- Onko markkinaepäonnistuminen tai sääntelyepäonnistuminen selvästi identtinen sellaiseksi, että se välttämättä edellyttää julkista interventiota lain muodossa?
- Onko ei-sääntelyvaihtoehdot huomioitu markkinaepäonnistumisen syiden korjaamiseksi ja jos ei, onko tarjottu riittävä selitys miksi tämä ei ole käyttökelpoinen ratkaisu?
- Onko sääntelyn kyky korjata markkinaepäonnistumisen syyt selkeästi osoitettu ja mahdolliset tarkoitamattomat seuraukset sekä käytösvaiikutukset huomioitu?

2 Varaa aikaa ja tarmoa kaikkien vaihtoehtojen tarkasteluun

- Onko huomioitu riittävä määrä optioita ja onko sidosryhmille varattu mahdollisuus kommentointiin kuulemisen aikana?
- Onko jokin potentiaalisesti lupaava optio jätetty laskuista ilman yksityiskohtaista tarkastelua ja kunnollista sisällöllistä paneutumista?

3 Varmista sisällöllinen näyttö, se että ehdotukselle on kunnolliset asiaperustelut

- Onko näyttöä siitä, miten markkinat nyt toimivat ja miten tietty markkinaepäonnistuminen aiheuttaa markkinoiden nykyisen toiminnan?
- Onko lausuntokierroksen ja kuulemisten tuloksia hyödynnetty näyttönä kuulemisten jälkeisen vaikutusarvioiden arvioimiseen?
- Onko näyttöä siitä, että muut julkishallinnon osat ovat osallistuneet esitettyjen vaikutusten arviointiin?

4 Tuota luotettavat arviot kustannuksista ja hyödyistä

- Ovatko ehdotuksen kaikki vaikutukset huomioitu, myös tarkoitamattomat seuraukset?
- Onko kaikille kustannuksille laskettu vaihtoehtoiskustannukset?
- Onko muodostettu korrekti "älä tee mitään" –skenaario?
- Onko nettonykyarvon (net present value) –laskelman ajanjakso riittävän pitkä kattaaakseen kaikki tärkeät kustannukset ja hyödyt ja onko käytetty asiaankuuluvaa diskonttokorkoa?
- Onko tärkeimmät riskit ja epävarmuudet helppo havaita?

5 Arvioi huolella muutkin kuin taloudelliset vaikutukset

- Onko ei-aineellisten vaikutusten määrittäminen ja arvostukset tehty asiaankuuluvien tekniikoin?
- Ovatko nämä vaikutukset esitetty tavoilla, jotka mahdollistavat niiden vertailun eri optioiden osalta järjestelmällisesti?
- Onko julkisen riskin asiakokonaisuudet huomioitu?

6 Selitä ja esitä tulokset selkeästi

- Onko selvää, kuka kustakin vaihtoehdosta tulee hyötymään ja kuka joutuu kantamaan niiden kustannukset, milloin nämä vaikutukset ilmenevät ja miten suuret ne ovat?
- Viittaako vaikuttavuusanalyysi käyttämiinsä lähteiden dataan, sen perusteella tehtyihin tutkimukseen ja näyttöön ja onko näiden kunkin asianmukaisuus selvästi osoitettu?

7 Ymmärrä sääntelyn todelliset kustannukset yrityksille

- Onko ehdotuksen todelliset vuosikustannukset yrityksille laskettu voimassa olevien ohjeiden mukaisesti ja onko ne riippumattomasti todettu oikein lasketuiksi?

TOIMENPIDESUOSITUS 1

- **Ministeriöissä kartoitetaan todellinen lainsäädäntötarve järjestelmällisesti tiettyjen ennalta asetettujen ja toimiviksi testattujen kriteereiden perusteella lainsäädäntöinkontinenssin eli keskeneräisten sääntelyjen hillitsemiseksi ja normitulvan patoamiseksi.**

2 Konkretiaa hallitusohjelmaan

Toivo on politiikan päätuote. Sitä pitää annostella asianmukaisesti. Odotuksia ei pidä nostaa liikaa, sillä se on vain omiaan tuottamaan kansalaisille pettymyksiä.

Vaalien alla ilma on täynnä sanoja – ja sanat täynnä ilmaa. Harvinaisen otollisen tilaisuuden sanojen sisältöistämiseksi tarjoavat puolueiden hallitusohjelmaneuvottelut vaalituloksen selvityä. Meillä tuo mahdollisuus täsmällisiin ja linjaaviin ratkaisuihin hyvin suurelta osin jätetään käyttämättä.

Hallitusohjelma eli uuden hallituksen strateginen linjaus tulevan politiikkansa olennaisimmasta sisällöstä hahmottaa ne linjanvedot ja sitoumukset, joita hallitus tulevassa toiminnassaan tulee noudattamaan. On erittäin vaikea tehtävä laatia hallitusohjelma koko neljän vuoden vaalikaudeksi, sillä nyt ei voida luotettavasti hahmottaa kaikkea sitä, mitä maailman kehitys tuo tullessaan.

Hallitusohjelma on suomalaisen politiikan olennaisin asiakirja. Se on hallitukseen osallistuvien puolueiden poliittisen tahdon ilmentymä ja niiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Se on hallituksen politiikan sääntelyn olennaisin työkalu. Se on myös viesti kansalaisille ja viestintävälineille. Se ilmaisee julkishallinnolle hallituksen poliittiset linjat. Se on hallituskumppanien käsiä sitomaan tarkoitettu vakuutusdokumentti, johon voidaan vedota käytännön päätöksenteossa. Juuri hallitusohjelmaneuvottelut ovat se paikka, jossa maan tulevaisuuden kannalta oleelliset linjanvedot tehdään. Ohjelma avaa puolueille mahdollisuuksia edistää nimenomaisesti kirjattuja asioita tulevaisuudessa.

Hallitusohjelmassa jää usein epäselväksi se, kuka tekee, milaista tekeminen tarkkaan ottaen on ja mihin se kohdistuu, sekä milloin jotakin tehdään. Saati että vaivauduttaisiin ilmoittamaan, milloin tehtävä on tullut tehdyksi.

Hallitusohjelman toteutuksen arviointi ei noudata moderneja tuotantotalouden laadunvarmistustekniikoita. Syötteiden, vaikutusten, prosessien ja tavoitteiden sekä tehokkuuden toteutumista arvioidaan joko ei ollenkaan tai ylimalkaisesti ja epäjärjestelmällisen vertailukelvottomasti.

Hallituksen ohjelman ei pidä olla kokoelma lämpimiä sanoja, vaan sen pitää näyttää kansakunnalle selkeä ja yksinkertainen

suunta. Nyt hallitusohjelmat eivät ole optimaalisia. Niissä on liikaa epämääräisyyksiä. Hiljattain ohjelmassa oli yli sata kertaa lupaus ”kehittää” jotakin.

Hallitusohjelmassa pitää olla enemmän signaalia kuin kohinaa eli $S/N > 1$. Viimeaikaisissa ohjelmissa kohinaa on ollut rutkasti enemmän kuin signaalia. Tämä on monella tavalla epäkohta. Ensinnäkin hallituksen linjauksia toteuttava virkamiehistö ei tiedä, mitä siltä edellytetään. Kansalaiset eivät tiedä, mitä hallitus tavoittelee. Hallitus ei itse tiedä, mihin se on hallituskumppaninsa kanssa sitoutunut, eikä edes hallitus voi tietää, onko se politiikassaan onnistunut vai ei.

Spontaanius voi olla itseisarvo taiteessa, mutta politiikassa improvisaatio jättää oleellisuuksia huomioita.

Eihän onnistuneita kansainvälisiä sopimuksiakaan solmita ilman perusteellisia, joskus vuosikausia kestäviä alustavia tunnusteluja ja vakavia konkreettisia neuvotteluja. Siksi hallitusohjelman syntymistä ei saa laskea muutaman päivän loppurutistuksen varaan. Suurena vaarana kiireessä laadituilla teksteillä on varmuudella se, että joudutaan tyytymään epämääräisiin kirjauksiin, jotka löytyvät edestä yhä vaikeutuneimpina poliittisina ongelmoina. Niihin tuhraantuu kosolti poliittista energiaa aikana, jota ei oikeastaan enää ole käytettävissä.

Hallitusneuvottelujen päätyttyä pitäisi olla kansalaisillekin selvillä, mitä hallitus aikoo tehdä ja mihin kustannuksiin se on politiikassaan sitoutunut.

Nyt hallitusneuvotteluissa ei muutosten hintalappuja juuri näy. Heikko valmistelu johtaa poliittisiin epäonnistumisiin.

Hallitusohjelman tulisi sisältää täsmälliset vastaukset ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- Paljonko ehdotettu reformi/muutos/uudistus/toimenpide saa maksaa ja miten hintalaskelma perustellaan?
- Kenen vastuulla asian hoitaminen on?
- Mihin määräaikaan mennessä pitäisi olla mitattavaksi valmista tulosta?
- Entä mitä seuraa, jos vastuutaho ei olekaan suoriutunut asetetussa määräajassa tehtävästään? Jos mitään myönteisiä ja kielteisiä sanktioita toimeenpanemattomuudesta ei ole, toimeenpanijoilla ei yksinkertaisesti ole tarpeeksi kannustimia.
- Kirjatut tavoitteet pitää määrittää.

