



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden meta-arviointi



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden meta-arviointi

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-474-3 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-474-3
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-474-3](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-474-3)

HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUKU 1 VTV, VALOKUVAAJA LARI JÄRNEFELT
LUVUT 2, 3 JA 5 GETTYIMAGES
LUKU 4 TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 329/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt – Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden meta-arviointi-tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista kaikilla ministeriöillä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2022.

Helsingissä 21. marraskuuta 2019

Leena Juvonen
johtaja

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli vuosina 2012–2015 toteutettu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, jonka tarkoituksena oli hillitä julkisten menojen kasvua ja pienentää kestävyysvajetta. Ohjelma muodostui hallinnonalojen omista ohjelmista sekä yhteisseurannassa olleista valtioneuvostotasoisista kehittämishankkeista. Yhteisseurannassa olleilla hankkeilla tarkoitetaan hankkeita, joista raportoitiin suoraan valtioneuvoston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Kaikkiaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan sisältyi 238 toimenpidettä ja kehittämishanketta, joilla tavoiteltiin vuoteen 2020 mennessä 400 miljoonan euron tuottavuushyötyä.

Tarkastuksen aineistona olivat vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista tehdyt arvioinnit. Näiden arviointien perusteella tunnistettiin, millaiset tekijät ovat yhteydessä vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeille asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Tällainen metatasolla tapahtuva tarkastelu tuottaa erilaisia hankkeita yhdistävää tarkastustietoa hallinnollisten uudistusten tavoitteellisuudesta ja tehokkaasta toteutuksesta. Tarkastus tuo esiin hyvien käytäntöjen lisäksi kehittämishankkeiden kriittisiä vaiheita, joiden huomioiminen tukee hallintoa siinä, että uudistukset olisivat tuloksellisia ja saavuttaisivat tavoitteensa mahdollisimman hyvin.

Ydintoimintoanalyysi tuki kehittämistarpeiden tunnistamista

Kehittämishankkeiden valmisteluvaiheessa on varmistettava hankkeen kohdentuminen kehittämistarpeeseen. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa etsittiin systemaattisesti keinoja priorisoida valtion toimintoja ja uudistaa valtionhallintoa. Tämä niin sanottu ydintoimintoanalyysi toteutettiin kaikilla hallinnonaloilla vuosien 2012–2013 aikana.

Tarkastuksessa ydintoimintoanalyysin tarkoitusta varmistaa kehittämishankkeiden oikeaa kohdentumista arvioitiin analyysiprosessin ja sen tuottamien vaikutusten näkökulmasta. Ydintoimintoanalyysi varmistasi hankekartoituksen kattavuuden, analyysin edellyttämän asiantuntemuksen ja sen koordinaation sekä poikkihallinnollisen päätöksenteon sitoutumisen toimintatapojen uudistamiseen ja analyysin tuottamiin tuloksiin.

Kun vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeet ovat myös arviointiraporttien mukaan vastanneet tunnistettuun tarpeeseen hyvin, ydintoimintoanalyysi on hyvä esimerkki systemaattisesta mallista, jolla voidaan tukea hallinnon kehittämistarpeiden tunnistamista.

Onnistuneella tavoitteiden asettamisella on keskeinen merkitys hankkeen tuloksellisuudelle

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa ilmeni ongelmia erityisesti hankkeiden valmistelussa ja tavoitteiden asettamisessa.

Hankesuunnitelmassa on aina yksilöitävä tavoite, siis tuotos tai vaikutus, joka uudistuksella pyritään saamaan aikaan. Tarkastetuissa hankkeissa oli kuitenkin vain harvoin perusteltu tavoitteen yhteyttä haluttuun vaikutukseen. Kirjatut tavoitteet eivät myöskään yksilöineet hankkeen tarkoitusta tavalla, joka olisi kyennyt ohjamaan toimintaa tiettyyn suuntaan: hankkeille oli vasta toteutusvaiheessa määritelty lähinnä suoritettavoitteita, jolloin yhteys strategisen tason tarpeisiin jäi epäselväksi. Lisäksi merkittävä ongelma on ollut tavoitteiden saavuttamista todentavien mittarien puuttuminen.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että hankkeiden alkuvaiheessa ei oltu kiinnitetty riittävää huomiota toiminnan määrittelyyn ja tavoitteiden asettamiseen. Tavoitteiden asettamisessa havaittuja ongelmia selittää myös hankkeiden tavoitteiden määrittämistä tukevien kriteerien puuttuminen. Vaikka valtionhallinnon laajaa hanketyötä ei olekaan ohjeistettu nimenomaisesti, tulosohjausjärjestelmän tueksi laaditussa Tulosohjauksen käsikirjassa (valtiovarainministeriö, 2/2005) kuvattuja hyvän tulostavoitteen kriteereitä voitaisiin soveltaa lähes sellaisenaan myös hanketoiminnan valmistelutyössä.

Laajoja kehittämishankkeita tulee seurata hallituskausien yli

Tarkastus toi esiin hankkeen eri vaiheissa tapahtuvan seurannan hyötyjä sekä tarpeen kehittää hankeseurantaa. Hanketoteutuksen aikainen seuranta on osassa hankkeista antanut tietoa, jonka avulla on voitu ohjata toteutusta, korjata valmistelun puutteita ja varmistaa, että hanke saavuttaa tavoitteensa mahdollisimman hyvin. Hanketoteutuksen jälkeinen seuranta taas on todentanut hankkeen tuloksia ja vaikutuksia. Se on myös tuottanut tietoa hankkeiden jälkikäteisen arvioinnin tueksi.

Hankkeen jälkikäteisen arvioinnin tarkoituksena on kehittää hankeosaamista ja -toimintaa ja todentaa tilivelvollisuutta. Kun hanke toteutetaan ulkopuolisin voimin, toimeksiannoissa tulee varmistaa sopimusehdoin, että hankkeesta kerättävä seurantatieto mahdollistaa hankkeen jälkikäteisen arvioinnin.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla tavoiteltiin pitkäkestoisia vaikutuksia. Useat hankkeet ovat kuitenkin jääneet toissijaisiksi ohjelmakauden päätyttyä. Useilla ministeriöillä on ollut vaikeuksia toimittaa tarkastusta varten tietoja siitä, miten kehittämishankkeita ja toimenpiteitä on edistetty ja niiden vaikutusten pysyvyyttä on varmistettu hallituskauden päättymisen jälkeen.

Jos hallitusohjelmassa ei ole huomioitu aiemman kauden hankkeita tai pyritty varmistamaan aiempien toimien pysyvyyttä, ministeriöillä on rajalliset mahdollisuudet edistää, ohjata tai seurata hallituskausien yli ulottuvia kehittämistoimia. Ongelma korostuu erityisesti tilanteissa, joissa yksittäinen hanke tai ministeriön hankesalkku on niin laaja, että sitä ei ehditä toteuttaa yhden hallituskauden aikana. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma on siten osaltaan tuonut esiin sen, että hallinnon kehittämiseen tarvitaan hallituskaudet ylittävää jatkuvuutta.

Ministeriöiden yhteiset arviointikäytännöt tehostaisivat arviointiprosessia

Kehittämishankkeiden arviointia kehitettäessä on tarpeen kiinnittää huomiota hankkeiden arviointiprosessin sujuvuuteen. Ministeriöiden yhteiset hankearvioinnin käytännöt tehostaisivat arviointiprosessia ohjaamalla sitä systemaattiseen tiedonmuodostukseen ja johdonmukaiseen tapaan raportoida olennaisista havainnoista. Hanketoiminnan arviointia tehostamalla arvioitavien hankkeiden määrää voitaisiin lisätä. Tämä parantaisi myös arviointitoiminnan kattavuutta.

Yhtenäisiä menettelyjä edistävän periaatepohjaisen arviointimallin etuja olisi, että arvioinnit valmistuisivat nopeammin, eri hankkeista tehtyjä arviointeja olisi helpompi vertailla, arviointitietoa voitaisiin hyödyntää laajemmin ja arvioinnin kriteerit olisivat läpinäkyviä. Arviointimallitukisi myös hankehallintaa, koska mallissa olisi kuvattuna ne kriteerit, joilla hankkeen tuloksellisuutta ja onnistumista jälkikäteen arvioitaisiin.

Kehittämishankkeiden hyötyjä tulee suhteuttaa kustannuksiin

Tarkastusvirasto on lisäksi kiinnittänyt tarkastuksessa huomiota investointinäkökulmaan perustuvaan tarpeeseen arvioida ennalta ja seurata hankkeiden kustannuksia. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa ei ole juuri ennakoitu eikä raportoitu hankkeen kustannuksia. Kehittämishankkeissa tulisi kuitenkin kuvata muutoksen hyödyt ja suhteuttaa ne kustannuksiin ja menojen kehitykseen. Ainakin vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden seuranta olisi tarvinnut projektimallin tukea ohjaamaan ministeriöitä siinä, että ne huomioivat hankkeiden yhteyden valtiontalouteen raportoivat hanketoteutuksen kustannuksista ja hankkeeseen liittyvien olennaisten riskien euromääräisestä suuruusluokasta.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että

1. ministeriöt seuraavat ja arvioivat kehittämishankkeita tuloksellisuuden lisäksi myös tili-velvollisuuden toteutumisen näkökulmasta raportoimalla hankkeista tulostittarien tuottamaa tietoa.
2. arvioinnin kattavuuden varmistamiseksi ja arviointiprosessin sujuvuuden parantamiseksi valtioneuvoston kanslian johdolla laaditaan yhteinen malli hanketoiminnan arviointiperiaatteista, jonka tarkoituksena on tukea kehittämishankkeiden jälkikäteistä arviointia sekä ohjata hankkeiden valmistelua ja toteutusta nykyistä systemaattisempaan suuntaan.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Ovatko vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden tavoitteet toteutuneet?	13
2.1 Ohjelmalla tavoiteltiin vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden vahvistamista	13
2.2 Tavoitteiden asettamisessa oli puutteita	14
2.3 Tavoitteiden ja tavoiteltujen vaikutusten välistä yhteyttä ei havaittu	14
2.4 Hankkeiden tavoitteet täsmentyivät ja muuttuivat toteutuksen aikana	15
2.5 Tavoitteille oli määritetty mittarit vain harvoin	16
2.6 Hankkeiden tuloksellisuutta on kuvattu tavoitteiden kautta	17
3 Miten ohjelman hankkeiden seuranta ja vaikutusten arviointi on järjestetty?	21
3.1 Ydintoimintoanalyysi ei ole taannut hankkeiden toteutettavuutta	21
3.2 Ministeriöt ovat seuranneet kehittämishankkeiden vaikutuksia osana tulosohjaustaan	22
3.3 Ministeriöiden arvioinnit ovat kohdentuneet yhteisseurannassa olleisiin hankkeisiin	24
4 Ovatko ohjelman hankkeiden valtiontaloudelliset vaikutukset toteutuneet ennakoidusti?	27
4.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset muodostuvat hanketoteutuksen, vaikutuksien ja riskien kustannuksista	27
4.2 Hankkeiden kustannuksia ei ole kuvattu vähäisenä pidetyn merkityksen vuoksi	28
4.3 Riskien hallinnassa ei ollut muodostettu näkemystä riskien taloudellisesta suuruusluokasta	29
5 Millaiset hyvät käytännöt tukevat kehittämishankkeiden tuloksellisuutta?	31
5.1 Kehittämishankkeen tulee vastata tunnistettuun tarpeeseen	31
5.2 Hankehallinta varmentaa kehittämishankkeen laadukasta valmistelua ja toteutusta	33
5.3 Hankkeiden samansuuntaiset vaikutukset vahvistavat strategista vaikuttavuutta	34
5.4 Hankkeen seuranta voi korjata valmistelun puutteita	36
Liite: Miten tarkastettiin	41
Viitteet	45

Projektin määritelmä

"Projektin on ennalta määritettyyn päämäärään tähtäävä, monimutkaisten ja toisiinsa liittyvien tehtävien muodostama ajallisesti, kustannuksiltaan ja laajuudeltaan rajattu ainutkertainen k:naisuus." (Artto, Martinsuo, Kujala 2006.)

