

Hallintouudistusten arviointi – uusi työkalu vai instituutio

Markku Temmes

1. MISTÄ ON KYSYMYS

Valtiovarainministeriön ansiokkaassa selvityksessä: Arvioinnin tila valtionhallinnossa todetaan selvityksen osoittaneen, että arviointitoiminnan kehittämisessä on vielä paljon haasteita... Arvioinnin kehittäminen nähdään prosessiksi, jossa ministeriöiden, virastojen ja laitosten yhteistyöllä on suuri merkitys (Harrinvirta, Uusikylä ja Virtanen, 1998, esipuhe). Nämä toteamukset suhteutettuna viime vuosien arviointitoiminnasta saattuihin kokemuksiin, kertovat hämmennyksestä ja eräänlaisesta hermostuneesta välivaiheesta toiminnassa, jonka luulisi tulosohtausjärjestelmän peruselementtinä jo olevan osan normaalia valtionhallinnon talusohtausjärjestelmää. Odottelun ja epävarmuuden ilmapiiriä korostaa erityisesti se, että itse tulosohtausjärjestelmä otettiin käyttöön noudattaen täysin erilaista konseptia. Sen käyttöönotosta ja jopa käyttöönoton aikataulusta määrättiin kategorisesti 21.6.1990 annetulla valtiovarainministeriön kirjeellä (kts. Temmes, 1994, liite 1, s.4). Tulosohtaukseen kuuluvan seurannan organisoimisessa on sensijaan seurattu varovaista, ulkopuolisen silmin jopa hapuilevaa linjaa, vaikka seurannan ongelmat tiedetään uuden järjestelmän kannalta olennaisiksi.

Kyseisen valtiovarainministeriön selvityksen kirjoittajat Markku Harrinvirta, Petri Uusikylä ja Petri Virtanen antavat raportissaan Suomen valtionhallinnon arvioinnin viimeaikaisesta kehityksestä varsin positiivisen kuvan. He mm. toteavat valtaosan hallinnon organisaatioita (88%) toteuttaneen arviointia ja lähes koko valtionhallinnon olevan sitä mieltä, että arviointitoiminta on tarpeellista.

Ongelmina tämän arviointitoiminnan eräänlaisen arvioinnin tekijät näkevät heikon kytkennän päätöksentekoon ja oikea-aikaisen seurantatiedon puutteet. Toisena ongelmana he esittelevät arviointitiedon teknisyiden ja kapea-alaisuuden ja erityisesti vaikuttavuusarvioinneissa metodologiset ongelmat (Harrinvirta, uusikylä ja Virtanen, 1998, yhteenveto).

Raportin laatijoiden varovaisen ja neutraalin näkökulman mukaista on, että he eivät lähde tarkemmin analysoimaan syitä kyseisiin ongelmiin.

Se onkin ymmärrettävää, sillä Suomen valtionhallinnon arviointitoiminnan ongelmat ovat tällä hetkellä sekä teknisiä että institutionaalisia. Kysymys on sekä seurantatiedon laadusta että sen tuottamisen työnjaosta.

Tässä artikkelissa on kohteena hallintouudistusten arviointi, joka on eräs arvioinnin spesifi osa-alue omine ratkaisuihin ja ongelmiin. Sillä on kuitenkin myös yhtäläisyyksiä arviointitoimintaan yleisesti. Hallintouudistusten arvioinnissa näet kohtaavat toisaalta policy-analyysiin alunperin pohjautuva evaluaatioteoria ja kokemustieto ja toisaalta hallinnon muutosta käsittelevä hallintoteoria (kts. tarkemmin Ahonen 1994 ja 1998). Arvioinnin merkitys on kasvanut NPM-tyyppisten uudistusten muutettua hallintokoneistomme talusohtausjärjestelmää suuntaan, jossa perinteiset hallintolegalistiset seurantakeinot eivät enää ole ajantasalla.