Hallitusohjelmaneuvottelujen alla jokainen itseään kunnioittava sidosryhmä laatii suunnitelmia ja taustamuistioita. Nämä ovat suurelta osalta joutavia siitä yksinkertaisista syistä, että ne ovat aivan liian pitkiä. Poliitikolle kirjoitettaessa on hyvä pitää mielessään muistisääntönä: Poliitikko osaa lukea, mutta ei viitsi selata. Pääasiat pitää koota napakasti ja sellaisessa muodossa, että poliitikon on helppo sisällyttää muotoilu sellaisenaan hallitusohjelmatekstiin tai muuhun oleelliseen dokumenttiin.

Ohjelman toteutumisen seurannan pitää olla järjestelmällistä ja säännöllistä, eikä epäjärjestelmällistä ja satunnaista, kuten nyt.

Hallitusohjelmat ovat paisumistaan paisuneet, mutta konkretiaa ne eivät sisällä tarpeeksi. Aivan olennaisissa tavoitteenasetteluissa on liikaa epämääräisyyksiä. Paljon on tavoitteita, joita on mahdoton määrällistää ja siten käytännössä myös mahdoton varmistaa, onko tavoite saavutettu vai ei. Tällaisesta politiikan sanapuurosta pitää päästä eroon.

Hallitusohjelman laatimiseen osallistuu liikaa tahoja. Kun kukin taho pyrkii saamaan omia kirjauksiaan ohjelmaan, ja kun kaikki osapuolet eivät voi kannattaa kaikkien muiden esittämiä kirjauksia, tekstimassa paisuu epämääräiseksi hötöksi.

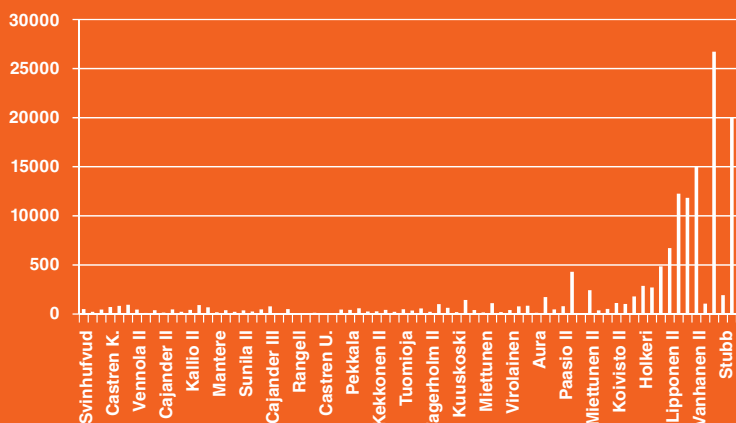
Hallitusohjelma reaalioptiona

Varsin hyödyllistä olisi ajatella hallitusohjelmaa reaalioptiona¹. Politiikka on olennaisesti voimavarojen auktoritatiivista allokointia eli voimavarojen arvovaltaan perustuvaa ja hallittua jakamista. Hallitusohjelma on voimavarojen allokointimelessä olennaisesti investointisuunnitelma, jossa aloittava hallitus ilmoittaa, mihin hankkeisiin se tulee poliittista energiaansa suuntaamaan.

Optio siis on instrumentti, jonka ostajalla on oikeus toteutusajankohtana toteutushinnan suoritusta vastaan optiolajin ja tuotemääritysten mukaan joko ostaa (osto-optio) tai myydä (myyntioptio) option kohde-etuutena olevat arvopaperit tai saada option positiivinen nettoarvo. Option myyjällä eli asettajalla on vastaava velvollisuus myydä (osto-optio) tai ostaa (myyntioptio) option kohde-etuutena olevat arvopaperit tai suorittaa option positiivinen nettoarvo.

¹ Kiitän Antti Kouraa panoksestaan tähän lukuun.

KUVIO 1
Hallitusohjelman sanojen lukumäärä liitteineen.



MITEN VÄLTTYÄ METRIIKAN TYRANNIALTA?

Toisaalta on välttävä metriikan tyrannialta eli kvantifioinnin ylikorostamiselta, siis pakkomielteiseltä mittaamishäiriöltä. Tästä välttymisessä auttaa seuraava tarkistuslista (Muller 2018,177-183):

1. Millaista informaatiota on tarkoitus mitata?

Ihmiset voivat reagoida mittaamiseen toisella tavalla kuin luonto. Ihmiset reagoivat mittaamisesta seuraavien palintojen ja rangaistusten ollessa tiedossa ja voivat siten vinouttaa mittaustuloksia.

2. Miten hyödyllistä informaatio on?

Kaikki mitattavissa oleva toiminta ei ole arvokasta. Mittaamisen helppous on usein käänteisessä suhteessa mitattavan merkityksellisyyteen. Onko mitattava asia todellakin hyvä edustaja sille, mitä todella halutaan tietää.

3. Miten hyödyllisiä lisämitat ja lisämittaaminen ovat?

Mitä enemmän mitataan, sitä todennäköisempää on, että siihen uhratut kulut ovat siitä saatavia hyötyjä suuremmat.

4. Mitkä ovat kustannukset sitä, että ei käytetä standardeja mittoja?

5. Kenelle mittaustulokset julkistetaan?

Mitä tarkoitusta varten mittausta tehdään? Aiotaanko tuloksia käyttää sisäisesti vai julkistetaanko ne kaikille? Jos julkistetaan, mittaamanipulaation mahdollisuus kasvaa.

6. Mitkä ovat mittaamisen kustannukset?

Mikään informaatio ei ole ilmaista. Datan keräämisellä, sen prosessoinnilla ja analysoinnilla on hintansa, usein tavoilla, joita informaation pyytäjät eivät tajua. Dataprozessoinnin vaihtoehtokustannus on siihen uhratun ajan ja vaivan suuruinen: samoilla voimavaroilla oltaisiin ehkä saatu jotakin hyödyllisempää aikaiseksi. Kaikki datanluontiin käytetty aika on pois siitä ajasta, joka on tarkoitus käyttää toimintoihin, joita mitataan. Mittaamisen tuottaminen on varsinaista työtä vain datan analysoijalle, kaikille muille se on häiriö. Vaikka mittaustulokset voivat olla hyödyllisiä, niiden aikaansaamisen kustannukset voivat olla suuremmat kuin niistä koituva hyöty.

7. Miksi organisaation johto pyytää suoritusmittauksia?

Johto ei yleensä tunne organisaationsa tuotanto-olosuhteita, vaan se on tyypillisesti laskeutunut laskuvarjolla virastoon tai yritykseen, jota se tuntee kehnosti tai ei ollenkaan.

8. Miten ja keiden toimesta suoritusmitat on kehitetty?

Mitat ovat mielekkäitä, jos ne on kehitetty alhaalta ylös, jolloin paikallisten olosuhteiden kirjo on otettu huomioon. Hiljaista tietoa omaavien työntekijöiden panos voi tässä olla ratkaisevan tärkeää. Suoritusmittaus toimii siinä määrin kuin mitattavat uskovat mittauksen mielekkyyteen. Jos mittauksen reiluuteen ja objektiivisuuteen sekä pätevyyteen luotetaan, datasyöte on parempaa ja mittauksen kannalta tarkoituksenmukaisempaa kuin jos siihen ei uskota, jolloin mittaussyöte voi väärentää kuvaa todellisuudesta.

9. Korruptiovaara vaivaa parhaitakin mittoja.

Yksilöt joka tapauksessa maksimoivat omia intressejään.

10. Kaikki ongelmat eivät ole ratkeavia ja vielä harvemmat ovat ratkaistavissa mittaamisella.

Kaikkea ei voi parantaa mittaamisella eikä kaikkea jota voidaan mitata voida parantaa.

Reaalioptio on investointipäätös, joka pidetään avoimena siten että se voidaan valita tai olla valitsematta tulevana ajankohdana. Reaalioption kohde-etuus ei ole suoraan markkinoilla hinnoiteltu, vaan option haltijan tulevaan toimintaan liittyvä valinta. Tyypillisesti kyse on valintatilanteista, joissa pitää ratkaista tehdäänkö jokin ratkaisu, esimerkiksi investointi nyt vai vasta myöhemmin.

Hallitusohjelman laadinnan ja toteuttamisen teknisten apuvälineiden kehittäminen on meillä käytännöllisesti katsoen täysin laiminlyöty. Tieteellisessä tutkimuksessa on kuitenkin kehitetty joukko hyödyllisiä apuvälineitä, joiden käytön soisi yleistävän myös suomalaisessa sisäpolitiikassa entistä laadukkaamman politiikan aikaansaamiseksi. Laskennallisten menetelmien ja tekniikoiden kehittyminen on mahdollistanut entistä paremman politiikkasuunnittelun ja tehtyjen päätösten toimeenpanon järjestämisen tehostamisen, mutta tämä mahdollisuus on pitkälti jäänyt meillä hyödyntämättä.

Reaalioptioajattelua voi soveltaa lukuisiin julkisen sektorin keskeisiin päätösprosesseihin ja optimaalisen päätösajankohdan hahmottamiseen, kuten esimerkiksi investointipäätöksiin. Liki kaikki hallitusohjelmaan kirjatut kehittämishankkeet ovat olennaisesti investointipäätöksiä tulevaisuuteen.

Miten optiot liittyvät poliittisiin strategiaihin? Miten hallitusohjelmaa voi analysoida reaalioptiona?

On osoittautunut hedelmälliseksi ajatella, että sen sijaan, että investointipäätökset olisivat peruuttamattomia, on mielekkäämpää ajatella niitä mahdollisuuksina investoida ja yritysten tehtäväksi jää ratkaista, miten ne voivat hyödyntää näitä mahdollisuuksia mahdollisimman tehokkaasti, ajoituspäätökset mukaan lukien. Investointipäätökset ovat olennaisesti optioratkaisuja.