Ominaispiirteet:

- Määritellyt tavoitteet
- Selvä
- Ainutkertainen sellaisenaan va
- Suuri ja vaativa (monim

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastusviraston tarkastustoiminnan painopistealueena vuodelle 2019 on ollut julkisen toiminnan uudistukset ja muutokset. Painopistealueelle kohdistuvien tarkastusten tehtävänä on varmistaa, että hallintoa uudistettaessa kiinnitetään huomiota valtioneuvostotasaisen ohjauksen toteutumisen lisäksi uudistusten tavoitteellisuuteen ja tuloksellisuuden edellytyksiin.

Tarkastusta taustoittavassa selvitystyössä korostui tarve arvioida, mitkä tekijät yleensä vaikuttavat uudistuksille asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Tässä kertomuksessa kuvataan tällaisia kehittämishankkeiden hyviä käytäntöjä, jotka tukevat tuloksellista kehittämistä.

Tarkastuksen kohteena on ollut pääministeri Kataisen ja pääministeri Stubbin hallitusohjelmiin sisältynyt ohjelma, joka pyrki parantamaan valtionhallinnon vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma muodostui hallinnonalojen omista ohjelmista sekä yhteisseurannassa olleista valtioneuvostotasoisista kehittämishankkeista. Kaikkiaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma sisälsi 238 toimenpidettä ja kehittämishanketta, joilla tavoiteltiin vuoteen 2020 mennessä jopa 400 miljoonan euron tuottavuushyötyä.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimenpiteistä tai hankkeista noin joka kymmenes on arvioitu. Tarkastuksessa on käyty läpi kaikki vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista tehdyt jälkikäteisarviointiraportit. Tarkoituksena on, että tarkastuksen johtopäätökset tukevat jatkossa hallitusohjelmaan perustuvien kehittämishankkeiden laadukasta valmistelua.

Tarkastuskertomuksen luvussa 5 on kuvattu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden hyviä käytäntöjä ja hankkeiden tuloksellisen toteuttamisen kriittisiä vaiheita. Kertomuksen luvuissa 2, 3 ja 4 on esitetty perustelut luvussa 5 esiin nostetuille hyvillä käytännöillä sekä johtopäätösten evidenssi.



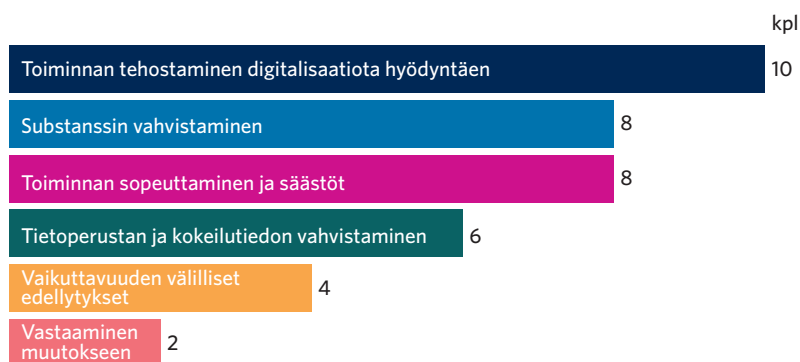
2 Ovatko vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden tavoitteet toteutuneet?

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista laadittujen arviointiraporttien mukaan hankkeiden tavoitteet ovat toteutuneet melko hyvin. Tavoitteet oli kuitenkin asetettu puutteellisesti, ja sen vuoksi tarkastuksessa oli vaikeuksia varmistua siitä, että tavoitteet olisivat tosiasiassa ohjanneet hanketoteutusta ja varmistaneet hankkeiden tuloksellisuutta. Hankkeiden tavoitteet eivät konkretisoineet tavoiteltua vaikutusta, ja ne myös muuttuivat toteutuksen aikana. Tavoitteille oli vain harvoin määritetty hankkeiden toteutumista kuvaavat mittarit.

2.1 Ohjelmalla tavoiteltiin vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden vahvistamista

Vuosina 2012–2015 toteutettu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma muodostui hallinnonalojen omista ohjelmista sekä yhteisseurannassa olleista valtioneuvostotasoisista kehittämishankkeista ja sen tarkoitus oli julkisten menojen kasvun hillintä ja kestävyysvajeen pienentäminen.

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikki vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista tehdyt jälkikäteisarviointiraportit. Tarkastuksessa arvioitiin 21 hanketta ja niistä yksilöitiin 38 tavoitetta. Tavoitteisiin lukeutui erilaisia keinoja, välineitä ja pyrkimyksiä, joilla pyrittiin vahvistamaan hankkeiden tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja myös tehokkuutta (kuvio 1). Hankkeiden tavoitteita koskevat havainnot tässä luvussa perustuvat näihin tarkastuksessa yksilöityihin 38 tavoitteeseen.



Kuvio 1: Tarkastuksessa yksilöidyt vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden tavoitteet

2.2 Tavoitteiden asettamisessa oli puutteita

Tavoitteet ohjaavat hankkeen toteutusta ja niiden avulla voidaan myös varmistua hankkeen tuloksellisuudesta. Virheet hankkeiden valmistelussa näyttäisivät selittävän suurta osaa hankkeiden kohtaamista vaikeuksista. Arvioiduissa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa havaittiin tarkastuksessa useita nimenomaan hankkeen valmisteluun, tavoitteisiin ja niiden asettamiseen liittyviä ongelmia.

Tavoitteiden asettamiseen liittyvät ongelmat ilmenivät siten, että hanke-tavoitteen yhteyttä tavoiteltuun vaikutukseen oli perusteltu vain harvoin. Silloin kun yhteyttä oli pyritty perustelemaan, tavoitteet kuvasivat tavoiteltua vaikutusta pelkästään abstraktilla ylätasolla. Kirjatut tavoitteet eivät myöskään ole yksilöineet hankkeen tarkoitusta tavalla, joka olisi kyennyt ohjamaan hanketoimintaa tiettyyn suuntaan. Tavoitteita olikin määriteltävä vasta toteutusvaiheessa ja silloin nimenomaan operatiivisista lähtökohdista. Lisäksi merkittävä ongelma oli tavoitteiden saavuttamista mittaavien mittarien puuttuminen.

Tarkastuksessa havaittiin kaksi kuvattujen ongelmien taustatekijää. Ensiksikin vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman valmisteluryhmän puheenjohtajan mukaan ohjelman toteutuksessa korostui tekeminen, eikä alkuvaiheessa sen vuoksi kiinnitetty riittävästi huomiota toiminnan määrittelyyn ja tavoitteiden asettamiseen.

Toiseksi tavoitteiden määrittämistä ei ohjannut valtionhallinnon yhteinen kriteeristö, sillä valtion laajaa hanketyötä ei olekaan ohjeistettu nimenomaisesti. Tulosoheutusjärjestelmän tueksi laaditussa tulosoheutuksen käsi-kirjassa¹ on kuitenkin kuvattu hyvän tulostavoitteen kriteerit, joita voitaisiin soveltaa lähes sellaisenaan myös hanketoiminnan valmistelussa.

Valmistelussa tehdyt virheet selittävät hankkeiden kohtaamia vaikeuksia

Tulostavoitteiden kriteereitä voitaisiin soveltaa myös hanketoiminnan valmistelutyössä

2.3 Tavoitteiden ja tavoiteltujen vaikutusten välistä yhteyttä ei havaittu

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteissa painottuivat hankkeen tekninen toteutus ja suoritteet. Suorite- tai tuotostavoitteen yhteyttä tavoiteltuun vaikutukseen ei kuitenkaan juuri perusteltu. Hankkeille asetetut tavoitteet eivät siis konkretisoineet hankkeella tavoiteltua vaikutusta.

Tavoitteen ja vaikutuksen yhteyden perustelemisessa olisi pitänyt kuvata ensinnäkin se, miten tietty tuotos saa aikaiseksi tavoiteltuja vaikutuksia. Samoin olisi pitänyt kuvata, mitä muita vaikutuksia tuotos saa aikaan tai mahdollistaa ja edistävätkö vai haittaavatko ne alkuperäisen tavoitteen saavuttamista. Lisäksi perusteltua olisi ollut kuvata myös riskit, jotka uhkaavat vaikuttavuusketjun tuloksellisuutta.

Tavoitteissa ovat painottuneet liiaksi hankkeen tekninen toteutus ja suoritteet

Toiminta, tuotos ja vaikutus

Toiminta on suorite, josta syntyy tuotos, joka puolestaan saa aikaan vaikutuksia. Tavoitteiden tulee konkretisoida vaikutusta, kun hanke toiminnalla tavoitellaan tiettyä vaikutusta. Parhaassa tapauksessa tavoitteeksi asetetaan tavoiteltu vaikutus sellaisenaan. Tavoite voidaan määrittää toiminnasta syntyvän tuotoksen määränä ja laatuna, jos välittömien vaikutusten todentaminen ei ole mahdollista.² Tavoitteiden kohdistaminen pelkästään suoritteisiin ei sen sijaan konkretisoi hankkeen vaikutusta, varsinkaan jos suoritteen yhteyttä vaikutukseen ei ole perusteltu.

2.4 Hankkeiden tavoitteet täsmentyivät ja muuttuivat toteutuksen aikana

Hankkeen tuloksellisuutta arvioidaan sen mukaan, miten asetetut tavoitteet on saavutettu. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden tavoitteista yli puolet oli kuitenkin muotoiltu väljästi ja yleisluonteisesti. Yksilöidystä 38 tavoitteesta 22 tavoite ilmaistiin jonkin toiminnan *kehittämisenä, edistämisenä, vahvistamisena* tai *parantamisena* – ilman, että tavoite kuvasi kehityksen suuntaan tai tavoiteltua tasoa.

Kun tavoite ei ilmaise selvästi, minkä suuntaista ja tasoista kehitystä tavoitellaan, on minkä tahansa muutoksen voitu katsoa täyttäneen tavoitteen – oli se kuinka suuri tai pieni tahansa ja tapahtuipa se mihin suuntaan tahansa. Väljästi muotoiltu tavoite ei esimerkiksi sisällä normatiivista ohjetta siitä, mihin hankkeessa pyritään, jolloin hanketoteutus voi ajautua ongelmiin.