Uudistetussa talusohtausjärjestelmässä arvioinnin tulisi tuottaa seurantatietoa toiminnan vaikutuksista ja näin suunnata toiminnan kehittämistä. Hallintouudistusten arvioinnin yhteydessä jälkimmäinen motiivi saa korostetun merkityksen. Tehokas hallinnon kehittämistoiminta tarvitsee tuekseen mekanismeja, joiden avulla voidaan seuloa ja valikoida tulevia hallinnon kehittämishankkeita. Tänä päivänä yhä kansainvälisemmän luonteen saaneet uudistusinnovaatiot eivät yksin ratkaise hallinnonkehittämistoiminnan hankkeiden valikoitumisen ongelmaa, vaan ensisijaisesti valikoituminen perustuu kotimaisen hallintokoneiston tilan ja kehitystarpeiden analyysiin. Tässä hyvin organisoitu hallintouudistusten arviointitoiminta voi olla ratkaisevassa asemassa.

Hallintouudistusten arviointi onkin paitsi kiintoisa esimerkki arvioinnin problematiikasta myös merkittävä esimerkki siitä, miten perinteiset hallintolegalistiset ohjausjärjestelmät korvanneet manageristiset toimintatavat muuttavat hallinnon perusratkaisuja. Tästä syystä seuraavassa keskitytäänkin hallintouudistusten arviointitoiminnan institutionaalsiin muutoksiin, jotka vaikuttavat erityisesti hallintouudistusten kohteiden valikoitumiseen uudistuspolitiikan peruslinjoja määrittävän hallintopolitiikan pohjalta. Viime kädessä

nämä institutionaaliset seikat kertovat myös arviointitoiminnan vaikeuksien syistä.

Artikkelin aineistona ovat viime vuosien hallintouudistusten arviointihankkeet, joissa monissa olen ollut mukana arvioinnin suunnittelijana tai arvioijana. Toisaalta artikkelissa verrataan 1990-luvun hallintouudistusten arviointitoimintaa 1960-, 1970 ja 1980-lukujen hallintouudistusten valikoitumisprosesseihin ja valmisteluun, joissa valtion komitealaitos ja keskushallinnon sisäiset työryhmät olivat pääroolissa. Kokonaisuutena tapahtunut muutos näyttää merkitsevän olennaista institutionaalista muutosta hallintopolitiikan ohjauksessa, uudistushankkeiden valikoitumisessa ja uudistusten valmistelussa.

Valitun lähestymistavan avainsanoja ovat arviointitoiminnan ohella managerismi, managerismin logiikka ja NPM-doktriini. Managerismilla tarkoitetaan tässä yhteydessä liikkeenjohdon teorian ja käytännön piirissä syntyneen johtamis- ja organisaatiotietouden käyttämistä julkishallinnon uudistusten taustatietona. Tässä yhteydessä managerismi on siis julkishallinnon oloihin ja vaatimuksiin sovellettua yleistä organisaatio- ja johtamistietoa. Managerismin logiikkakäsitetä käytetään tässä yhteydessä korostamaan johdonmukaisuuden vaatimusta, kun manageristista tietoa ja osaamista siirretään julkishallinnon käyttöön. Jos talousohjausjärjestelmä muuttuu manageristisemmäksi, niin myös esimerkiksi henkilöstöhallintoa on syytä kehittää samaan suuntaan. Muutoin syntyy ohjausjärjestelmien keskeisiä jännitteitä ja uudistuksilla tavoitellut potentiaaliset hyödyt voivat jäädä toteutumatta. NPM-doktriini on ollut viimeiset vuodet hallintouudistuksia koskevan hallintoteoreettisen kansainvälisen keskustelun keskeisin käsite. Sen sisältöä ja Suomen hallintokoneiston uudistuspolitiikan suhdetta NPM-doktriiniin on viime aikoina selostettu monessa yhteydessä (kts. Temmes ja Kiviniemi, 1997, ss. 20–22, Temmes, 1998 ja Pollitt et al., 1997).