Hallitusohjelma, varsinkin koalitionhallituksen ohjelma, sitoo hallituksen käsiä. Tätä politiikat luontojaan kammoavat, sillä he haluavat säilyttää mahdollisimman vapaat kädet tulevaisuudessa. Kukaan poliitikko ei halua tarpeettomasti sitoa käsiään, vaan alituisesti haluaa sitoa käsiään mahdollisimman vähän säilyttääkseen maksimaalisen toimintavapauden tulevaisuudessa.

Hallitusohjelman poliittisessa mielessä tärkeimpiä funktioita onkin pikemminkin sitoa hallituskumppaneiden kuin omia käsiä: puolueet kirjaavat kantojaan ohjelmaan siinä tarkoituksessa, että varmistavat hallituskumppanienkin sitoutuvan asetettujen tavoitteiden edistämiseen. Kunkin hallituspuolueen on sinänsä melko hyödytöntä kirjata omalta osaltaan haluamiaan tavoitteita, sillä sehän edistää niitä siitä huolimatta, onko ne kirjattu hallitusohjelmaan vai ei. Siitä ei ole takeita, edistäisivätkö toiset hallituskumppanit näitä tavoitteita, ellei niitä ohjelmaan nimenomaisesti kirjata. Kullekin hallituskumppanille on tärkeää saada kirjatuksi omille tavoitteille tärkeitä asioita. Poliitiikan slangissa niitä kutsutaan henkareiksi. Ajatuksena on, että hallitusohjelmakirjaukset mahdollistavat asioiden edistämisen; asian kannattaja voi aina viitata hallitusohjelmakirjaukseen ja sanoa, että tästä on jo ohjelmassa sovittu.

Ministereiden toimintavapauden optimointi on yksi pääsystä hallitusohjelman kirjausten epämääräisyyteen. Ei ole mahdollista antaa täsmällistä semanttista sisältöä esimerkiksi kirjaukselle, että jotakin asiaa kehitetään. Juuri tässä onkin kirjauksen poliittinen nerokkuus: se palvelee mitä moninaisimpia tarpeita. Edes muutoksen etumerkkiä ei tarvitse ilmoittaa etukäteen: kehittäminen mahdollistaa niin kehitettävän asian toiminnan lisäresursoinnin kuin voimavaravähennyksenkin.

Reaalioptionnäkökulman soveltaminen hallitusohjelmaan tuo ainakin seuraavia lisähyötyjä:

- 1 Ohjelmaan kirjattujen hankkeiden tarkasteleminen yhtenäisessä viitekehyksessä
- 2 Eri hankkeiden keskinäisen vertailujen mahdollistaminen

TOIMENPIDESUOSITUS 2

- Hallitusohjelman pitää olla nykyistä oleellisesti konkreettisempi.
- Hallitusohjelma pitää saada aikaiseksi nykyistä oleellisesti pienemmällä toimijajoukolla.
- Hallitusohjelmaan tulee suhtautua kuin reaalioption.
- Tavoitteet pitää määrällistää, jotta seuranta voisi olla objektiivista.



3 Menetelmäosaamista kehitettävä

Suomalaiset virkamiehet eivät tunne suomalaista yhteiskuntaa niin hyvin kuin voisivat, jos osaisivat yhteiskuntatieteellisiä tutkimusmenetelmiä nykyistä oleellisesti paremmin. Ottaen huomioon miten hyvin Suomi pärjää kansainvälisissä vertailuissa vuodesta toiseen, on häkellyttävää, miten kehnosti meillä politiikkaa suunnitellaan, ratkaisuvaihtoehtoja työstetään ja valittua linjaa toteutetaan.

Suomalainen poliittinen valmistelu ei ole pitkäjänteistä. Valtioneuvoston aineelliset panostukset pitkän tähtäyksen politiikan suunnitteluun ovat hakoteillä, kun massiivisesti sijoitetaan varoja deliberaation eli keskustelemaan punninnan kaltaisiin tempuihin ottamatta lainkaan huomioon, miten alttiita ne ovat kaikenlaiselle manipulaatiolle. Deliberaatiot ovat käytännön politiikan suunnitteluun ja toteutukseen jokseenkin käyttökelvottomia juuri helpon manipuloitavuutensa vuoksi (Wiberg 2012b, 2013).

Suomalaisessa julkispolitiikan hahmottamisessa ja politiikkaohjelmien toimeenpanossa on vakavia rakenteellisia ongelmia politiikkaohjelmien kaikissa vaiheissa:

Agendanrakennus eli ongelmaintentaari ja ratkaisuja vaativien asioiden identifiointi: järjestelmämme ei ole laadukas havaitsemaan politiikkatoimia vaativia ongelmia.

Ratkottavaksi valikoituvat asiat varsin satunnaisesti hallitusohjelmaneuvoittelujen kaoottisissa vaiheissa ja virastoarjen temmellyksessä.

Kansalaisten odotushorisontti voi olla ylilatautunut, ts. vaaditaan julkiselta vallalta liikoja, siis joko asioita, jotka oikeasti kuuluvat kunkin yksilön omalle vastuulle tai asioita, joista julkinen sektori ei yksinkertaisesti voi huolehtia, kuten taata onnellisuutta jokaiselle, omasta henkilökohtaisesta panoksesta riippumatta. Oma vastuuta elämän sujumisesta vähätellään ja julkisen sektorin vastuuta ylikorostetaan. Tällaiset epärealistiset odotukset ja suoranaiset vaatimukset ovat omiaan rapauttamaan kansalaisten luottamusta poliittisen järjestelmän toimivuuteen.

Mitä enemmän suuria ongelmia saadaan ratkottua, sitä pienempiä asioita luokitellaan ongelmiksi ja julkiselta vallalta tekoja edellyttäväksi kansalaisten arkea häiritseviksi huolenaiheiksi.

Muotoilu eli ongelmaratkaisun lähestymistavan valinta ja päätösvaihtoehtojen rajaaminen

Järjestelmämme ei ole laadukas seulomaan vaihtoehtojen lähestymistapojen välillä. Asioihin yritetään vaikuttaa liikaa lain-säädännöllä vaihtoehtojen vaikutustapojen sijaan. Se, millaisiksi ongelmiksi jokin kansalaisten tai virkamiesten arkea häiritsevät huolenaiheet muotoillaan, ratkaisee sen, miten niihin vastataan. On eri asia luokitella pulma järjestyshäiriöksi kuin voimavaroja vaativaksi talousongelmaksi.

Omaksuminen eli valinta ratkaisuvaihtoehtojen välillä

Järjestelmämme ei ole laadukas puntaroimaan eri vaihtoehtojen hyviä ja huonoja ominaisuuksia. Liian vähän tiedetään, mitkä keinot toimivat ja mitkä eivät. Liian vähän paneudutaan eri ratkaisuvaihtoehtojen eri puoliin ja niiden mahdollisiin seurauksiin, kustannukset mukaan lukien.

Toimeenpano eli implementointi

Järjestelmämme ei ole laadukas toteuttamaan valittua politiikkaa, sillä eri intressit keskittyvät valvomaan omia etujaan kokonaisuuden kustannuksella. Kukaan ei kanna kokonaisvastuuta, kun kaikki asiaan vaikuttavat tahot vain osittaisoptimoivat.

Arviointi eli evaluointi

Järjestelmämme ei ole laadukas jälkikäteen arvioimaan valitun ja toteutetun politiikan onnistuneisuutta. Jälkikäteisarviointeja ei juuri tehdä ja jos tehdään, kokonaisuutta ei arvioida, vaan vain joitakin osatekijöitä. Näin kokemusta ei kartu ja vertailukohteita ei juuri järjestelmällisesti luoda.

Päätäminen eli terminaatio

Järjestelmämme ei ole laadukas päättämään, milloin asetetut tavoitteet on saavutettu tai milloin valittua politiikkaa ei enää kannata edistää joko sen takia, että se ei enää ole kustannustehokasta tai asetettu tavoitetaso on jo riittävästi saavutettu.

Kammottavan esimerkin siitä, miten kehnosti järjestelmämme tunnistaa sen hetken, jolloin lisäpanostus jonkin ongelman hoitamiseen ei enää kannata vaan alkaa tuottaa haittaa, tarjoaa eriarvoistumiskehityksen arviointi.

Hallituksen vakiotavoite on eriarvoisuuden vähentäminen. Tässä mallinen tavoitteenasettelu saattaa kuitenkin olla täysin hukassa. Pitäisi myös asettaa jokin tarkkarajainen päämäärä, jonka saavuttamisen jälkeen panostukset tämän ongelman hoitamiseen voitaisiin vähentää tai lopettaa kokonaan.

On tullut tavaksi mitata eriarvoisuutta gini-kertoimella, joka yleisimmin kuvaa tuloerojen suuruutta. Gini-indeksi on siis tulonjaon tasa-arvoisuuden mitta. Kerroin saa arvoja nollasta yhteen. Nolla tarkoittaa täydellisen tasaista tulonjakoa ja ykkönen sitä, että yksi henkilö saa kaikki tulot. Siis mitä suurempi arvo, sitä epätasaisemmin tulot jakautuvat. Kerroin ilmaistaan tyypillisesti sadalla kerrottuna, jolloin raja-arvot ovat 0 ja 100. Maailman maissa kertoimen arvot vaihtelevat nykyään n. 24:n ja 63:n välillä. Suomi on yksi tasaisimman tulonjaon maista maailmassa.