Yleisluonteinen tavoite on eräissä hankkeissa konkretisoitunut hanketoteutuksen aikana. Tällöin hankkeen osallistujat ovat kiteyttäneet tavoitteen toimintaa ohjaavaan kirjalliseen muotoon. Jos tavoitetta ei ole kyetty konkretisoimaan hankkeen määrittelyvaiheessa, se tulee tehdä viimeistään toteutuksen aluksi. Tällöin on kuitenkin varmistuttava siitä, että tavoitemuotoilu vastaa myös hankekokonaisuudessa strategisella tasolla yhteen sovitettavia päämääriä.

Vaikka tarkastuksen kohteena olleita hankkeita koskevissa arviointiraporteissa kuvattiin varsin usein, kuinka hankkeen tavoitteita on jouduttu muuttamaan tai täsmentämään hanketoteutuksen aikana, arviointiraporteissa hankkeiden strategisen ohjausvaikutuksen on katsottu toteutuneen hyvin. Tarkastus osoitti muun muassa, että hankkeiden tuloksellisuutta tukee se, että tavoitteet johdetaan strategisista päämääristä ja että hanke mielletään investoinniksi. Ongelmalliseksi on kuitenkin osoittautunut toimenpiteiden ja tavoitteiden priorisointi, jota ei ole kaikissa hankkeissa kyetty johtamaan strategisten päämäärien pohjalta.

Hankkeen mieltäminen investoinniksi tukee sen tuloksellisuutta

Tavoitteen asetannan väljyys ei ole mahdollistanut hankkeen toteutuksen ja tuloksellisuuden arviointia

Jos väljästi muotoiltua tavoitetta ei konkretisoida hanketoteutuksen aikaan, kukin toimija tulkitsee ja määrittelee sen yksilöllisesti eli antaa sille oman sisältönsä. Tuloksellisuuden arviointia ei voida perustaa subjektiiviseen tavoitteeseen. Kahdeksassa arvioidussa hankkeessa tavoitemuotoilu oli vielä hankkeen päättyessäkin niin väljä, ettei sen perusteella ollut mahdollista arvioida tavoitteen toteutumista.

Vaikka tavoitteen väljyyden ja hankkeen tuloksellisuuden välillä ei tarkastuksessa havaittu yhteyttä, määrittelemätön ja väljästi muotoiltu tavoite yleisesti ottaen vaarantaa hankkeen tuloksellisuutta monella tavoin. Se lisää tuotosten ja vaikutusten sattumanvaraisuutta ja heikentää niiden ennakoitavuutta. Lisäksi se haittaa hanketyötä muun muassa ohjaamalla toimintaa useisiin eri suuntiin, jättämällä avoimeksi keskeiset laadun määrittelyt, kuten sen, mitä tarkoitetaan hyvällä tai huonolla, sekä aiheuttamalla toistuvasti kitkaa osallistujien välille.

Eri toimijat antavat väljästi määritellylle tavoitteelle oman sisältönsä

2.5 Tavoitteille oli määritetty mittarit vain harvoin

Tulosohjauksen käsikirjan mukaan tulosmittarit ovat tilivelvollisuuden arvioinnin perusta. Hanketoiminnassa mittareilla on tulosohjaukseen verrattava merkitys systemaattisen tiedon keräämisen ohjeistamisessa ja tiedon kuvaamisessa.

Neljässä arvioidussa hankkeessa oli asetettu tavoitteiden saavuttamista kuvaavia mittareita. Mittareita hyödynnettiin nimenomaan hankkeissa, joiden taustalla oli tarve sopeuttaa toimintaa tai hakea säästöjä toimintamenoissa. Yhteistä näille hankkeille oli myös se, että mittarit oli määritelty hankkeen toimeksiannossa samanaikaisesti tavoitteiden kanssa.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportin mukaan kaikille 23:lle yhteisseurannassa olleelle hankkeelle oli tehty tasapainoinen tavoitteenasettelu, ja niille oli asetettu vaikuttavuutta, palvelukykyä, aikaansaannoskykyä, tuottavuutta ja taloudellisuutta koskevat mittarit, indikaattorit ja tavoitearvot. Hankkeiden toteumatietojen seuranta ja raportointi on loppuraportin mukaan tapahtunut Valtion raportointipalvelu Netrassa.³ Tarkastuksessa on käyty läpi Netrassa raportoidut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman seurantatiedot. Tiedot ovat olleet siinä määrin hajanaiset ja puutteelliset, että niiden perusteella ole voitu arvioida sitä, toteutuivatko ohjelmahankkeille asetetut tavoitteet.

Hankkeiden tavoitteille oli määritetty tunnuslukuja ja mittareita vain harvoin. Vaatimus konkretisoida tavoitteita ja tuloksellisuusraportointia tunnuslukujen avulla on tulosohjaukseen liittyvä perusvaatimus. Saman vaatimuksen ulottaminen myös hanketoimintaan olisi perusteltua niin, että tunnuslukujen valinnassa ja mittarien määrittämisessä tukeudutaan soveltuvin osin tulosohjauksen hyviin käytäntöihin.

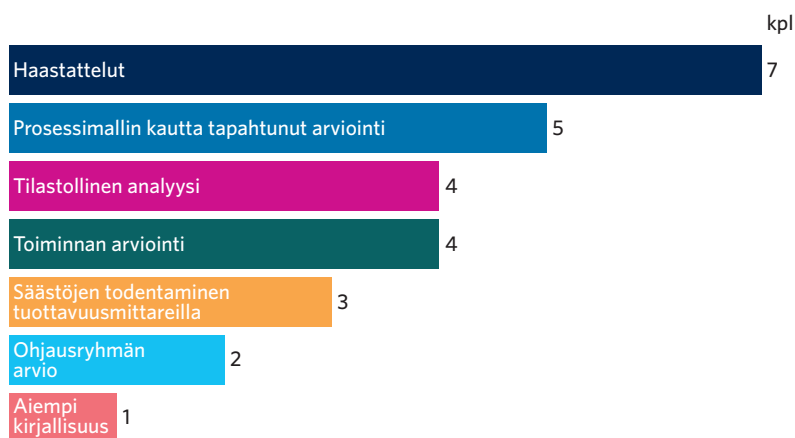
Netra-raportoinnin tietojen perusteella ei ole voitu arvioida hankkeiden tai ohjelman tuloksellisuutta

2.6 Hankkeiden tuloksellisuutta on kuvattu tavoitteiden kautta

Arviointiraporteissa on arvio hankkeiden toteutumisesta pyritty kytkemään siihen, miten hankkeen tavoitteita on kyetty edistämään. Raporteissa onkin poikkeuksetta kuvattu hallinnossa havaittua tavoitteen mukaista kehitystä. Tämä kuvailu on tukenut käsitystä hankkeen todennetusta tuloksellisuudesta, mutta se on osin myös korvannut tavoitteiden toteutumiseen keskittyneen arvioinnin silloin, kun arvioinnissa ei ole todennettu tavoitteiden saavuttamista tai otettu muutoinkaan siihen kantaa.

Tarkastuksessa yksilöitiin 26 kuvausta siitä, miten tavoitteiden saavuttamista on todennettu arvioinnissa. Tyypillisesti tavoitteiden saavuttamista on pyritty varmentamaan haastatteluin. Muita yleisiä tapoja todentaa tavoitteiden saavuttamista ovat olleet tilastolliset analyysit sekä prosessimalliin perustuvat toiminnan arvioinnit. Tuottavuusmittareita on käytetty vain kolmessa hankkeessa, joissa kaikissa on tavoiteltu rakenteellisia säästöjä.

Tavoitteiden saavuttamista on varmentettu lähinnä haastatteluin

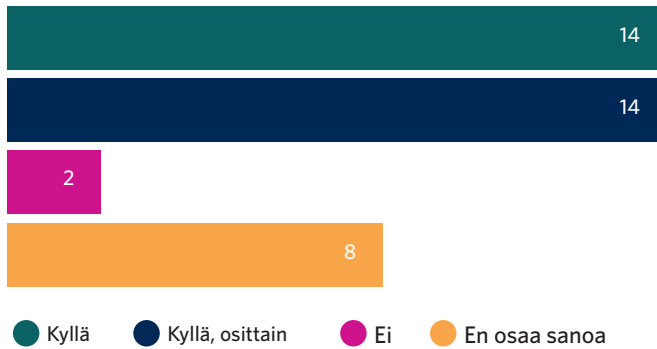


Kuvio 2: Tavoitteiden saavuttamisen todentamiseen käytetyt keinot

Hankearvioinneissa tavoitteiden saavuttamista on todennettu pääasiassa laadullisin arviointimenetelmin. Niiden käyttö selittyy osin aiemmin kuvatuilla tavoitteiden asettamisen puutteilla. Kun useissa hankkeissa tavoitteet on asetettu vain yleisellä tasolla tai muutoin epäselvästi ja kun hankkeille ei ole määritelty mittareita, hankkeiden tavoitteiden saavuttamista ei ole voitu todentaa yksiselitteisesti. Laadullisten menetelmien avulla voidaan koota tietoa hankkeen tavoitteiden toteutumisesta mutta niillä ei voida korjata tavoitteiden asettamisessa tehtyjä virheitä. Lähtökohtana tulee siksi olla, että hankkeelle asetetaan tavoitteet ja mittarit, joiden perusteella tavoitteiden saavuttaminen voidaan todentaa myös muilla kuin laadullisilla menetelmillä.

Raporttien perusteella on voitu vakuuttua tavoitteita koskevan arvon oikeellisuudesta

Arviointiraporttien mukaan arvioitujen hankkeiden tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Tarkastuksessa yksilöidyistä 38 tavoitteesta arviointiraporteissa kuvattiin 14 tavoitteen toteutuneen täysin ja 14 osittain. Kaksi tavoitetta on jäänyt yksiselitteisesti saavuttamatta.



Kuvio 3: Onko hankkeen tavoite katsottu toteutuneeksi

Tarkastuksessa on voitu vakuuttua siitä, että arviointiraporteissa esitetty arvio tavoitteen saavuttamisesta on ollut vähintään oikeansuuntainen. Käsitystä arvon oikeellisuudesta ovat tukeneet niin arvioinnin todentamisessa käytetyt menetelmät kuin kuvaukset hankkeen toteutuksesta.

Kahdeksan tavoitteen saavuttamiseen ei ole otettu kantaa arviointiraporteissa. Siten joka viides arvioitujen hankkeiden tavoitteista on jäänyt raporteissa ilman huomiota.

Hankkeen tavoite ohjaa toimintaa hankkeen taustalla olevaa tarvetta vastaavaksi. Arvioinnissa tulee muodostaa käsitys siitä, onko tavoite saavutettu vai ei. Tämä tieto on tarpeen hankkeen yhteiskunnallisten vaikutusten ymmärtämiseksi.

Tarkastuksen perusteella uudistushankkeiden arvioinnin käytäntöjä on tarpeen vahvistaa. Erityisesti on tarpeen yhdenmukaistaa hankkeiden arviointikäytäntöjä ja toisaalta parantaa valtion hanketoiminnan arvioinnin systemaattisuutta. Näin voitaisiin varmistua siitä, että arviointi kohdentuu olennaisiin seikkoihin.