2. KOMITEA – SELVITYSMIES – ARVIINTI

Suomen valtiohallinnon komitealaitoksen viime vuosien historia poikkeaa Ruotsin vastaavasta järjestelmän kehityksestä. Kun Ruotsin komitealaitos, SOU (Statens offentliga utredningar) on edelleen merkittävä osa ruotsalaista yhteiskuntapoliittista valmistelua, Suomen komitealaitoksen merkitys on olennaisesti supistunut. Mainittakoon, että 1960-luvun lopulla, jolloin alkoi sodan jälkeisten hallinnon uudistustoiminnan ensimmäinen

aalto, keskeisimmäksi suunta-asiakirjaksi muodostui pääministeri Paasion asettaman työryhmän selvitys, jonka nojalla asetettiin lukuisia organisaatiokomiteoita. Työryhmän puheenjohtajana oli valtiovarainministeriön tuleva valtiosihteeri Paul Paavela ja jäsenenä mm. Kauko Sipponen (kts. tarkemmin 1960- ja 1970-lukujen hallinnon kehittämisestä ja komitealaitoksen roolista siinä, Temmes, 1994, ss. 40–45 ja Pääministeri Paasion asettama selvitys ministeriöiden toiminnan tehostamisesta, syyskuu 1967).

Valtioneuvoston asettamien laaja-alaisten komiteoiden ja ministeriöiden asettamien toimikuntien tilalle tulivat jo 1980-luvulla manageristisen ajattelutavan mukaiset suppeammat ministeriöiden työryhmät ja hiukan myöhemmin selvitysmiehet. 1990-luvun puolessa välissä mukaan tulivat mukaan varsinaiset arvioinnit, jotka hakevat institutionaalista paikkaansa komitealaitoksen jäliltä tyhjäksi jääneeltä alueelta.

Selvitysmiestoimeksiannot sisältävät jo siinä määrin arviointiselvityksen piirteitä, että ne voidaan lukea manageristisen arviointitoiminnan piiriin. Tosin perusteellisesti suunnitellut varsinaiset arvioinnit ulkopuolisine kotimaisine tai ulkomaisine arvioijineen, arviointikriteereineen ja arvioinneille tyypillisine metodisine ratkaisuihin tulivat mukaan vasta 1990-luvun puolessa välissä.

Muutoksen yhteisenä piirteenä on ollut menettelytapojen muutoksen yhteydet valtionhallinnon ohjausjärjestelmän manageristisiin muutoksiin. Päätöksenteon joustavoituminen, nopeutuminen ja sen välittömämmät liitännät valtionalouden ja tulosohtausjärjestelmän kautta hallinnonhaarojen talouteen ovat olleet osasyynä komiteatyypin hitaan, monijäsenenisen ja korporatiivisen valmistelun merkityksen vähentymiseen.

Tapahtunut kehitys kohti manageristisempää valmistelun toimintatapoja liittyy myös suomalaisen hyvinvointivaltion kehitysvaiheisiin. Komitealaitoksen kulta-aika, 1970-luku oli suomalaisen hyvinvointivaltion varsinainen kasvun vuosikymmen. Silloin komiteoiden, myös ns. organisaatiokomiteoiden valmistelu kanavoitiin sekä hyvinvointivaltion kehityksen edellyttämiä substanssiuudistuksia että hyvinvointivaltion tarvitseman koneiston luomiseksi tarvittavia hallintouudistuksia.

Hyvinvointivaltion kriisi tuli koko laajuudessaan Suomeen asiantuntijoillekin yllätyksellisellä tavalla keväällä 1991 syvän taloudellisen laman vauhdessa, vaikka itse kriisin ainekset vähitellen kasvavan legitimaatiokriisin ja erityisesti byrokraatiakriisin muodossa olivat antaneet itsestään merkkejä jo aiemmin. Hyvinvointivaltion sopeu-

tumisvaiheessa eli hyvinvointivaltion kriisin hoidon yhteydessä omaksuttuja menettelytapoja varjostivatkin taloudellisen laman aiheuttama kriisitilanne ja kiire. Toisaalta uusiin menettelytapoihin turvautumista aiheutti myös poliittisessa päätöksenteossa tapahtunut enemmistöparlamentarismia suosiva muutos 1990-luvun alussa. Tämä näkyi jo pääministeri Holkerin hallituksen viime vuosina ja erityisesti pääministeri Ahon hallituksen (1991–1995) kaudella, jonka aikana taloudellisen laman vaikutukset olivat suurimmillaan.