Koskaan emme kuitenkaan saa kuulla, mikä olisi tavoitetilä: milloin eriarvoisuuden vähentämisen tavoite on saavutettu? Milloin voisimme katsoa, että gini-indeksi olisi sillä tasolla, johon voisimme olla tyytyväisiä? Poliittikan onnistuneisuuden arviointi edellyttää, että ennen politiikkatoimiin ja päätöksentekoon ryhtymistä tiedetään etukäteen, mitä tarkkaan ottaen tavoitellaan ja milloin se mahdollisesti on saavutettu. Nyt vain luetellaan

epämääräisiä tavoitteita, mutta ei aseteta tarkkarajaisia ehtoja, jotka kertoisivat, koska tavoitteet on saavutettu tai edes paljonko tavoitteeseen pääsemisestä vielä puuttuu.

Virkamiehistön heikko menetelmäosaaminen

Pätevä politiikkavalmistelu edellyttäisi syvällistä osaamista ja taidokkuutta sekä ymmärrystä

- aikasarja-analyyseista,
- todennäköisysteorian omaksumisesta, erityisesti bayesiläisten verkkoihin nojaavasta päätöksenteosta evidenssin arvioinnissa,
- operaatioanalyysin tietotaidosta,
- kausaalimallien hyödyntämisestä,
- koeasetelmia jäljittelevistä ero eroissa (difference in differences) -mallien hyödyntämisestä
- verkkoteorian soveltamisesta,
- panos-tuotos -mallien hallinnasta,
- laatu-tekniikoiden käytöstä,
- kustannus-hyöty -analyysin taidokkuutta,
- julkisen valinnan teorian asiantuntemusta,
- perehtyneisyyttä dynaamisten ja kompleksisten järjestelmien ohjaamisesta,
- mikrotason simulaatiomallien rakentamisesta,
- kokeilukokemusta,
- perinteisten yhteiskuntatieteellisten tutkimusmenetelmien, kuten varianssianalyysin, faktorianalyysin, logistisen regressioanalyysin, rakenneyhtälömallien soveltamisesta,
- skenaariotyöskentelystä,
- AI:n (artificial intelligence) eli keino- ja tekoälyn kehittelystä,
- big data -osaamista,
- instituutiosuunnittelun (institutional design) kompetenssia,
- sosiaalimekanismien (esim. huutokauppateorian, matching-mallien, kakunjakalgoritmi) tuntemusta
- valinta-arkkitehtuurin käytännön ymmärtämystä,
- topikkamallien käytöstä,
- semanttisen webin tuntemusta,
- reaaliopitoteorian tietämystä,
- virhepuuanalyysin (fault tree analysis) ymmärrystä,
- liiketoimintatiedon (business intelligence) hallintaa,
- tuotantotalouden yleisten oppien omaksuneisuutta,
- infografiikan taitoa, esimerkiksi käsitekarttojen eli käsitteiden ja niiden suhteiden yksikäsitteistämistä

Nyt valtaosa johtavista virkamiehistämme ei osaa edes kuvata työtovereilleen, mitä nämä menetelmät ovat, miten ne toimivat ja mitä niillä voidaan saavuttaa tai missä ovat niiden soveltamisen rajat.

Kaikki mallit ovat tarkkaan ottaen epätosia, mutta jotkut niistä ovat hyödyllisiä. Pitää osata erottaa käyttökeltvottomat käyttökelpoisista.

Suomessa tuskin on tusinaa virkamiehiä, jotka osaisivat omin sanoin kuvailla näiden menetelmien pääpiirteitä ja soveltuvuutta.

Virkakoneistoomme tarvitaan siis nykyistä oleellisesti syvällisempää metodologista yleissivistystä. Ei jokaisen byrokraatin tarvitse tuntea näiden menetelmien hienouksia, mutta virastojen johdoissa pitää olla edes riittävä tuntuma näihin. Kun ei ole, niin ei osata edes kysyä data-analyytikoilta apua.

Tämä kyvykyys ei synny itsestään, vaan siihen on panostettava. Missä ovat johtavien virkamiesten menetelmäoppiin keskittyvät koulutusohjelmat?

Säästettäisiin valtavia voimavaroja, jos politiikkatoimet mitoitettaisiin vankkoihin etukäteisanalyysiin nojautuen siten että päätöshetkellä vallitsisi laaja yksimielisyys siitä, mitä tavoitellaan ja millä kustannuksilla.

Suomalainen virkamiehistö ei tunne tarpeeksi hyvin ns. sosiaalimekanismien ominaisuuksia. Kuitenkin esimerkiksi julkisissa hankinnoissa säästettäisiin valtavasti voimavaroja, jos tunnettaisiin huutokauppojen, kakunjakalgoritmiin tai matching-mallien ominaisuuksia. Koko institutional design –kirjallisuuden anti on meillä suurelta osin vielä hyödyntämättä. Tarvetta olisi.

Kompleksiset järjestelmät, kuten kansantalous tai julkishallinto, käyttäytyvät kokonaisuuksina tavoilla, joita ei voi ennustaa pelkästään osiensa käyttäytymistä ennustamalla. Juuri se tekee niistä kompleksisia. Osien vuorovaikutus vaikuttaa toisinaan enemmän kuin osiensa ominaisuudet sinänsä. Kokonaisuus voi käyttäytyä eri tavoilla kuin osansa. Tällaisilla järjestelmillä on emergenttejä eli laadullisesti uudenlaisia ominaisuuksia. Niiden tuntemisessa ja tunnistamisessa julkisella sektorilla on vielä valtavasti tekemätöntä työtä.

Suomalaisessa virkamiehistössä on juristeilla vahva ylliedustus. Oikeustieteilijät eivät opinnoissaan lainkaan opiskelle näitä määrällisiä menetelmiä siitä yksinkertaisesta syystä, että niitä ei oikeustieteellisissä tiedekunnissamme edes opeteta. Virkamiehistössä on valtaosa vaje laskutaitoisista, kvantitatiivisia menetelmiä syvällisesti hallitsevista soveltavista matemaatikoista. Parannusta ei ole lähiaikoina luvassa.

TOIMENPIDESUOSITUS 3

Menetelmäosaaminen kunniaan

- **Politiikkavalmistelijoiden rekrytoinnissa kiinnitetään entistä oleellisesti enemmän huomioita menetelmäosaamiseen ja kvantitatiivisten tutkimustekniikoiden ammattitaitoiseen hallintaan. Virkamiehistö pitää kouluttaa tieteellisten menetelmien käyttöön.**

4 Eroon alisuoriutuvista virkamiehistä

Velallinen ei ole vapaa. Velka rajoittaa tulevia valintamahdollisuuksia, suoranaisesti rajaa joitakin vaihtoehtoja pois. ”Kurjuus tutustuttaa ihmisen outoihin petikumppaneihin”, kuten ilveilijä Trinculo sanoo Shakespearen näytelmässä *Myrsky* (II,2) (käännös MW)².

Nyt valtio rahoittaa virkamiehiään velkarahalla. Pidemmän päälle tämä ei ole kestävä ratkaisu. Valtion ei tarvitse olla kokonaan velaton, mutta näin kalliiseen valtioon meillä ei ole varaa. Poikkeuksellisen matalan koron ajat ovat pikemminkin takana kuin edessäpäin. Tähän hankalaan kehitykseen pitää varautua ajoissa. Se aika on nyt.

Julkisen sektorin menoista suuri osa on virkamiesten palkkamenoja. Niitä kannattaa nyt pienentää.

Useimmat meistä tietävät useammankin viraston, jossa henkilöstön tuottavuus ei ole asiallisella tasolla. Useissa julkisen vallan organisaatioissa on työntekijöitä, joiden tuottavuus on negatiivinen.

Kaikki virkamiehet eivät suinkaan käytä koko työaikaansa työntekoon, vaan työpaikalla kulutetaan työaikaa mm. harrastuksiin, pelaamiseen, sosiaaliseen mediaan, verkkokauppoihin ja muihin vapaa-ajanharrasteisiin.

Julkisen sektorin uudistaminen on kuin hautausmaan siirto: turha odottaa apua sisäpuolelta. Byrokraateilla on lukuisia keinoja vastustaa etuihinsa puuttumista ja vaikeuttavat poliittisten linjauksen toteuttamista, jos kokevat etunsa uhatuksi.

Hallitus voi aivan hyvin päättää vähentää byrokraattien lukumäärää kymmenellä prosentilla hallituskautensa aikana. Pitää vain yhdessä työntekijöiden kanssa sopia, millä täsmällisillä kriteereillä virkamiesten tuottavuutta arvioidaan, mitata tämä tuottavuus asiallisilla mittareilla ja käynnistää yhteistoimintaneuvottelut, joiden tuloksena virkamiesten lukumäärää vähennetään kymmenyksellä tuottamattomimmasta päästä laskien. Tärkeää on pitää huoli siitä, että työntekijöidenkin myötävaikutus on aitoa siten, että vähennykset todella kohdistuvat vähiten tuottaviin, siis niihin, jotka alisuoriutuvat viraston tms. varsinaisista työtehtävistä kehnoinen.

Virkamiesten vähentäminen olisi syytä tehdä erityisesti ns. pseudotöihin työllistyneistä, siis sellaisista byrokraateista, jotka eivät varsinaisesti tuota mitään hyödyllistä sen enempää virastolle kuin muulle yhteiskunnalle, vaan ovat palkkalistoilla oikeastaan vain kuluttamassa voimavaroja. Näillä pseudotöihin palkatuilla on usein ominaista, että he toiminnallaan kuormittavat organisaation muita työntekijöitä esimerkiksi jatkuvilla kyselyillä ja raportointivaatimuksilla ilman, että koottuja aineistoja koskaan analyttisesti tarkasteltaisiin tai että niiden perusteella tehtäisiin joitakin strategisia tai taktisia linjauksia. Usein näillä

kyselyillä vain kerätään aineistoa, mutta sitä ei organisaation kehittämiseksi juuri koskaan käytetä rakentavalla tavalla.