Arvioinnissa tulee muodostaa käsitys siitä, onko tavoite saavutettu vai ei



0,8

0,53

24.0.2011

3 Miten ohjelman hankkeiden seuranta ja vaikutusten arviointi on järjestetty?

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman keskeiset kehittämis ehdotukset ja uudistukset nousivat esiin ydintoimintoanalyysin kautta. Ydintoimintoanalyysi ei ole kuitenkaan kyennyt takaamaan hankkeiden toteutettavuutta.

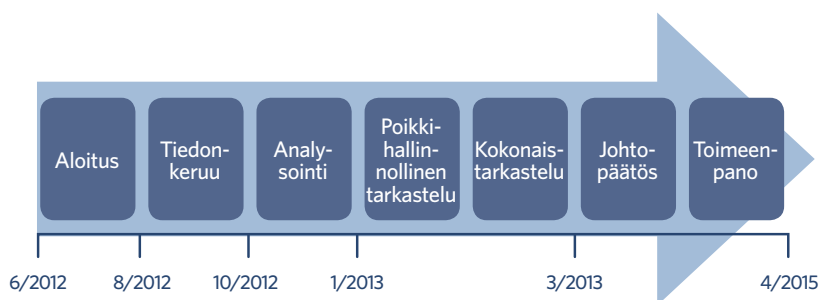
Pelkän tulosohjauksen varaan rakentuva hankeseuranta ei kykene varmistamaan hankkeiden tuloksia. Arvioinnin kattavuuden varmistamiseksi sekä arviointiprosessin ja seurannan tukemiseksi on tarpeen yhdenmukaistaa hankearvioinnin käytäntöjä ministeriöiden yhteisen arviointimallin avulla.

3.1 Ydintoimintoanalyysi ei ole taannut hankkeiden toteutettavuutta

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankevalinnan tukena oli kaikilla hallinnonaloilla vuosina 2012–2013 tehty ydintoimintoanalyysi.

Ydintoimintoanalyysi oli strateginen kehittämis- ja säästökohteiden kartoittamisen työkalu. Sen avulla pyrittiin osoittamaan kohteita valtionhallinnon toimintojen uudistamiselle, jotta perustehtäviä voitaisiin hoitaa vaikuttavasti ja tuloksellisesti myös tulevaisuudessa. Ydintoimintoanalyysissä eri hallinnon alat muodostivat näkemyksen siitä, millainen tulevaisuuden valtionhallinnon tulisi olla, arvion toimintojen kehittämispotentiaalista sekä kehittämiskehikon tulevaisuuden valtionhallinnon rakentamiselle.

Ydintoimintoanalyysillä etsittiin kehittämis- ja säästökohteita



Kuvio 4: Ydintoimintoanalyysin prosessi

Ydintoimintoanalyysissä tunnistetut kehittämis ehdotukset ja uudistukset muodostuivat hallinnonalakohtaisten vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmien keskeiseksi sisällöksi. Ydintoimintoanalyysin perusteella ministeriöt nimesivät yhteensä 215 vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan sisällytettävää toimenpidettä. Lisäksi valtioneuvosto nimesi 23 yhteis-seurantaan otettavaa hanketta, joista raportoitiiin suoraan valtioneuvoston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan sisältyi siten kaikkiaan 238 hanketta.

Valtiovarainministeriön keväällä 2015 julkaisemassa Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportissa käytiin läpi kunkin toimenpiteen tilanne. Loppuraportin mukaan 93 hanketta oli katsottu toteutuneeksi raportointihetken mennessä ja 24 toimenpidettä oli päätetty keskeyttää. Loppujen 121 hankkeen osalta loppuraporttiin oli kirjattu, että hankkeet ovat joko toteutuksessa ja ne valmistuvat vuosien 2015 tai 2016 aikana tai että niiden toimeenpanoa vasta suunnitellaan tai valmistellaan.

Kaikkien hankkeiden edistymisestä ei voitu varmistua

VTV pyysi kaikilta ministeriöiltä tietoa siitä, miten näiden hallinnonalalle sijoittuneita hankkeita oli edistetty kevään 2015 jälkeen ja mikä oli yksittäisten hankkeiden tilanne keväällä 2019. Kaikki ministeriöt vastasivat tietopyyntöön.

Ministeriöiden toimittamista tiedoista kävi ilmi 31 hankkeen toteutuneen loppuraportin julkaisemisen jälkeen. 28 hanketta oli edelleen keskenäisinä toteutuksessa ja 11 hanketta oli keskeytetty loppuraportin julkaisemisen jälkeen. Sen sijaan 51 hankkeen osalta ministeriöiden vastauksista ei ole voitu muodostaa käsitystä siitä, onko hanketta edistetty vuoden 2015 jälkeen tai mikä sen tilanne oli keväällä 2019.

Yhteisseurantahankkeet ovat toteutuneet muihin verrattuna merkittävästi paremmin. Yhteisseurantahankkeista 13 oli toteutunut jo vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportin aikaan ja kuusi hanketta sen jälkeen. Kolme hanketta oli keväällä 2019 edelleen kesken. Yhtään yhteisseuranta hanketta ei ole päätetty jättää kesken. Yhdestä hankkeesta ei ministeriön vastauksen perusteella voitu saada varmuutta, mikä hankkeen tilanne oli keväällä 2019.

Kaiken kaikkiaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman 238 hankkeesta 124 oli toteutunut varmuudella ja 28 oli edelleen toteutuksessa. Kun otetaan huomioon hallinnon vahva poliittinen sitoutuminen ohjelman hankkeisiin sekä valmistelun ja toteutuksen laaja osallistavuus, toteutuneiden hankkeiden osuutta ei voida pitää riittävänä sen osoittamiseen, että ydintoimintoanalyysi varmistaisi hankkeiden olevan toteutettavissa.

Yli 50:n hankkeen edistymisestä ei tarkastuksessa saatu tietoa

Ydintoimintoanalyysi ei ole varmistanut hankkeiden toteutettavuutta

3.2 Ministeriöt ovat seuranneet kehittämishankkeiden vaikutuksia osana tulosohjaustaan

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa on korostettu määräaikaiseksi tarkoitettujen ohjelman lisäksi toiminnan kehittämisen jatkuvuutta ja pitkäkestoisuutta. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman vaikutusten ei ole haluttu rajautuvan pelkästään muutaman vuoden ohjelmakauteen. Ohjelmaan sisällytettiin aina vuoteen 2020 ulottuvia kehittämistoimia. Hallinnonaloilla suunniteltujen ja toteutettujen hankkeiden yhteenlasketuksi euromääräiseksi vaikutukseksi vuoteen 2020 mennessä arvioitiin noin 400 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että lähes puolta vuoden 2015 jälkeen toteutettavaksi aiotuista hankkeista ei ole seurattu hanketasolla. Kun ministeriöiltä tiedusteltiin, miten ne ovat järjestäneet vastuullaan olleiden uudistusten seurannan, useat ministeriöt painottivat seuraavansa uudistuksia osana hallinnon tulosohjausta.

Tarkastuksessa käytiin läpi eräitä vuotta 2016 koskeneita tulossopimuksia. Niissä voitiin havaita yhtymäkohtia vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden pyrkimyksien kanssa. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden seuranta on tämän havainnon mukaan toteutettu tulosohjauksen kautta.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma on jäänyt unohduksiin ohjelmakauden päättyttyä

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla tavoiteltiin pitkäkestoisia kehittämistoimia, mutta useat hankkeet ovat jääneet toissijaisiksi ohjelmakauden päättyttyä. Ministeriöiden välillä oli esimerkiksi merkittäviä eroja siinä, millainen valmius niillä oli antaa selvitys hallinnonalansa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmahankkeiden tilanteesta keväällä 2019.

Ministeriöillä ei tällä hetkellä ole juurikaan mahdollisuuksia edistää, ohjata tai seurata hallituskausien yli ulottuvia kehittämistoimia. Hallitusohjelma määrittää virkakoneiston prioriteetit, ja usein hallitusohjelmassa ei ole huomioitu aiemman kauden hankkeita tai pyritty varmistamaan aiempien toimien pysyvyyttä. Jotta käynnissä olleet hankkeet eivät jää takalalle tai unohduksiin, ministeriöiden tulee varmistaa aiemmin kehittämishankkeiden vaikutusten jatkuvuus. Riski on korostunut erityisesti tilanteissa, joissa yksittäinen hanke tai ministeriön hankesalkku on niin laaja, että sitä ei ehditä toteuttaa hallituskauden aikana.

Kehittämisen jaksottuminen hallituskausiin on johtanut siihen, että aiemman hallituskauden aikana käynnistettyjen toimenpiteiden seuranta on ollut vaikea järjestää seuraavan hallituskauden aikana. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma on osaltaan tuonut esiin tarpeen rakentaa hallinnon kehittämiselle jatkuvuutta myös hallituskausien yli.

Tulosohjaus on yksi keino vakiinnuttaa ja levittää uudistuksien todettuja vaikutuksia pidemmällä aikavälillä ja koko hallinnonalalla. Tulosohjaus ei voi kuitenkaan korvata yksittäisen hankkeen seurantaan. Tulosneuvotteluprosessi ja tulossopimuksien kirjaukset tapahtuvat aivan liian yleisellä tasolla, jotta sen pohjalta voitaisiin varmistua hanketyön tavoitteellisuudesta. Kehittämishankkeiden seuranta tulisi siksi järjestää jatkossa aina hanketasolla. Ainakin keskeisten kehittämissankkeiden kohdalla vaikutusten varmentaminen edellyttää myös hallituskausien yli tapahtuvaa seurantaan ja ohjausta.

Lähes puolta ohjelmakauden jälkeen toteutettaviksi aiotuista hankkeista ei ole seurattu hanketasolla

Hallinnon kehittämisen jatkuvuutta on rakennettava hallituskausien yli

3.3 Ministeriöiden arvioinnit ovat kohdentuneet yhteisseurannassa olleisiin hankkeisiin

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman 238 hankkeesta 21 on arvioitu jälkikäteen niin, että arviointiraportti on myös julkaistu. Arvioinneista kahdeksan kohdistui yhteisseurannassa olleen hankkeen toteutukseen tai vaikutuksiin; näin ollen joka kolmas yhteisseurantahanke on tullut arvioituksi. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimenpiteistä tai hankkeista noin joka kymmenes on arvioitu. Arviointien painottuminen yhteisseurantahankkeisiin on perusteltua muun muassa niiden korostuneen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi.

Tarkastuksessa ei ole voitu muodostaa näkemystä siitä, onko arviointien määrä ollut perusteltu vai olisiko arvioitujen hankkeiden osuus voinut olla toteutunutta suurempi. Jälkikäteisten arviointien osuuteen vaikuttavat yleisesti sekä hankearvioinnin tarve ja hyödyt että arviointiin kohdennettävät resurssit. Esimerkiksi kokeellisten hankkeiden ja pilottien lisääntyessä myös arviointeja tulee tehdä enemmän.

Hankkeista laaditut arviointiraportit ovat tyypillisesti olleet pitkiä ja laajoja, tieteellisiä menetelmiä soveltavia katsauksia hankkeiden taustoihin, hanketoteutukseen sekä tavoitetilanteessa havaittuun kehitykseen. Kukin raportti on sovitettu rakenteeltaan arvioinnin kohteeseen, eikä käytössä ole ollut yleistä mallia tai runkoa. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeiden arvioinnit ovat siten olleet uniikkeja. Kukin arviointi on rakentunut omanlaiselle näkökulmalleen, yksilöllisille käyttötarpeille ja näistä tarpeista johdetuille tavoitteille.