Hyvinvointivaltion kriisistä selviämisen hallintopoliittinen doktriini muotoutui 1990-luvun alkuvuosina yhä selvemmin kansainvälisen NPM-doktriinin mukaiseksi (kts. Temmes ja Kiviniemi, 1997, ss. 22–27 ja Temmes, 1998). Hallintouudistukset tähtäsivät »kilpailukyisemmän» hallintokoneiston luomiseen. Keinoina olivat markkinaistamisen, tulosjohtamisen ja henkilöstöpolitiikan hajauttamisen ohella merkittävät muutokset hallintokoneiston rakenteissa ja ohjausjärjestelmissä (kts. Pollitt et al., 1997). Toteutetut rakenne- ja ohjausjärjestelmä uudistukset siirsivät Suomen muutamassa vuodessa perinteisestä hallinnollisten keskusvirastojen järjestelmästä kohti ministeriöhallintojärjestelmää ja keskitetystä detaljiohjauksesta hajautettuun talousohjausjärjestelmään.

Suomessa 1990-luvun alussa toteutetut hallintokoneiston rakenne- ja ohjausjärjestelmämuutokset ovatkin luoneet olennaisesti manageristisemmin ohjautuvan päätöksentekojärjestelmän. Tässä uudessa päätöksentekoympäristössä arviointitoiminta hakee nyt institutionaalista asemaansa. Jo toteutettujen arviointien yhteydessä on ilmennyt toisaalta menestystä ja toisaalta ongelmia, jotka kertovat kyseisen muutosprosessin olevan vaikean.

NPM-tyyppisten uudistusten yhteydessä on viime kädessä kysymys perinteisen hallintokoneiston toimintatavan debykroatisoinnista. NPM-doktriinin maailmanlaajuinen menestys kehittyneiden maiden viime aikaisena hallintopoliittisena doktriinina on perustunut sen ilmeiseen tehokkuuteen perinteisen byrokraattisen toimintatavan muutoksen keinovalikoimana. Se on osoittautunut myös riittävän joustavaksi ja yleiseksi doktriiniksi, jolloin kansalliset poliittiset ja kulttuuriset erot eivät ole muodostuneet esteeksi NPM:n suomen keinovalikoiman soveltamiselle (kts. esimerkiksi Suomen osalta Pollitt et al., 1997).

NPM-tyyppisten uudistusten toteuttamisen erääksi ongelmaksi näyttää kuitenkin muodostuvan managerismin logiikan ehdottomuus. Kun itse keinovalikoima sinällään on joustava kokoelma

varsin erilaisia uudistusideoita, monille niiden vaikutuksia pohtiville näyttää kerta kerralta tulevan yllätyksenä se, että managerististen keinojen käyttö edellyttää saman logiikan huomioon ottamista kaikissa niissä toiminnoissa, jotka yhdessä muodostavat käytetyn johtamisjärjestelmän. Esimerkiksi pelkän talousohjausjärjestelmän managerisointi ei takaa managerismin tuottamisen potentiaalisten hyötyjen toteutumista, jos hallinnon henkilöstöpolitiikkaa ei ole sopeutettu manageristiseen toimintatapaan. Tämä esimerkki on tärkeä, koska henkilöstöpolitiikka on talousohjausjärjestelmän uudistumisen jälkeen nousemassa uudistuspolitiikan keskiöön (kts. Temmes ja Kiviniemi, 1995, s. 73 ja Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti, 1998, ss. 11–16).