Ministeriöissä ja kunnissa sekä julkisella sektorilla ylipäänsä pitää tehdä perusteelliset tuottavuusselvitykset, jotta saadaan selvyyttä siitä, missä tarpeettomia työpaikkoja on.

Kriteerit on laadittava yhdessä henkilöstön kanssa.

Tavoitteena pitää olla matalimman tuottavuuden virkamiesten vähentäminen. Tilalle pitäisi samalla rahalla rekrytoida laskutaitoisia, vaikuttavuusanalyysien kykeneviä matemaatikkoja. Sisältöosaaminen yhdistettynä vankkaan menetelmäosaamiseen tuottaa parempaa politiikkaa.

Juristeista ei ole matemaattisten menetelmien osaajiksi, lähinnä siitä syystä, että he eivät ole saaneet riittävästi koulutusta kvantitatiivisten menetelmien osaamiseen. Siihen pitää panostaa nykyistä oleellisesti enemmän ja paremmin.

Julkisen sektorin johtavilla virkamiehillä on tavoitteenaan budjettinsa maksimoiminen ja sektorinsa omista edusta huolehtiminen: Julkinen sektori tietää itse, missä sen kehnoin tuottavuus sijaitsee – ja vaikka ei tietäisi, niin sillä on kaikkia muita paremmat edellytykset saada asiaan selvyyttä. Tästä seuraa käytännöllinen ongelma: kohdatessaan budjettinsa supistuspaineita, johtavat virkamiehet ovat valmiita, omien etujensa valvomiseksi, lakkauttamaan ensiksi laajan yleisön piirissä kannatettavimmat toiminnot eli suurinta kansansuosiota nauttivat tehtävät. Tällöin laaja yleisö ryhtyy protestoimaan. Tämä tulkitaan päättävissä tahoissa tueksi julkisen sektorin työpaikoille, mikä vaikeuttaa supistustoimia. Juuri siksi tarvitaan sektorin ulkopuolisten kriteereitä toiminnan mielekkyydelle.

Julkisen sektorin työntekijöitä voidaan vähentää 10 prosenttia varsinaisen toiminnan kärsimättä, kunhan supistukset eivät kohdistu ydintoimintoihin.

Miksi digitalisaatio ei julkisella sektorilla näy tuottavuuden kasvuna? Päävastaisesta on kyllä kosolti esimerkkejä, siis siitä, että digitalisaation myötä tuottavuus vähenee. Miksi näin on käynyt? Tätä pitäisi kunnolla selvittää.

TOIMENPIDESUOSITUS 4

- **Hallitus päättää, että sen toimikauden aikana virkamiesten lukumäärää pienennetään kymmenyksellä työmarkkinaosapuolten yhdessä sopimien kriteerien perusteella, jotka objektiiviset ulkopuoliset tahot mittaavat.**
- **Mitkä ovat digitalisaation tuottavuutta vähentävät oheisseuraukset ja mitä niistä eroon pääsemiseksi pitäisi tehdä? Tähän tarvitaan ennakkoluuloton monitieteinen selvitystyö, joka paitsi kartoittaa epäkohtia myös esittää niiden poistamiseksi tarvittavat muutoseesitykset.**

² Paavo Cajander on 1950 jättänyt tämän kokonaan kääntämättä ja 2010 Matti Rossi kääntää lauseen seuraavasti: ”Kurjuus järjestää miehelle outoja petikavereita.”

5 Eroon hölynpölyistä

Työmarkkinoilla ovat viime vuosina lisääntyneet ns. hölynpölytyöt eli sellaiset työpaikat, joissa ei varsinaisesti tehdä mitään tuottavaa, vaan leikitään työn tekemistä ja liki koko työaika käytetään työtä muistuttavaan oheistoimintaan, kuten turhanpäiväiseen kokoustamiseen, tuloksettomiin neuvotteluihin, keinotekoiseen raportointiin, datan syöttämistä varastoon, jota kukaan ei käytä ym.

Julkisella sektorilla niin hallinnossa kuin palvelutuotannossa on runsaasti näitä pseudotyöitä, jotka aiheuttavat kuluja mutta eivät tuota mitään haluttavaa hyödykettä tai tarvittavaa palvelua. Mutta eivät ne loista poissaolollaan myöskään yksityisellä sektorilla. Kolmas sektori on valtaisa pseudotyöllistäjä. Pseudotyö on markkinalogiikan vastaista, sillä yksikään voittoa tavoitteleva yritys ei teorian mukaan käytä varoja hyödyttömien työntekijöiden palkkaamiseen. Silti nämä työpaikat vain lisääntyvät maataloustöiden ja teollisten työpaikkojen määrän vähetessä.

Pseudotöiden lakkautuksella on positiivinen vaikutus kansantalouteen, sillä lakkautuksesta säästetyt kustannukset voidaan investoida paremmin tuottaviin kohteisiin. Kukaan ei kärsisi pseudotyön lakkauttamisesta, luonnollisesti pseudotyöläisiä itseään lukuun ottamatta.

Modernit kansantaloudet ovat suurelta osin valtavia hölynpölyn tuottamiskoneistoja.

Tietointensiivisissä organisaatioissa näitä tehtäviä on runsaasti, sillä työn tuloksellisuuden arviointi ei näissä organisaatioissa ole helppoa. Varsinkin suunnitteluelimissä näitä tehtäviä on, samoin hallinto- ja opetustehtävissä, kunnista yliopistoihin. Kaikissa julkisen sektorin virastoissa tällaisesta on merkkejä esimerkiksi joutavina lomakkeiden täyttämisenä, ajankäytösuunnitelmien laatimisena yms. Aivan asiallinenkin työ voi sisältää hölynpölyluottuvuuden, kuten esimerkiksi jokainen tutkimusrahoitusta hakenut varsin hyvin tietää jouduttuaan yli-raportoimaan tutkimuksestaan jo ennen kuin tutkimus edes on käynnistynyt.

TOIMENPIDESUOSITUS 5

- **Julkinen sektori kartoittaa piirissään olevat hölynpölytyöt ja likvidoi ne. Kunkin viraston johdon pitää laatia tehtävälle objektiiviset kriteerit ja noudattaa niitä.**

6 Kannustetietoisuutta parannettava

Avainkysymys toteutettavan politiikan onnistumisessa on toimijoiden kannusterakenteen huomioiminen. Päätöksenteon toteuttamisen vaikeus ja hitaus johtuu pääosin siitä, että toimijoilla ei ole päätösten rivakkaan toimeenpanoon oikeita kannustimia. Kannustimella tarkoitetaan mitä tahansa seikkaa, joka motivoi tai rohkaisee toimijaa tiettyyn toimintaan. Tiedämme nykyään liian vähän, mitä houkuttimia, pontimia ja vaikuttimia sekä ylykkeitä politiikan piirissä vaikuttavilla toimijoilla on.

Hallintokulttuuria ei saada aidosti muuttumaan pelkillä sanallisilla hoputuksilla tai poliittisilla linjauksilla. Poliitiikan toteuttajien pitää ymmärtää ja sisäistää tehtyjen ratkaisujen ja oman toimintavelvoitteensa yhteys.

Politiikka on alati keskeneräinen prosessi. Mistään ei ole sovittu, kunnes kaikesta on sovittu.

Politiikan onnistumiseen tarvitaan sitoutuminen yhteiseen tahotilaan. Se voi perustua vain partnereihin luottamiseen. Poliittinen tahto tarvitaan. Onnistuakseen hallituksella pitää olla selkeä näkemys siitä, mitä tarkkaan ottaen tavoitellaan.

Toimeenpanijoilla pitää olla kannusteet tehdä sitä, mitä poliittinen päätöksenteko heiltä odottaa. Byrokratialla ja poliittisella eliitillä eivät ole identtiset päämäärät. Kumpikin tavoittelee omia asioitaan. Hallituksen täytyy käsittää tämä ja ottaa se huomioon jo päätösten valmisteluvaiheessa. Tällöin on aina hyödyllistä vakavasti pohtia sitä, miten omia etujaan valvova virkamiehistö saadaan toteuttamaan juuri ne asiat, joita poliittinen päättäjä haluaakin tehdyn.

Kätevin tapa tähän on pitää huoli siitä, että ns. insentiivikompatibleetti vallitsee eli että toteuttajien pitää oman etunsa tähden tehdä juuri sitä, mitä poliittinen päättäjä heiltä edellyttää. Kannustinyhteensopivuus ei ole automaattista tai helppoa.

Poliitikkojen ja virkamiesten välillä vallitsee rakenteellinen informaatioasymmetria: virkamies tietää yleensä poliitikkoa paremmin, miten asia on hoidettavissa ja mihin kustannukseen tämä tehokkaimmin toteutuu.

Hallitusohjelma pitää kirjoittaa nykyistä oleellisesti täsmällisemmin ja vasta sen jälkeen, kun on selvitetty, mitkä kustannukset ja hyödyt muutoksesta todella kertyvät ja keiden maksettaviksi ne joutuvat.

Jo hyvissä ajoin ennen hallitusneuvotteluja pitää olla kirjattuna selkeitä, hallitusohjelmaan ututettavissa olevia kirjauksia.