Muista hallinnonaloista poiketen opetus- ja kulttuuriministeriön teettämät arvioinnit tukeutuvat raportoinnin vakiintuneeseen runkorakenteeseen, mikä on tehostanut ministeriön arviointitoimintaa ja mahdollisesti lisännyt tehtyjen arviointien lukumäärää. Opetus- ja kulttuuriministeriö on teettänyt eniten jälkikäteisiä arviointeja vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista.

Kehittämishankkeiden arvioinnin kattavuuden varmistamisessa on tarpeen kiinnittää huomiota erityisesti arviointiprosessin sujuvuuteen. Tehostamalla hanketoiminnan arviointia voidaan lisätä arviointien lukumäärää ja siten arviointitoiminnan kattavuutta. Arviointikäytäntöjä yhdenmukaistamalla voitaisiin tehostaa arviointia ja nopeuttaa arviointien valmistumista. Samalla parantuisi arviointien vertailtavuus, arviointitiedon hyödynnettävyys sekä arviointikriteerien läpinäkyvyys.

Eri hallinnonalojen käytäntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa esimerkiksi yhteisiä arviointiperiaatteita koskevan mallin avulla. Tämä tukisi arviointiprosessin systemaattista tiedonmuodostusta ja johdonmukaista tapaa raportoida olennaisista havainnoista. Yhtenäisten arviointiperiaatteiden merkittävä etu olisi myös se, että tuolloin olisi kuvattuna keskeiset kriteerit, joilla hankkeiden tuloksellisuutta ja onnistumista tulotaisiin tulevaisuudessa arvioimaan. Arviointiperiaatteet ohjaisivat myös hankkeiden valmistelua ja toteutusta, kun hankkeiden vastuuhenkilöt hyödyntäisivät niitä eräänlaisina hyvän hankkeen muistilistana.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista joka kymmenes on arvioitu



4 Ovatko ohjelman hankkeiden valtiontaloudelliset vaikutukset toteutuneet ennakoidusti?

Valtionhallinnon kehittämishankkeiden valtiontaloudelliset vaikutukset muodostuvat hanketoteutuksen, vaikutuksien ja riskien hyödyistä ja kustannuksista. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden yhteys valtiontalouteen on pääsääntöisesti jäänyt epäselväksi, koska valtiontaloudellisia vaikutuksia ei ole juuri ennakoitu eikä raportoitu. Esimerkiksi hankkeiden kustannuksia ei ole huomioitu, ilmeisesti niiden vähäisenä pidetyn merkityksen vuoksi.

Hankkeiden riskien hallinnan keskeinen puute on ollut, ettei hankkeissa ole muodostettu näkemystä valtiontaloudellisten riskien olennaisuudesta.

4.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset muodostuvat hanketoteutuksen, vaikutuksien ja riskien kustannuksista

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma ja siihen sisältyvät hankkeet ovat investointeja. Ne ovat taloudellisia sijoituksia, joiden uskotaan maksavan itsensä takaisin tulevaisuudessa. Valtiontaloudellinen investointinäkökulma muodostuu realistisesta käsityksestä hankkeen menoista ja hyödyistä sekä niiden seurannasta.

Hallinnon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiseen tähtäävän hanketoiminnan valtiontaloudelliset vaikutukset muodostuvat

- hankkeeseen kohdennettavista varoista ja resursseista
- toiminnan muuttumisesta aiheutuvista hyödyistä
- siirtymäajan lisämenoista
- kielteisten taloudellisten vaikutusten riskeistä, jotka ovat joko hallittuja tai ennakoimattomia.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman valtiontaloudelliset hyödyt rinnastuvat hankkeen tavoitteisiin ja vaikutuksiin. Näitä hyötyjä on käsitelty tarkastuksessa aiemmin. Luvuissa 4.2 ja 4.3 on esitetty havaintoja nimenomaan siitä, onko vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa ennakoitu ja raportoitu hanketoiminnan kustannuksia ja riskejä.

4.2 Hankkeiden kustannuksia ei ole kuvattu vähäisenä pidetyn merkityksen vuoksi

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden vaikutukset valtiontalouteen jäävät pääsääntöisesti epäselviksi. Keskeinen havaittu puute johtuu siitä, että hankkeissa ei ole arvioitu ennalta uudistuksen toteutuskustannuksia tai niiden kohdentumista. Tarkastuksessa ei ole voitu muodostaa käsitystä hankkeista aiheutuneista kustannuksista arviointiraporttien perusteella.

Kustannusten ennakkoinnin ja seurannan puutteita saattaa selittää kaksi tekijää. Ensinnäkin useat hankkeet on toteutettu pelkästään hallinnon omaa työtä. Virkatyön kohdentamista kehittämishankkeeseen ei ole mielletty kustannukseksi tai lisäkustannusta ei ole ainakaan pidetty merkittävänä, minkä vuoksi hankkeeseen kohdennettavaa menoa ei ole yksilöity.

Toiseksi, hankkeiden taloudellisten vaikutusten näkökulma on vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa jäänyt inhimillisen pääoman kehittämisen näkökulman varjoon. Tarkastusta varten haastatellun vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman valmisteluryhmän puheenjohtajan mukaan taloudellista näkökulmaa ei ohitettu tietoisesti, mutta painotuksesta johtuen se on jäänyt seurannassa ohueksi. Haastateltujen mukaan taloudellinen näkökulma ei tullut esiin myöskään hanketoteutuksen kehittämiskohteena, eikä se siksi ole tullut huomioiduksi toteutunutta tasoa paremmin.

Arviointiraporttien perusteella monissa hankkeissa pyrittiin tunnistamaan hankkeen kustannuksia ja muita valtiontaloudellisia vaikutuksia. Yhteys valtiontalouteen on kuitenkin jäänyt epäselväksi, koska ennakoituja vaikutuksia on kuvattu epäyhtenäisesti ja irrallaan hankkeen seurannasta. Kyse on ilmeisesti siitä, että vaikka hankkeen aikana olisikin kiinnitetty huomiota taloudellisiin vaikutuksiin, hankkeiden taloudellisia vaikutuksia ei ole seurattu eikä niistä ole raportoitu.

Investointinäkökulman huomioon ottaminen edellyttää, että toiminnan muutokseen liittyvät ylimääräiset kustannukset ovat perusteltavissa. Jotta hankkeella saavutettavia hyötyjä voidaan suhteuttaa kustannuskehitykseen, hankkeen kustannuksia ja vaikutuksia tulee ennakoita ja seurata. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa hankkeiden kustannuksia ei ole ennakoitu eikä niistä ole myöskään raportoitu. Tarkastuksen perusteella ohjelman hankehallinnassa käytetyt projektimallit eivät ole tukeneet ja ohjanneet hanketoteuttajia seuraamaan ja raportoimaan hankkeiden kustannuksia.

Projektimallit eivät ole ohjanneet seuraamaan ja raportoimaan hankekustannuksia

4.3 Riskien hallinnassa ei ollut muodostettu näkemystä riskien taloudellisesta suuruusluokasta

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa oli pääsääntöisesti kiinnitetty huomiota hankkeen toteutukseen kohdistuviin riskeihin. Arvioinnin kohteena olleista 21 hankkeesta 16:ssa oli ainakin jollakin tasolla tunnistettu ja pyritty hallitsemaan riskejä.

Hankkeiden riskien tunnistamisessa on havaittavissa kaksi tasoa. Yhtäältä hankkeissa oli tunnistettu hankkeen toteutukseen liittyviä sisäisiä riskejä. Toisaalta vain yksittäisissä hankkeissa oli tunnistettu myös tavoitteiden saavuttamista uhkaavia ulkoisia riskejä, jotka ovat liittyneet mahdollisuuteen, että hanke ei kykenekään vastaamaan siihen kohdistettuihin odotuksiin.

Ohjelman hankkeissa riskien sisäisiä vaikutuksia olivat tyypillisesti hanketoteutuksen kustannusten kasvu ja aikataulun pitkittyminen. Riskien ulkoiset vaikutukset taas voivat heijastua valtiontalouteen esimerkiksi pitkittävän siirtymävaiheen tai tehokkuuskuilun kustannuksina.

Hanketoiminnan riskien sisäisten ja ulkoisten vaikutusten välillä on olennainen mittaluokkaero. Vaikka vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa olikin tunnistettu hankkeen olennaisia riskejä ja keinoja hallita niitä, arviointiraporttien perusteella hankkeissa ei ole juuri lainkaan ennakoitu riskien ulkoisia valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Hankkeissa ei ole ennakoitu riskien ulkoisia vaikutuksia valtiontalouteen

Hankkeiden riskien ulkoiset valtiontaloudelliset vaikutukset

Valtiontalouteen kohdistuvat riskit jaetaan tyypillisesti ennakoimattomiin, usein makrotaloudellisiin häiriöihin, ja ehdollisiin vastuisiin. Suorien ja epäsuorien vastuiden ohella valtiontalouteen kohdistuu myös piileviä ja kumuloituvia vastuita ja riskejä.

Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa osaan riskeistä. Esimerkiksi onnistuneet rakennemuutokset tai uudistukset voivat nostaa potentiaalista kasvuvauhtia, rajoittaa vastuiden kasvua ja hallita näin riskiä.⁴ Jos uudistus ei kykenekään hallitsemaan riskiä tai jos se luo uusia vastuita, uudistuksen vaikutukset valtiontalouteen voivat muodostua mittaviksi.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden riskien hallinnassa korostuivat tyypillisesti hyvän hankehallinnan menettelyt sekä keinot varmistaa hanketoteutuksen jatkuvuus. Tämä on voinut suunnata ohjelmassa riskien vaikutuksia koskevaa ajattelua pelkästään hankkeen sisäisiin vaikutuksiin. Olennaisten riskien tunnistamiseksi hankkeissa olisi kuitenkin tullut kuvata hankkeen yhteys valtiontalouteen ja ennakoita myös erilaisten riskien vaikutusten euromääräistä suuruusluokkaa.



5 Millaiset hyvät käytännöt tukevat kehittämishankkeiden tuloksellisuutta?

Tarkastuksessa havaittiin, että kehittämishankkeen tuloksellisuuden näkökulmasta on keskeistä, että hanke kohdistuu oikein tunnistettuun tarpeeseen, se toteutetaan hyvän hankehallinnan tukemana ja se vaikuttaa samansuuntaisesti muiden vastaavien hankkeiden kanssa. Lisäksi on tärkeää, että hankkeen seuranta on järjestetty asianmukaisesti.

Luvussa esitellään tarkastuksessa havaittuja vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden hyviä käytäntöjä. Lisäksi tarkastuksessa tunnistettiin hankkeiden tuloksellisen toteuttamisen kriittisiä vaiheita. Tarkastushavaintojen perusteella kehittämishankkeissa tulee kiinnittää erityistä huomiota hankkeen tavoitteiden asettamiseen ja hankeseurannan järjestämiseen.