Puolueilta pitää edellyttää enemmän: jo vaalikampanjoissaan niiden tulee esittää täsmällisiä kirjauksia, jotka äänestäjä ymmärtää. Täsmällisyys ja ymmärrettävyys eivät ole helposti yh-

teen sovittavia, mutta äänestäjien ja median sekä kolmannen sektorin pitää vaatia keskeisiltä poliittisilta toimijoilta nykyistä oleellisesti suurempaa selkeyttä tavoitteenasetteluissaan jo vaaleissa. Niissähän puolueet hakevat itselleen mandaattia maan asioiden hoitamiseen.

TOIMENPIDESUOSITUS 6

- Puolueiden on hankittava itselleen nykyistä oleellisesti parempi käsitys virkamiehistön todellisista kannustimista ja käytettävä tätä tietoa poliittisia linjauksia tehdessään.
- Vastaavasti byrokraattien tulee hankkia itselleen nykyistä parempi käsitys siitä, mitä poliittikot päätöksilään varsinaisesti tavoittelevat.

7 Komiteat elvytettävä

Kuvastaa suomalaisen poliittisen valmistelukoneiston surkeaa itsetuntemusta, että edes Valtioneuvoston kanslialla ei ollut tilastoa vuosittain toimineiden sivuelinorganisaatioiden lukumäärästä – saati halua sellaisen laatimiseen. Se piti tehdä itse³.

Kun 1970- ja 1980-luvuilla komiteoita oli vuosittain satoja tai vähintään kymmeniä, niin nykyään turvaututaan liki pelkästään työryhmiin tai yksittäisiin selvityshenkilöihin.

Komitealaitoksen alasajo on näivettänyt poliittista valmistelua. Sillä on myös ollut se kenties tarkoittamaton kielteinen oheis-seuraus, että virkamiehistä ei ole enää oppinut valmistelutyös-sään tarvitsemiaan valmiuksia.

Komitealaitoksen alasajolla on ollut tuhoisia seurauksia ja poliitiikan päätösprosessien syötteiden laadun heikentymisenä. Liikaa on karkaillut keskeneräisen valmistelun omaavia politiikka-aloitteita muodolliseen päätäntään. Tämä valmisteluinkontinenssi on suurelta osin jäänyt huomaamatta, vaikka moni poliittisten reformien edistämisen ja päättämisen vaikeutta onkin korostanut.

Komitea on julkisen sektorin määrääjäksi asettama puolueiden ja etujärjestöjen edustajista sekä asiantuntijoista koottu tilapäinen toimielin, jonka tehtävänä on tuottaa muodolliseen poliittiseen päätösprosessiin punnittuja ja perusteellisesti harkittuja lainsäädäntö- ja muita aloitteita. Komiteoilla on keho maine – aivan syyttä.

Komitealaitos on omiaan laajakantoisten politiikka-aloitteiden työstämiseen. Komiteoihin turvautumisen ei tarvitse toistaa aikaisemmin kokeiltuja malleja ja työskentelytapoja. Komitea-

TAULUKKO 1.

Aikasarja sivuelinten vuosittaisesta lukumäärästä.

Vuosi	Komitea	Työryhmä	Selvityshenkilö
1999	3	229	4
2000	11	239	7
2001	6	250	9
2002	1	217	19
2003	2	227	22
2004	3	229	20
2005	1	272	9
2006	2	225	17
2007	10	218	4
2008	17	257	12
2009	1	203	8
2010	2	175	5
2011	0	171	7
2012	1	192	11
2013	4	136	7
2014	4	148	4
2015	2	126	7
2016	1	104	9
2017	0	80	9
2018	0	25	3

Lähde: Valtioneuvoston hankeikkuna

<https://hankeikkuna.fi>

2018 tilanne 14.6.2018.

laitos voidaan myös nykyaikaistaa turvautumalla moderneihin valmistelutukiin.

Komitealaitoksen käyttö vähentää jälkikäteistä lausuntoteatte-ria, jossa oikeasti vain tarjotaan mahdollisuus kommentointiin, korkeintaan kootaan eri tahojen näkemyksiä, mutta ei analysoida niitä huolellisesti, saati anneta niiden mitenkään vaikuttaa ehdotettujen päätösten sisältöön.

Komitealaitos on tehokas tapa tuottaa lainsäädäntöärsykeitä ja puntaroida monipuolisesti eri vaihtoehtoja. Sen ilmeisenä vaarana on ns. ryhmäajattelu (group think) eli tilanne, jossa jokainen ryhmän jäsen pyrkii sopeuttamaan omat näkemyksensä ryhmän muiden näkemyksiin selvittämättä tarpeeksi, mitä muut oikeasti ajattelevat. Jos muiden todellisia ajatuksia ei riittävästi kartoiteta, joudutaan ns. Abilenen paradoksiin eli tekemään yhteisestä sopimuksesta jotakin sellaista, mitä kukaan ryhmän jäsenistä ei halua, koska kaikki uskovat olevansa muille mieliksi sitä oikeasti kuitenkin olematta. Ongelma voidaan helposti kiertää varmistamalla, että komitean kokoonpano on riittävän heterogeeninen ja eri etutahoja riittävästi edustava, ja ennen kaikkea selvittämällä jäsenten todelliset ajatukset eikä vain oleteta niitä joksikin. Ryhmän sisäistä viestintää parantamalla voidaan ryhmäajattelun pulmat välttää. Tähän väistämättä menee aikaa. Päätöksenteossa maksiminopeus ei ole optiminopeus. Kansanvaltainen päätäntä vaatii aikaa.

³ Kiitän Sakari Niemistä avusta taulukon kokoamisessa.

TOIMENPIDESUOSITUS 7

- Komitealaitos pitää elvyttää nykyistä laadukkaamman poliittis-hallinnollisen valmistelun aikaansaamiseksi.
- Hallinnonaloittain eriteltynä, esim. seuraavista teemoista olisi tarvetta parlamentaariseen komiteaan⁴:

Ulkoministeriö:

- Miten kehitysyhteistyötä voidaan kehittää koulutuksen kehittämisessä?
- Miten Pohjoismaista yhteistyötä voidaan syventää?
- Miten arktisen alueen potentiaalia voidaan edistää?

Oikeusministeriö:

- Miten demokratiaa ja osallistumista voidaan vahvistaa erityisesti niiden osalta, joiden osallistuminen on vähäistä: miten sähköisiä osallistumismahdollisuuksia voidaan parantaa?
- Mitkä ovat digitalisaation hallinnolliset ja oikeudelliset haasteet?
- Miten syyttäjälaitosta, oikeusapua, tuomioistuinlaitosta ja Rikosseuraamuslaitosta voidaan kehittää uusien rikollisuuden muotojen kohtaamisessa (terrorismi, cyber- ja viharikokset).

Sisäministeriö:

- Miten saadaa työperäisen maahanmuuton lainsäädäntöä kehitettyä vastaamaan työvoiman kysyntään Suomessa?
- Mitkä ovat miehittämättömiin ilma-aluksiin liittyvät uhat ja mahdollisuudet?
- Miten taataan turvallisuuden, turvallisuuden tunteen ja hyvinvoinnin jakautuminen tasaisesti eri väestöryhmien kesken?

Puolustusministeriö:

- Mitä toimenpiteitä voidaan tehdä luottamuksen ja turvallisuuden lisäämiseksi?
- Miten naisten asevelvollisuutta voidaan kehittää?
- Mitkä ovat sotilaallisen toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset Suomen puolustuspolitiikkaan.

Valtiovarainministeriö:

- Mikä on digitaalisuuden vaikutus ulkomaankauppaan ja talouteen?
- Mitkä ovat väestön ikääntymisen vaikutukset julkisiin menoihin, työpanokseen ja veroihin?
- Miten digitalisaatio saadaan tehostamaan julkista hallintoa?

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

- Miten estetään koulutustason nousun pysähtyminen ja Suomen tieteen jääminen jälkeen kilpailijoistaan?
- Miten voidaan parantaa yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta?
- Miten turvataan osaavan työvoiman saatavuus?

Maa- ja metsätalousministeriö:

- Mistä saadaan uutta tekemistä entisille isännille ja emännille tilojen vähentymisen jälkeen?
- Miten turvataan maaseudun elinvoimaisuus ja miten maatalouden kannattavuutta kohennetaan?
- Mitkä ovat poikkeuksellisten sääilmiöiden, kuten kuivuuden tai tulvien, vaikutus maaseutuelinkeinon harjoittamiseen?
- Miten puuinnovaatioita voidaan edistää?

Liikenne- ja viestintäministeriö

- Miten digitalisaatiolla ja automaation käytöllä lisätään liikenneturvallisuutta?
- Miten varmistetaan nopeat ja luotettavat viestintäyhteydet kaikille suomalaisille toimijoille?
- Miten öljyriippuvuutta vähennetään kaikissa liikenne-muodoissa?

Työ- ja elinkeinoministeriö:

- Miten suomalainen elinkeinorakenne muuttuu erityisesti digitalisaation myötä?
- Miten Suomi tehdään kilpailukykyisemmäksi ja houkuttelevammaksi tehdä työtä ja yrittää?
- Miten työelämlainsäädäntö tulee päivittää vastaamaan nykyisiä ja tulevia tarpeita.

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- Mitkä ovat polarisaation ja sosiaalisen eriarvoisuuden riskit hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen?
- Miten syrjäytymisen estetään sosiaali-, terveys- ja työelämyspalveluilla?
- Miten kansalaisten omaa vastuuta hyvinvoinnistaan voidaan kasvattaa?

Ympäristöministeriö:

- Miten kertakäyttöisten muovituotteiden käyttöä vähennetään ja korvataan kestävämmillä ratkaisuilla?
- Mitkä ovat resurssien rajallisuuden vaikutukset tuotantoon ja kulutukseen?
- Miten asuntomarkkinoiden toiminta taataan?

.....

”Komitealaitoksen
alasajo on näivettänyt
poliittista valmistelua.”

⁴ Kiitän harjoittelija Valtteri Sankaria avusta esimerkkien laatimisessa.

8 Vaikuttavuusarviointeihin panostettava

Suomalaisen lainvalmistelun tasosta käydään jatkuvasti kriittistä keskustelua. Ylin oikeusvalvoja on mm. huomauttanut, että "...hallituksen esitykset ovat usein puutteellisia varsinkin asian valmistelua, vaikutuksia sekä suhdetta perustuslakiin ja sääntämisympäristöstä koskevilta osiltaan." (Oikeuskanslerinvirasto 2016, 58).

Suomalaista säädöstulvaa lisää lainsäädännöllinen inkontinenssi eli keskeneräisten ja viimeisteleättömien ehdotusten päätyminen eduskuntaan. Julkisella vallalla ei ole lainsäädäntöä koskevaa laatutekniikkaa. Laatutekniikalla tarkoitetaan neljää asiaa:

1. Menetelmiä, joilla toimitteen tuotantokeskeistä laatua parannetaan poistamalla virheiden aiheuttajia ja suunnittelemalla prosesseja sellaisiksi, ettei virheitä synny ensinkään.
2. Tuotokeskeisten laadun yleisten tekijöiden – kestävyys, luotettavuus, käyttövarmuus – kehittäminen menetelmien ja tuotesuunnittelun työkaluiksi.
3. Asiakastarpeiden täsmällinen tunnistaminen, määrittely, mittaus ja kääntäminen toimitteiden ominaisuuksiksi.
4. Toiminnan ympäristövaikutusten tai tahattomien haittojen ymmärtämiseen pyrkivä systeemianalyysi.

Lainsäädäntötoiminnassa ei meillä järjestelmällisesti sovelleta laatutekniikkaa. Sen enempää valtioneuvostolla kuin eduskunnallakaan ei ole tehokkaita, laatuvarmistettuja menetelmiä lainsäädäntölaadun parantamiseksi. Asiaa ei järjestelmällisesti edes pyritä seuraamaan: laatuvalvonta on hajautettu.

Laadun arviointimenetelmiä ei varsinaisesti edes yritetä kehittää, vaikka oikeusministeriössä onkin ollut monenlaisia hankkeita aihepiiriin liittyen vireillä. Poliittisella järjestelmällä ei ole mitään tehokasta ja kattavaa asiakastarpeiden tunnistamis- ja mittaamisjärjestelmää eikä järjestelmää, joka tähtäisi asiakastarpeiden lainsäädännöksi kääntämiseen.

Hallituksen esitysten laatimista varten on oikeusministeriön ohjeistus: hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO) joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa hallituksen esitysten laatimisperiaatteita, rakennetta ja otsikointia sekä antaa yleiset suuntaviivat hallituksen esitysten aina kirjoitustavasta niiden laajuuteen. Hallituksen esitysten laadintaohjeista on julkaistu neljä versiota: 1976, 1980, 1992 ja nykyinen vuonna 2004.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviot eivät voi perustua pelkkään ennako- tai jälkikäteisarviointiin. Vaikuttavuus on kykyä tuottaa haluttu tulos. Vaikuttavuus kuvaa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sitä, missä määrin käsillä olleet ongelmat on saatu ratkaistuksi. Ei pidä siis mitata vain käytettyjä panoksia ja tehtyä toimintaa, vaan myös sitä, mitä toiminnalla, siis voimavarojen käytöllä on saatu aikaiseksi ja sitä, miten

vaikutukset ovat muuttaneet asiointiloja 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.

Voimassa olevien hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaan jokaisessa lakiesityksessä tulee arvioida sen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Vakio-otsikointi koskee kaikkia hallituksen esityksiä, ja sen lisäksi laajemmissa lakiesityksissä suositellaan käyttämään myös tarkempia aihekokonaisuuteen sopivia otsikoita.

Vuonna 2016 annettiin yhteensä 273 hallituksen esitystä. Näiden esitysten vaikuttavuusosiot kattavat yhteensä otsikointeen 244 054 sanaa. Merkkejä on välilyönteineen 2 434 216 (lisäbudjetit on jätetty pois analyysistä). Seuraavassa joitakin havaintoja vaikuttavuusarviointien noteeraamisesta hallituksen esityksissä (Raiskila ja Wiberg 2018):

TAULUKKO 2.

HELOn edellyttämien vaikutusten kirjausten puuttuminen hallituksen esityksissä vuonna 2016.

	On kirjattu (N)	%	Ei ole kirjattu (N)	%
Taloudelliset vaikutukset	178	66,7	89	33,3
Vaikutukset viranomaisten toimintaan	148	55,4	119	44,6
Ympäristövaikutukset	44	16,5	223	83,5
Yhteiskunnalliset vaikutukset	97	36,3	170	63,7

Lähde: Omat laskelmat.

HELO edellyttää kuitenkin yksiselitteisesti kaikkien neljän otsikon alaisten vaikutusten tarkastelua. Kertooko kirjausten puute siis kiireestä valmistelussa, välinpitämättömyydestä vai kenties HELOn itsensä pitämisestä turhanpäiväisenä? Miksi ministeriö ylipäättään laatii ohjeistuksen, jonka noudattaminen on näin huonolla tasolla? Miksi ohjeiden noudattamista ei valvota paremmin?

Useissa aineiston lakiesityksissä on myös kiistetty sen vaikutukset (taulukko 3): 24 prosentissa esityksistä oli kiistetty sen yhden tai useamman otsikon alaiset vaikutukset. Näitä voi kutsua vaikutuksettomiksi laeiksi.

TAULUKKO 3.

Vaikutusten kiistäminen hallituksen esityksissä 2016.

Vaikutusarvio-otsikot, joiden alaiset vaikutukset on kiistetty (N)	Esityksiä, joissa vaikutukset kiistetty (N)	%
0	203	76
1	49	18,4
2	10	3,7
3	4	1,5
4	1	0,4

Lähde: Omat laskelmat.

TAULUKKO 4.

Vaikutusten kiistäminen hallituksen esityksissä 2016.

	On kiistetty (N)	%
Taloudelliset vaikutukset	42	15,7
Vaikutukset viranomaisten toimintaan	24	9
Ympäristövaikutukset	13	4,9
Yhteiskunnalliset vaikutukset	6	2,2

Lähde: Omat laskelmat.

Mistä vaikutuksettomien lakien varsin suuri prosenttiosuus siten johtuu? Kaikkien lakien ei ensinnäkään tietenkään ole tarkoituksenmukaista vaikuttaa kaikkiin mahdollisiin yhteiskunnan ja ympäristön osa-alueisiin. Esimerkiksi yhden pykälän muutos olemassa olevaan lakiin, millaisia valtaosa Suomen uudesta lainsäädännöstä on, ei varmasti useinkaan aiheuta merkittäviä vaikutuksia talouteen, viranomaisten toimintaan, yhteiskuntaan tai ympäristöön. Lainsäädännön tarkoituksena on kuitenkin vaikuttaa yhteiskuntaan lainsäätäjän positiiviseksi katsomalla tavalla. Vaikutuksettomien lakien säätäminen on siis tässä valossa varsin erikoista: kun tavoitteena on parantaa ja muuttaa asiaintiloja, miksi tuotetaan lakeja, joilla ei katsota olevan näitä parantavia ja muuttavia vaikutuksia?

Taulukossa esitettyjen lakiesitysmäärien lisäksi ne lait, joihin joitain vaikutusarvioita ei ole kirjattu lainkaan, saattavat lainsäätäjän itsensä silmissä olla vaikutuksettomia: vaikutusten puute saattaa siis olla syynä vaikutusarvio-otsikoiden puuttumiselle. Kun vaikutuksien kiistäminen on kirjattu, niin useimmin hallituksen esityksissä kiistetään sen taloudelliset vaikutukset (15,7 % esityksistä). Taloudelliset vaikutukset siis paitsi ylipäättään kirjataan vaikutusotsikoista useimmin, ne myös kiistetään hallituksen esityksissä kaikkein useimmin. Vaikutukset viranomaisten toimintaan kiistetään seuraavaksi useimmin (9 %), kolmanneksi useimmin ympäristövaikutukset (4,9 %) ja harvimmalla yhteiskunnalliset vaikutukset (2,2 %). (Taulukko 4)

Noin 16 prosenttia lakiesityksistä on siis hallituksen näkemyksen mukaan sellaisia, joilla ei ole mitään taloudellisia vaikutuksia. On huomattava vaikutusarviokirjausten puuttumisen ja vaikutusten kiistämisen yhteenlaskusta välittyvä kuva: esimerkiksi ympäristövaikutukset kirjataan siis vain 16,5 prosentissa lakiesityksistä, ja lisäksi vielä noin viidessä prosentissa kirjatusta vaikutusarvioista vaikutukset kiistetään. Lainsäätäjän kirjausten mukaan vain noin 11 prosentilla vuoden 2016 lakiesityksistä on jonkinlaisia – positiivisia tai negatiivisia – vaikutuksia ympäristölle. Luku on pieni. Mistä se sitten kertoo? Kyse voi tosiasiassa olla vain vaikuttamattomien lakien lisäksi puhtaasti lainvalmistelijan laiskuudesta, osaamattomuudesta tai välinpitämättömyydestä suorittaa tai hankkia kunnollisia vaikutusarvioita vähemmän tärkeiksi katsotuilla alueilla.