5.1 Kehittämishankkeen tulee vastata tunnistettuun tarpeeseen

Kehittämishankkeen taustalla on havainto siitä, että jokin toiminto ei tuota toivottuja tuotoksia tai vaikutuksia. Kehittämishankkeen taustalla voi myös olla muuttunut tarve tai havainto hyödyntämättömästä potentiaalista. Kehittämishanke voi olla vaikuttava vain, jos hankkeen määrittelyvaiheessa kehittämisen tarve on tunnistettu ja siihen vastaaminen on mitoitettu oikein.

Kehittämishankkeiden arviointiraporttien perusteella hankkeiden tarpeet oli pääsääntöisesti tunnistettu oikein. Lähes kaikissa kehittämishankkeissa tarpeeseen vastaaminen oli mitoitettu oikein ja hankkeissa oli keskitytty olennaisiin tarpeisiin. Kehittämishankkeiden taustalla ollut ydin-toimintoanalyysi on tarkastuksen mukaan siis tukenut kehittämistarpeiden tunnistamista ja ohjannut myös hankevalintaa sen mukaisesti.

Kehittämishanke on vaihtoehto linjaorganisaation sisällä tehtävälle kehittämiselle. Kehittämishankkeessa tarpeeseen liittyvän toiminnon tarkoitusta, tavoitteita, toimintamallia tai rahoitusta tarkastellaan ja muutetaan projektimallin ohjaamana. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa valinta näiden kahden kehittämisotteen välillä on tehty olennaisuuden perusteella, jolloin kehittämishankkeissa on keskitytty kaikkein olennaisimpiin tarpeisiin.

Olennaisuuden näkökulmasta asetettujen tavoitteiden tulisi olla realistisia mutta haastavia. Olennaisen muutoksen aikaan saaminen edellyttää siten vaativan, jopa kunnianhimoisen, tavoitteen asettamista. Tavoitteen ja sen vaikutusten tulee kuitenkin olla saavutettavissa. Aineiston kehittämishankkeista kahdessakymmenessä hankkeiden tavoitteet ovat arviointien perusteella täyttäneet niin vaaditun haastavuus- kuin realistisuustason.

Kehittämishanke voi olla vaikuttava vain, jos kehittämisen tarve on tunnistettu oikein

Tavoitteiden tulee olla realistisia mutta haastavia

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden tukena oli vahva poliittinen sitoutuminen toiminnan uudistamiseen ja kehittämiseen. Useissa hankkeissa poliittinen ohjaus ulottui tavoitetilän lisäksi keinoihin. Näissä hankkeissa keinovalikoimaa ei siis voitu määrittää avoimesti. Hankkeen keinojen linjaaminen etukäteen ohjaa ja rajoittaa toteutusta. Jos hankkeen keinoista oli päätetty etukäteen, hankkeelle ei olisi ollut perusteltua asettaa tuotos- tai vaikuttavuustavoitetta. Juuri tähän liittyen eräisiin vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeisiin kohdistui arviointiraporttien mukaan ristiriitaisia odotuksia, kun uudistukselle linjatuilla keinoilla ei ole ollut edellytyksiä tuottaa tavoiteltuja tuloksia. Silloin kun hankkeen tarkoituksena on selvittää tietyn keinon vaikutukset, kyse ei ole kehittämishankkeesta vaan kokeilusta.

Kehittämispotentiaalin tunnistamista voidaan tukea analyysityökalulla

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa pyrittiin systemaattisesti löytämään keinoja priorisoida toimintoja ja uudistaa valtionhallintoa. Tämä niin sanottu ydintoimintoanalyysi toteutettiin kaikilla hallinnonaloilla vuosien 2012–2013 aikana.

Analyysissa listattiin kaikki valtionhallinnon tehtävät ja ydintoiminnot, joihin esitettiin muutoksia. Päätehtävänä oli arvioida, miten valtionhallinnon tehtävät kehittyvät vuoteen 2020 mennessä: mitä tehtäviä voidaan järjestellä uudelleen tai mistä tehtävistä voidaan luopua kokonaan.

Toiminnan kehittämisen osalta ydintoimintoanalyysi kattoi hallituskauden loppuun mennessä, siis vuosina 2013–2015, toteutettavat toimenpiteet. Uudelleenjärjestelyn vaikutuksia koskevan arvion tuli puolestaan ulottua vuoteen 2020 asti.

Ydintoimintoanalyysi toteutettiin vaiheittain

Kesällä 2012 ministeriöt organisoivat analyysin toteutuksen hallinnonalallaan. Syksyn 2012 aikana ministeriöt, virastot ja laitokset sekä henkilöstö keräsivät analyysiin tarvittavaa tietoa. Ministeriö vastasi analyysin laatimisesta hallinnonalallaan. Hallinnonaloilla tehtyjä poikkihallinnollisia havaintoja työstettiin edelleen. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista päätettiin kansliapäällikkökokouksen käsittelyn jälkeen, maaliskuussa 2013.

Tarkastusta varten haastateltu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman valmisteluryhmän puheenjohtajisto piti ydintoimintoanalyysin vahvuuksina sen luomaa vahvaa sitoutumista uudistamiseen ja laajaa osallistavuutta. Tämä ilmeni myös analyysia koskeneesta ohjeesta, jossa hallinnonaloja vaadittiin nimenomaan tekemään rohkeita ja innovatiivisia avauksia ja ideoita toimintojen uudistamiseksi. Ohjeen mukaan analyysi tuli myös toteuttaa vuorovaikutteisena ja keskustelevana prosessina.⁵

Erityisen onnistunut on ollut ydintoimintoanalyysin tapa tukea uudistamisen poikkihallinnollisuutta. Ohjelmassa hankkeiden valintaa ja toteutusta on onnistuttu ohjaamaan poikkihallinnollisesti, vaikka toimeenpano onkin tapahtunut hallinnonalakohtaisesti. Onnistumisena on pidettävä myös sitä, että hankkeita tehtiin alusta alkaen asiantuntijoiden ja henkilöstön avulla. Näin kaikki keskeiset sidosryhmät osallistuivat ohjelman hankkeiden kartoitukseen.

Ydintoimintoanalyysin prosessi on osoittautunut onnistuneeksi

Ydintoimintoanalyysillä on varmistettu hanketoiminnan kattavuutta ja asiantuntemusta

Kehittämishankkeiden valmisteluvaiheessa on varmistettava hankkeen kohdentuminen kehittämistarpeeseen. Esimerkiksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa hankkeiden oikeaa kohdentumista ovat varmistaneet ydintoimintoanalyysin tuottama poliittisen tason sitoutuminen ja perusteellinen asiantuntijavalmistelu.

Myös arviointiraporteissa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden on arvioitu vastanneen hyvin tunnistettuun tarpeeseen. Kehittämishankkeiden hyvä kohdentuminen selittyy osaltaan sillä, että tarpeiden tunnistaminen on tehty sidosryhmiä laajasti osallistaen. Vaihtoehtoja ovat etsineet ja punninneet politiikkasektoreiden parhaat asiantuntijat, ja ehdotukset on sovitettu yhteen valtioneuvostotasolla. Hankkeiden yhteensovittaminen taas on vahvistanut eri toimijoiden sitoutumista hankkeisiin.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoin myös muiden laajojen kehittämisohjelmien valmistelussa on varmistettava, että kehittämistarpeiden tunnistamisessa ja hankkeiden valinnassa hyödynnetään eri alojen asiantuntemusta. Asiantuntijoiden ja henkilöstön osallistaminen kehittämiseen voi tuoda esiin johdon näkemystä täydentävää kehittämispotentialia. Ydintoimintoanalyysi on esimerkki hankkeiden valmistelua tukevasta työkalusta, jonka avulla on kyetty varmistamaan hankekartoituksen kattavuus, analyysin edellyttämä asiantuntemus ja sen koordinaatio sekä poikkihallinnollisen päätöksenteon sitoutuminen toimintatapojen uudistamiseen ja analyysin tuottamiin tuloksiin.

Kehittämisohjelmien valmisteluun on osallistettava asiantuntijoita

5.2 Hankehallinta varmentaa kehittämishankkeen laadukasta valmistelua ja toteutusta

Kehittämishankkeen hallinta koostuu hankkeen alkuvaiheessa tapahtuvasta määrittelystä ja suunnittelusta sekä toteutuksen aikaisista järjestelyistä, joilla kerätään tietoa, dokumentoidaan hankkeen etenemistä ja päivitetään hankesuunnitelmaa. Hankehallinta varmentaa hankkeen valmistelun ja toteutuksen laatua. Vaikuttavuus- ja kehittämisohjelman hankkeissa on tarkastuksessa tullut esiin hankehallintaan, erityisesti hankkeen valmisteluun liittyviä puutteita, jotka ovat vaarantaneet hankkeiden tuloksellisen toimeenpanon.

Tavoitteet ohjaavat hanketta ja todentavat sen toteutumista

Hankesuunnitelmaan kirjattava tavoite on tuotos tai vaikutus, joka uudistuksella pyritään saamaan aikaan. Tavoitteet ohjaavat hanketoimintaa hankkeen tarkoituksen suuntaisesti. Tavoitekirjauksien pohjalta todennetaan myös hankkeen toteutumista sekä kerätään tietoa toiminnan ohjaus- tai suuntaamistarpeesta. Tavoitteiden toteutumista seuraamalla saadaan tietoa, joka voi hyödyttää tulevia hankkeita. Ulkopuolisessa arvioinnissa hankkeen onnistumista arvioidaan lähtökohtaisesti juuri tavoitteiden saavuttamisen kautta.

Kehittämishankkeen tarkoitus ja sitä toteuttavat tavoitteet määritellään valmisteluvaiheessa ja vahvistetaan osana hankesuunnitelmaa, samalla kun päätetään hankkeen muusta sisällöstä. Tavoitteiden merkitys hankkeelle on keskeinen, ja kehittämishankkeissa on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota tähän vaiheeseen.

Esimerkiksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa hankkeen määrittely- ja suunnitteluvaiheisiin ei ollut panostettu riittävästi. Tämä johti siihen, että 14 hankkeessa 21:stä hankkeen tavoitteet jäivät epäselviksi, eräänlaisiksi yleisen tason linjauksiksi, eikä niiden saavuttaminen ole siksi ollut todennettavissa. 13 hankkeessa 21:stä asetetut tavoitteet eivät ole olleet sidottuja hankkeen toteutuksen aikatauluihin.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman arvioiduista 21 hankkeesta vain neljälle oli määritetty mittarit, jotka ovat kuvanneet tavoitteiden toteutumista. Nämä mittarit oli asetettu hankkeissa, joiden tarkoituksena on ollut rakenteellisten säästöjen aikaansaaminen. Kaikissa näissä hankkeissa tavoitteet ovat olleet tarkkarajaiset.

Tavoitteeseen liittyvien mittarien määrittämistä pidetään usein vaativana tehtävänä. Tämä on osin totta. Osin taas on kyse siitä, että hankkeen tavoitteet ovat niin epäselviä, että mittarien määrittäminenkin on vaikeaa. Kun tavoite on määritelty riittävän tarkasti, sille on usein mahdollista määrittää myös mittarit.