Vaikutusarviokohtien pituutta sanamäärällisesti tarkasteltuna niiden yhteenlaskettu prosentuaalinen osuus on koko hallituksen esityksissä yleensä alle kymmenen prosentin luokkaa. Ministeriöittäin tarkasteltuna laajimmin vaikutusarvioita valmistelemissaan esityksissä esittivät opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtioneuvoston kanslia ja ympäristöministeriö. Suhteellisesti lyhyimmät vaikutusarviokohdat kirjasiivat esityksiinsä ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö.

Hallituksen esitysten vaikuttavuuden arvioinnille ei anneta hallituksen esityksissä paljonkaan tilaa.

Hallituksen esitysten laatimisoheiden määräyksistä poiketaan usein: edes esitysten taloudellisia vaikutuksia ei esitetä kuin kahdessa kolmesta esityksestä, ja muilta edellytetyiltä kannoilta vielä harvemmin. Esitysten vaikutukset myös kiistetään verrattain usein. Miksi vaikuttamattomia lakiesityksiä ylipäättään tehdään?

Nykyisessä norminpurkuhengessä vaikutuksettomien lakien säätäminen tuntuu ristiriitaiselta. Tämä voi selittyä esimerkiksi osavien tai entistä kokemattomampien poliitikkojen ja virkamiesten avulla. Lakiesityksissä on siis nähtävissä niitä val-

.....

"Hallituksen esitysten vaikuttavuuden arvioinnille ei anneta hallituksen esityksissä paljonkaan tilaa."

mistelleiden ihmisten laaja kirjo. Yhteisen valvonnan ja HELOn noudattamisen sekä yhtenäistämisen puute on kuitenkin räikeä. Lainsäädännössä tällaisille virheille ja huolimattomuudelle ei pidä olla sijaa.

Oikeusministeriön ohjeita lakiesitysten laadinnasta ja erityisesti vaikutusarvioiden laatimisesta noudatetaan luokattoman huonosti. On omituista, että oikeuskansleri ei ole tähän puuttunut. Myöskään parlamentaarinen oppositio ei ole kiinnittänyt järjestelmällisesti huomiota tähän epäkohtaan, vaikka yksittäisten lakiesitysten osalta asiasta onkin voitu mainita.

Vaikeuttamisanalyysit sen sijaan voidaan jättää vähemmälle. Tällä tarkoitan niitä perusoikeusfundamentalistien ylilyöntien vaikutuksen vähentämistä tapauksissa, joissa näin voidaan tehdä kenenkään oikeudellisia oikeuksia loukkaamatta.

Jos hallitus on laiminlyönyt vaikuttavuusanalyysien tekemisen, niin ovat hallituksen valvojatkin laiminlyöneet valvontavelvollisuutensa.

TOIMENPIDESUOSITUS 8

- **Ministeriöissä tarvitaan nykyistä paremmin toteutettuja vaikuttavuusanalyysieja ennen ratkaisevien poliittisten linjanvetojen tekemistä.**
- **Laillisuusvalvojien tehtävä on varmistaa, että kaikkiin hallituksen esityksiin sisältyvät kunnolliset vaikuttavuusarvioinnit.**

9 Vaikuttavuusmittoja kehitettävä

Vaikuttavuus on kykyä tuottaa haluttu tulos. Vaikuttavuus on asetettujen tavoitteiden saavuttamisen aste ja sitä, missä määrin työstetyt ongelmat on saatu ratkaistuksi. Ei pidä mitata vain käytettyjä panoksia ja tehtyä toimintaa (prosessia) vaan myös sitä, mitä toiminnalla, siis voimavarojen käytöllä, on saatu aikaan (aikaansaannokset ja tulokset) ja sitä, miten vaikutukset ovat muuttaneet asiointiloja 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 (Juran 1998). Tämän näkemyksen mukaan politiikka on laatuista tai laadukasta jos ja vain, jos se soveltuu tarkoitukseensa eli relevanttien pelaajien tarkoitamiin 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. 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. Tähän valtiokonsernin puutteeseen pitää kiinnittää vakavaa huomiota: Mittojen kehittämiseen pitää paneutua. Mittojen kehittämisessä on huomattava, että sitä tehdään, mitä mitataan. Mittoilla 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 edistään.

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 vaikuttava käytännön politiikkaan.

Tarvitaan laatuista indikaattoreita toiminnan onnistuneisuudelle.

Laatuista 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.

Erityisesti eduskunnan kuuluu nykyistä enemmän asettaa valituille poliittikalinjauksille 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.

TOIMENPIDESUOSITUS 9

- Eduskunta paneutuu politiikan indikaattoreiden luomiseen ja ottaa niitä käyttöön arkisessa työssään.

10 Jälkikäteisarviointeihin panostettava

Suomalaista politiikkaa vaivaa vakava valmisteluvaje, mutta myös vakava jälkikäteisarviointien puute. Tällöin ei opita tehdyistä virheistä eikä hankita sellaista kokemusta, joka estäisi vastaavat virheet tulevaisuudessa.

Julkisen sektorin toiminnan arviointeja voidaan tehdä neljässä tarkoituksessa: vastuuvollisuuden toteamiseen, toiminnan parantamiseen, taustatiedon lisäämiseen ja strategiaan sekä taktisiin käyttötarkoituksiin.

Arvioinnit ovat hyödyllisiä vastuuvollisuuden tarkastelussa. Kriteerit täyttävä evaluointi mahdollistaa päämies-agentti -ongelmasta syntyvän luottamusongelman lievittämisen. Johtavat virkamiehet voivat arvioinnein selvittää, miten toimeenpanoelimet noudattavat hallituksen linjauksia. Ministereillä on kaksoisrooli kansan palvelijoina ja virastonjohtajina. Evaluoinneilla voidaan saada hyödyllistä tietoa siitä, miten hyvin tai huonosti ja tehokkaasti tai tehotomasti ministeri on tehtävänsä hoitanut.

Evaluoinnit tuottavat päättäjille ja muille tahoille hyödyllistä taustatietoa päätöksentekonsa tueksi.

Evaluointeja voidaan myös käyttää strategisesti. Poliitikot voivat hyödyntää arviointeja toiminnassaan: valjastaa ideologiaansa palvelevia arviointeja, ja häivyttää epämiellyttäviä tuloksia. Taktisesti evaluointia voidaan käyttää luomaan illuusio toiminnasta, ja lykätä hankalaksi käynnyttä kiistaa myöhemmäksi.

TOIMENPIDESUOSITUS 10

- Jälkikäteisarvioinnin määrätään pakolliseksi jokaisen tietyn kustannuserän ylittävien hankkeiden toimeenpanon jälkeen.
- Kehitetään kattava kriteeristö toiminnan onnistuneisuuden arviointiin.
- Saadut tulokset julkistetaan laajasti siten että virkamiehistö oppii ne.

KIRJALLISUUS

Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining ja David L. Weimer (2017): *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 4th Edition. Cambridge University Press: Cambridge.

Campbell, by Donald E. (2006): *Incentives: Motivation and the Economics of Information*, 2nd Edition. Cambridge University Press: Cambridge.

Graeber, David (2018): *Bullshit Jobs: A Theory*, Simon & Schuster: New York.

Juran, Joseph (1989): *Juran on Leadership for Quality. An Executive Handbook*. The Free Press: New York.

Muller, Jerry Z. (2018): *The Tyranny of Metrics*, Princeton University Press: Princeton.

Oikeuskanslerinvirasto (2016): Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015. Oikeuskanslerinvirasto: Helsinki.

Oikeusministeriö (2004): Hallituksen esitysten laatimissuhteet. Oikeusministeriö-Edita: Helsinki.

Raiskila, Miira ja Matti Wiberg (2017): Miksi hallitus esittää vaikutuksettomia lakeja?, Edilex 5.5.2017.

Regulatory Policy Committee (2014): *Recommendations used when scrutinising impact assessment*.

Sunstein, Cass R. (2016): *Output Transparency vs. Input Transparency*. August 18, 2016, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2826009.

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

Wiberg, Matti (2004): *Lainsäädäntötuotos Suomessa valtiopäivillä 1945–2002: Peruskartoitus, Turun yliopiston valtio-opin laitoksen tutkimuksia 58*, Turun yliopisto: Turku.

Wiberg Matti (2010): *Normitilva: määrällisiä näkökohtia*, Oikeus 39: 2: 177–183

Wiberg, Matti (2012a): *Lakituotannon taso: Silppua ylikuormittuneelta liukuhihnalta*, ss. 41–56 teoksessa Matti Apunen (toim.): *Holhouksen alaiset: Seitsemän näkömää ylisääntelyn Suomeen*, EVA: Helsinki.

Wiberg, Matti (2012b): *Beware of Deliberation*, pp. 87-104 in Anckar, Carsten and Dag Anckar (eds): *Comparisons, Regimes, Elections: Festschrift to Lauri Karvonen*. Åbo Akademi University Press: Åbo 2012.

Wiberg, Matti (2013): *Deliberaatiot ovat manipuloitavissa: Strategisia näkökohtia*, *Politiikka* 55(2013):2, 98-108.

Wiberg, Matti (2016): *Vaikuttavuusarviointeja tehostettava*. Edilex, 4.7.2016.



Elinkeinoelämän keskusliitto EK

PL 30 (Eteläranta 10),
00131 Helsinki
ek@ek.fi
www.ek.fi
Twitter: @Elinkeinoelama
#ketterävaltio

Raportti internetissä: www.ek.fi

EK 1/2019

**Keskustellaan valtion
sujuvammasta päätöksen teosta,
tehokkaammasta toimeenpanosta
ja paremmasta sääntelystä!**

#ketterävaltio

**tommi.toivola@ek.fi
hannu.ylanen@ek.fi**