5.3 Hankkeiden samansuuntaiset vaikutukset vahvistavat strategista vaikuttavuutta

Kehittämishankkeiden vaikuttavuus rakentuu keskeisiltä osin strategisella tasolla eri hankkeiden samansuuntaisten vaikutusten kautta. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa on ollut merkittäviä vaikeuksia asettaa selkeitä tavoitteita. Hankkeissa asetetut tavoitteet ovat kuvanneet lähinnä tavoiteltua kehittämisen suuntaa. Hankkeiden ohjelmamuotoisen valmistelun vuoksi eri toimenpiteet ovat kuitenkin kokonaisuutena vaikuttaneet samansuuntaisesti ja ovat yhdessä saaneet aikaiseksi ohjelmatasolla tavoiteltuja vaikutuksia. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden tavoitteissa ei tarkastuksessa havaittu ristiriitaa.

Tavoitteiden asettamisella on keskeinen merkitys hankkeelle

Hyvän tavoitteen tunnusmerkki on, että sille on mahdollista määrittää mittarit

Vaikuttavuus rakentuu eri hankkeiden samansuuntaisten vaikutusten kautta

Strategisesti rakentuvaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan on myös muodostunut eri hankkeiden ja toimijoiden välisiä riippuvuuksia. Ohjelmassa on siksi pitänyt varmistua, että hankkeiden tavoitteet ovat keskenään koherentteja. Mikäli tätä ei olisi tiedostettu, yksittäiset hankkeet ja niiden tavoitteet olisi helposti voitu määritellä erityisiksi, mikä olisi hämärtänyt yksittäisen hankkeen yhteyden strategiseen kokonaisuuteen.

Sisäministeriö onkin tarkastuskertomusluonnoksesta lausudessaan korostanut yleisellä tasolla yksittäisten hankkeiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä hankkeiden vaikuttavuudelle. Sisäministeriön mukaan valtion yhteisten kehittämishankkeiden tuloksellisuuden arviointia on vaikeuttanut erityisesti se, että hankkeiden toteuttajat eivät ole kyenneet ottamaan huomioon useiden samaan tehtäväkenttään vaikuttavien hankkeiden kokonaisuutta.

Strategisen kokonaisuuden tavoitteiden asettamisessa on keskeistä, että kaikkiin hankkeisiin kohdistuu selkeät odotukset siitä, mitä yksittäisessä hankkeessa pitää saada aikaiseksi, jotta strateginen päämäärä saavutetaan. Kun tavoitteiden yhteys strategisen tason päämääriin on selkeä, tavoitteet tulee määriteltä koherentilla tavalla, mikä varmistaa niiden vertailtavuuden muiden hankkeiden kanssa ja sitä kautta strateginen kokonaisuus on myös paremmin hallittavissa.

Strategisesti rakentuvassa kokonaisuudessa on välttämätöntä myös vastuuttaa eri tasojen tavoitteiden yhteensovittaminen. Ydintoimintoanalyysiin perustuvissa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa eri tasojen tavoitteiden saavuttaminen on vastuutettu asianmukaisesti.

Irrallinen tavoite voi hämärtää hankkeen yhteyden strategiseen kokonaisuuteen

Toimenpiteiden priorisointi varmistaa tärkeimpien tavoitteiden toteutumista

Rajallisten resurssien vuoksi kehittämisessä on priorisoitava joitakin toimenpiteitä ja niiden tavoitteita. Priorisoinnin tarkoituksena on varmistaa tärkeimpien tavoitteiden toteutuminen ja vaikuttavuuden edellyttämä aika-aulutus. Kun tavoitellut vaikutukset saattavat syntyä vaikuttavuusketjussa vasta myöhemmän hankkeen toteutuksen kautta, hankkeessa on ensin priorisoitava mahdollistavia tavoitteita.

Investointinäkökulma selittää menojen lyhytaikaista lisäystä

Kehittämishankkeen investointinäkökulmalla tarkoitetaan sen huomioimista, että pitkäaikaisten vaikutusten aikaansaaminen edellyttää alkuvaiheessa usein menojen kasvattamista. Investointinäkökulma edellyttää hankkeen kustannusten ennakointia ja seuranta sekä näkemystä siitä, miten hankkeen hyödyt maksavat ylimääräiset menot takaisin. Investointia voidaan pitää perusteltuna, jos hankkeen avulla toiminta kehittyy rakenteellisesti niin, että pysyvä menotaso jää alkuperäistä alhaisemmaksi tai toiminta kehittyy niin, että sen tuotosten määrän tai laadun kehitys puoltaa kehittämishanketta.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman arvioituista hankkeista noin puolessa ei käynyt ilmi, että joitakin tavoitteita olisi priorisoitu. Hankkeissa ei myöskään yleensä ollut kuvattu, mihin priorisointi perustui tai että priorisointia olisi johdettu strategisista päämääristä käsin. Kun ohjelman hankkeista osa toteutui ja osa jäi toteutumatta, jäi epäselväksi, perustuiko tämä tietoiseen harkintaan, siis priorisointiin, vai oliko kyse vain ulkoisista tekijöistä tai sattumasta.

Sen lisäksi ohjelman yksittäisissä hankkeissa ei aina käynyt ilmi eri tavoitteiden välinen painotussuhde. Hanketoteutusta tulee kuitenkin aina ohjata näkemys siitä, mitä hankkeessa on ainakin saatava aikaiseksi. Samoin hankkeen aikataulutusta, näkemys siitä, mitä hankkeessa on tehtävä ensin, jotta tavoitteet on mahdollista saavuttaa, on osoitus hankkeessa tehtävästä välttämättömästä priorisoinnista.

Hankkeessa on oltava näkemys siitä, mitä hankkeessa on ainakin saatava aikaiseksi

5.4 Hankkeen seuranta voi korjata valmistelun puutteita

Tärkeimmät syyt vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen ovat liittyneet puutteisiin tavoitteiden asettamisessa ja toteutusta ohjanneen hankehallinnan käytännöissä. Havainnot korostavat myös hankkeen aikaisen seurannan tärkeyttä, sillä seurantatieto mahdollistaa hankkeen ohjaamisen ja toiminnan parantamisen toteutuksen kuluessa.

Seurannan merkitys korostuu silloin, kun kehittämishanketta ei ohjaa päivittyvä projektisuunnitelma. Useissa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa hanketoteutusta on ohjannut pelkästään toimeksianto kuvattu vaikuttamissuunta, ilman yksityiskohtaista tavoitetasoa tai -mittaria. Vaikka kehittämisinterventioiden sisältö rakentuukin tilannekohtaisesti vasta prosessin aikana, seurantatiedon avulla voidaan ohjata hanketoteutusta tuloksellisesti jopa valmistelun puutteista huolimatta. Seurantatiedon avulla voidaan usein tarkentaa hankkeen tavoitteita toteutuksen kestäessä.

Seuranta voi korjata valmistelun puutteita

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa on myös kokeiltu ja pilotoitu uusia toimintamalleja. Hankkeissa, joissa on luotu tai etsitty uutta palvelukonseptia tai työkäytäntöä, tavoitteet ja toteuttamisstrategia ovat osoittautuneet epäselviksi. Kun toteutus poikkeaa totutusta ja aiempi kokemus ei tue toimintaa, valittua toimintalinjaa saatetaan joutua säätämään useitakin kertoja hanketoteutuksen aikana. Tällaisten hankkeen ohjausta koskevien päätösten tulisi perustua hankkeesta tuotettuun seurantatietoon.

Toimintalinjan säätämisen tulee perustua seurantatietoon

Toteutuksen jälkeen tapahtuvassa hankkeen vaikutusten seurannassa tulisi keskittyä siihen, oliko toteuttamisprosessilla edellytyksiä tuottaa tavoiteltuja vaikutuksia. Vaikutusten seuranta tuottaa tietoa myös hankkeen arviointiin. Arviointi taas tarvitaan, jotta hankkeessa syntyneitä tietoja ja osaamista voidaan hyödyntää laajemmin.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeita on seurattu toteutusvaiheessa. Hanketoteutuksen jälkeen vaikutuksia on seurattu eri hallinnonaloilla vaihtelevasti. Seuranta on osin tehty tulosohjauksen kautta, ei hanketasolla. Tulosohjauksen kautta tapahtuvalla hankeseurannalla ei voida tuottaa tietoa tai varmistua hankkeen edistymisestä, toteutumisesta ja tuloksellisuudesta. Hanketoteutuksen reaaliaikaisen seurannan merkitys on korostunut erityisesti, jos hankkeella ei ole ollut päivittyvää projektisuunnitelmaa, yksityiskohtaisia tavoitteita tai mittareita. Myös kokeiluissa tai pilotihankkeissa seurannan reaaliaikaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska toteutuksen lopputulos ei näissä hankkeissa ole ennakoitavissa.

Seurannalla varmistutaan hankkeen edistymisestä, toteutumisesta ja tuloksellisuudesta

Seurannan tulee olla sitouttavaa ja systemaattista

On keskeistä tunnistaa, että hankkeen eri vaiheissa toteutettava seuranta tuottaa erilaisia hyötyjä. Hanketoteutuksen aikana seuranta ohjaa toteutusta, korjaa valmistelun mahdollisia puutteita ja varmistaa hankkeen tuloksellista toteutusta. Hanketoteutuksen jälkeen seuranta todentaa hankkeen tuloksia ja vaikutuksia sekä tuottaa tietoa arvioinnin tueksi.

Tutkimusten mukaan kehittämisprojekteihin osallistuvat ihmiset tunnistavat oppimiskokemuksia luontevimmin silloin, kun he ovat olleet itse muokkaamassa arviointivälineitä ja keräämässä tietoa. Tällöin he myös paremmin ymmärtävät seurantatiedon merkityksen ja havaitsevat uudenlaisia opitun hyödyntämismahdollisuuksia.⁶

Seuranta mahdollistaa oppimisen

Seurannan käytännöllä voi olla merkittävä vaikutus siihen, millaisen oppimiskokemuksen kehittämisprojektiin osallistuminen tuottaa. Oppivan kehittämisen menetelmän mukainen seurannan ja arvioinnin asetelma tuottaa tietoa oppimisen perustaksi. Toiminnasta kerätty palautetieto tuottaa siis virikkeitä oppimiselle, ja arvioiva suhtautuminen omaan toimintaan ja erilaisten tietolähteiden käyttäminen tukevat toiminnan muutosta hankkeessa.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeissa ydintoimintoanalyysi on osallistanut hankkeiden valmistelua. Osallistavuuden ja sitouttavuuden lisäksi seurannan järjestämisessä on tarpeen korostaa myös havainnoinnin systemaattisuutta, jotta johtopäätökset eivät rakentuisi sattumanvaraisten tilanteiden varaan. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi seurannassa on sovitettava, mitä havainnoidaan ja milloin. Havainnot tulee myös dokumentoida, analysoida ja raportoida. Ministeriöille osoitettuun tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden seurannassa, dokumentoinnissa ja raportoinnissa on eri ministeriöissä omaksuttu erilaisia käytäntöjä, jotka kaikki eivät ole olleet systemaattisia.

Hankkeesta kerättävä seurantatieto mahdollistaa tilivelvollisuuden todentamisen

Seurantatiedon varaan rakentuvalla hankkeen jälkikäteisellä arvioimisella on osaamisen ja toiminnan kehittämisen lisäksi myös tilivelvollisuutta todentava tarkoitus. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden arvioinneista korostui nimenomaan toiminnan ja tulosten todentaminen. Hankkeissa, joissa tunnistettiin tarve tilivelvollisuuden todentamiselle, todettiin, että hankkeessa syntyneen tiedon ja osaamisen hyödyntäminen edellyttää toimintaan, tuloksiin ja vaikutuksiin kohdentuvaa arviointia.

Arviointiraporteissa on kuvattu lähes poikkeuksetta, usein myönteiseen sävyyn, kehittämisen kohteessa tapahtunutta kehitystä. Lisäksi arviointiraporteissa on kuvattu keinoja, joilla arvioinnissa oli todennettu hankkeen tuotoksia ja vaikutuksia. Pääsääntöisesti arviointiraporteissa on tuotu esiin myös hankkeen onnistumiseen vaikuttaneita tekijöitä. Onnistumiseen liittyneitä kehittämiskohteita raporteissa on kuvattu sen sijaan muita tekijöitä harvemmin.

Yhä suurempi osa julkisen hallinnon nykyisestä työstä tehdään jatkossa oman organisaation ulkopuolella. Näissä oloissa korostuu riippumattoman tulosten osoittamisen ja laadun arvioinnin merkitys, kun työtä ohjataan tulosperusteisesti.⁷ Kun julkinen hallinto toimii tilaajan roolissa, se joutuu varmentamaan ulkopuolisten raportoimia tuloksia arvioinnin avulla. Tilaajan on tällöin varmistettava sopimusehdoin, että hankkeiden eri vaiheista kerättävä seurantatieto on laadukasta ja että se mahdollistaa myös hankkeen jälkikäteisen arvioinnin, jotta tilivelvollisuutta voidaan todentaa läpinäkyvällä tavalla.

Hankkeen jälkikäteinen arviointi todentaa myös tilivelvollisuutta

Toimeksiannoissa on sopimusehdoin varmistettava seurantatiedon laatu

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa hallinnollisten uudistusten tavoitteellisuudesta ja tehokkaasta toteutuksesta sekä valtioneuvostotasaisen ohjauksen toimivuudesta.

Tarkastuksen tuottama tieto voi edistää yhteiskunnallista uusiutumista uudistushankkeiden tuloksellisuuden kautta. Tarkoituksena on, että kun tarkastuksen havainnot ja johtopäätökset otetaan huomioon hanketyössä, tarkastus tukee hallitusohjelmaan perustuvien ja muiden kehittämishankkeiden laadukasta valmistelua.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena on pääministeri Kataisen ja pääministeri Stubbin hallitusohjelmiin sisällytynyt vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman keskeisenä tavoitteena on ollut vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden edistäminen koko valtionhallinnossa. Ohjelma muodostui hallinnonaloilla valmistelluista ohjelmista sekä yhteisseurantaan otetuista kehittämishankkeista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta ministeriöiltä, joista sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja oikeusministeriö antoivat lausunnon. Ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja valtioneuvoston kanslia eivät antaneet lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymyksien avulla tarkastuksessa on muodostettu kokonaiskäsitys vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista, niiden tavoitteista, taloudellisten vaikutusten ennakoinnista sekä seurannan ja arvioinnin käytännöistä.

Tarkastuksen kohdentamista ja tarkastusasetelmaa arvioitiin valtioneuvoston kanslian strategiaosastolla tarkastuksen alkuvaiheessa käydyssä keskustelussa.

Tarkastuskysymykset ja niihin liittyvät tarkastuskriteerit on kuvattu oheisessa taulukossa.

Taulukko 1: Tarkastuskysymykset ja niihin liittyvät tarkastuskriteerit

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset	Tarkastuksen kriteerit
Onko uudistushankkeiden toteutumista seurattu ja onko hankkeiden vaikutuksia arvioitu jälkikäteen?	Uudistusten toteutumista tulee seurata ja vaikutuksia on arvioitava jälkikäteen tarvittaessa.
Millaisia tavoitteita uudistushankkeille on asetettu ja ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet?	Uudistushankkeille on asetettava tavoitteet, jotka tukevat esimerkiksi hyvän tulostavoitteen kriteereihin.
Ovatko uudistushankkeiden valtiontaloudelliset vaikutukset toteutuneet ennakoitusti?	Uudistushankkeiden valtiontaloudellisia vaikutuksia on ennakoitava ja seurattava.
Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet uudistusten tavoitteiden toteutumiseen?	Eri hankkeissa toistuu tekijöitä, jotka ovat yhdistettävissä hankkeiden tuloksellisuuteen.
Millaisiin toistuviin ongelmiin ja hyväksi todettuihin käytäntöihin uudistusten valmistelussa ja toteutuksessa tulisi kiinnittää huomiota?	Kehittävä tarkastusnäkökulma, ei kriteeriä.

Tarkastuksen aineistoina ovat olleet vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeista laaditut arviointiraportit, ministeriöille osoitettu vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeiden seurantaan koskenut tietopyyntö sekä yksi haastattelu.

Tarkastuksen aineistoon kuuluvia arviointeja on tehty ministeriön itsearviointina tai niitä ovat toteuttaneet arviointikonsultointitoimistot tai yksittäiset akateemiset tutkijat, ministeriön tai muun viranomaisen toimeksiannosta. Lisäksi aineistossa on kantelun johdosta annettu Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia koskeva eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, jossa on käyty muiden arviointien tavoin läpi yritysrahoitukseen liittyvää rahoitusjärjestelyä ja sen tavoitteita.

Aineistoon sisältyvät arviointiraportit on esitetty oheisessa taulukossa.

Taulukko 2: Tarkastuksen aineistoon sisältyvät arviointiraportit

Tarkastuksen aineistoon sisältyvät arviointiraportit
Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:32.
Electronic Death Certificate. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, työpaperi 36/2016.
Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003-2013. Indufor 1/2015.
Julkisten hallintotehtävien hoitaminen Business Finlandissa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, EOAK/883/2018, 19.3.2019.
Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman arviointi, loppuraportti. Owl-group 2017.
Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:33.
Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriö 14/2018.
Liikenneviraston arviointi virastouudistuksen näkökulmasta. Liikenne- ja viestintäministeriö 4/2014.
Monitor2020-ohjelman ja Monitor2015-hankkeen arviointi. Ympäristöministeriö YM/065/2015.
Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (PORA III) -toimeenpanon loppuraportti + seurantamatriisi. Poliisi-hallituksen julkaisusarja 4/2014.
Puolustushallinnon rakennuslaitoksen uudistaminen. Puolustushallinnon rakennuslaitos, 28.10.2016.
Puolustusvoimauudistuksen loppuraportti. Pääesikunta, 28.10.2016.
Rakennusperintöavustusten vaikutusten arviointi. Ympäristöministeriön julkaisu 2019:3.
Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen työnjaosta ja yhteistyöstä sekä kehittämisehdotukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:41.
Seurantalojen korjausavustukset. Selvitys valtionavustusten käytöstä ja vaikutuksista. Suomen Kotiseutuliitto 2015.
TAMA - Suomen edustautumisen tavat ja mallit. Ulkoministeriö.
Työpolitiikan palvelurakennearviointi: "Asiakaslähtoisempää ja tuloksellisempaa palvelua". Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 1/2015.
Työsuojeluvalvonnan uusi tapa tarkastaa - Valtimo-hanke. Valvonnan parempaa vaikuttavuutta paremmalla tiedonhallinnalla. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2016:1.
Yhteisen asiakaspalvelun pilotoinnin seuranta- ja arviointiraportti. Pilotointi viidessä Asiointipisteessä 23.9.2014-30.4.2015. Valtiovarainministeriön julkaisu 28/2015.
Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2016:30.
Ympäristöhallinnon monikanavainen asiakaspalvelu. Ympäristöministeriön raportteja 5/2014.

Tarkastuksen menetelmänä on ollut arviointiraporttien ja hankeseuranta koskevien tietojen laadullinen luokittelu ja luokitellun aineiston kvantitatiivinen analyysi, kokooma-arviointi ja systematisointi sekä heuristinen päättely ja selittäminen.

Metatutkimuksen näkökulmaan liittyvä kokooma-arviointi ja systematisointi yhdistävät yksittäisiä hankearviointeja voimakkaammaksi kokonaisuudeksi. Kokooma-arvioon perustuva synteesi on mahdollistanut yksittäisiä hankkeita koskeneista havainnoista tehdyt yleistävät johtopäätökset.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastusvirasto päätti 27.10.2018 käynnistää esiselvityksen tarkastuksesta, jossa pyrittäisiin muodostamaan kokonaisnäkemys kehittämishankkeissa esiintyneistä ongelmista ja hyvistä käytännöistä sekä selittämään yleisesti syitä, jotka ovat vaikuttaneet hankkeiden tavoitteiden saavuttamiseen.

Esiselvityksen perusteella tarkastusvirasto päätti 20.2.2019 käynnistää tuloksellisuustarkastuksen ja päätti erikseen, että tarkastus kohdistetaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankkeisiin. Tarkastus valmistui 11.11.2019.

Tarkastuksen aineisto on kerätty maaliskuun 2019 aikana ministeriöiden VATU-yhteyshenkilöille osoitetuilla tietopyynnöillä. Tarkastusta varten haastateltiin lisäksi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman valmisteluryhmän puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa 8.5.2019.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, ylitarkastaja Kimmo Metsä ja projektiasiantuntija Samu Kälkälä. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen aineistoina eivät ole hankkeista muodostetut primäärit havainnot, vaan uudistuksesta esitetyt jälkikäteiset arviot. Jotta tarkastusvirasto ylimpänä kansallisena tarkastusviranomaisena voi perustaa tarkastustyötään hallinnon tuottamaan tai sen toimeksiannosta tuotettuun aineistoon, tieto on arvioitava oikeaksi, kattavaksi ja luotettavaksi.

Tarkastuksen esiselvityksessä on arvioitu hallinnon tuottamien ja tilaamien arviointien käytäntöjä, arviointiraporttien tietojen esittämisen tapaa sekä arviointiraporttien johtopäätöksiin liittyviä riskejä. Muodostetun arvion perusteella tarkastusvirasto on todennut, että aineistoon otetut arviointiraportit täyttävät luotettavan tiedon kriteerit, ja niitä on siten voitu käyttää tarkastuksen aineistona.

Viitteet

- 1 Tulosohjauksen käsikirja, valtiovarainministeriö 2/2005.
- 2 Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130.
- 3 Yhdessä, uudistuen, tasapainoisesti! Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisu 19/2015.
- 4 Katsaus valtion taloudellisiin vastuihin ja riskeihin, kevät 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu 18a/2018.
- 5 Ohjeet ydintoimintoanalyysin laatimiseksi hallinnonaloilla, kirje kansliapäälliköille 13.6.2012.
- 6 Seppänen-Järvelä, Riitta. Prosessiarviointi kehittämissuunnitelmassa, opas käytäntöihin. FinSoc, arviointiraportteja 4/2004.
- 7 Wennberg, Mikko. Vaikuttavuuden todentaminen julkisen politiikan toimeenpanossa ja arvioinnissa, mahdollisuuksia ja lähestymistapoja. Alustus 19.5.2019.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-474-3 (PDF)