3. HALLINTOUUDISTUSTEN ARVIOINNIN VAIHTOEHDOT

Suomi ei ole ollut julkishallinnon arviointitoiminnan pioneirimaita, joten hallintouudistusten arvioinnista on tätä kirjoitettaessa vielä suhteellisen vähän kokemuksia. Bemelmans-Videc lukee Suomen arviointitoiminnan käyttöönoton toiseen aaltoon, joka alkoi jo 1970-luvun lopulla ja jossa vastakohtana arvioinnin ensimmäisen aallon interventionistille suunnitteluyhteyksille, arviointitoiminta kytkeytyy managerismin kehitykseen ja uudistuneisiin budjettijärjestelmiin. Tässäkin tarkastelussa Suomi asettuu perässätulijan asemaan (Bemelmans-Videc, 1994, ss. 149–150).

Arviointitoiminnan liikkeelle lähtö on Suomessa ollut osittain spontaanina. Se on sattunut ajankohtaan, jolloin hyvinvointivaltion kriisi aiheutti voimakkaan uudistusaallon hyvinvointivaltion sopeuttamiseksi uuteen tilanteeseen, jossa julkinen sektori ei voinut enää kasvaa. Osa tosiasiallisista arvioinneista toteutettiin »selvitysmiesraporteina». Näitä olivat mm. Pekka Ojalan (komiteanmietintö 1992:289, Jukka Hirvelän (komiteanmietintö 1992:33), Kauko Sipposen (komiteanmietintö 1992:34) ja Heikki Kosken (komiteanmietintö 1996:16) selvitykset. Ne kaikki sisältävät arviointiselvityksen elementtejä ja niitä on käytetty päätöksenteossa sekä palautetiedon että uusien uudistuskohdeiden valikoimisen osalta kuten arviointiselvityksiä.

Varsinaiset hallintouudistusten arviointiselvitykset tai arviointiohjelmat käynnistyivät vasta 1990-luvun puolessa välissä hallintouudistusohjelman ollessa jo hyvässä vauhdissa (kts. Holkeri ja Summa, 1996). Ulkomaiset esimerkit käynnisty-

neistä arvioinneista (Australia, Uusi Seelanti, Englanti ja Hollanti) ja erityisesti OECD/PUMA:n suositukset hallintouudistusten arviointien tarpeellisuudesta edesauttoivat ensimmäisten arviointiohjelmien käynnistymistä. Ehkä mukana oli ripaus myös tarvetta nostaa suomalaisen hallinnon uudistuspolitiikan kansainvälistä profiilia.

Hallintouudistusohjelmiin kohdistuneet arvioinnit olivat aluksi luonteeltaan Frieder Nascholdin tarkoittamia strategisia arviointeja (Naschold, 1995, ss. 130–132), jotka eivät suoranaisesti kohdistuneet mihinkään yksittäiseen virastoon tai laitokseen tai uudistushankkeeseen. Niiden tarkoituksena oli saada kokonaiskuva uudistuspolitiikan profiilista, vaikutuksista ja prosessuaalisesta onnistuneisuudesta. Merkittävin näistä arviointiohjelmista oli valtiovarainministeriön vuonna 1994 käynnistämä hallintouudistusten arviointiohjelma. Se koostui kaikkiaan 12 osahankkeesta ja sisälsi myös kansainvälisen arvioinnin Suomen hallintouudistuspolitiikasta neljään muuhun maahan (Englanti, Uusi Seelanti, Tanska ja Hollanti) verrattuna (Holkeri ja Summa, 1996 ja Pollitt et al., 1997). Arviointiohjelman yhteenvetoraportti koostui ko. osaraporttien tuloksista, mutta sisälsi myös strategiayppisen yhteenvedon vuosien 1987–1995 hallintouudistusten merkityksestä ja päävaikutuksista (Temmes ja Kiviniemi, 1997).

Hallintouudistusten arviointitoiminnan kehitys eteni samanaikaisesti myös toisella taholla. Eräät ministeriöt kuten kauppa- ja teollisuusministeriö etunenässä ovat omaksuneet osana vuosina 1991–1995 uudistettua valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmää käytännön arvioida alaistensa virastojen ja laitosten toimintaa. Nämä vähitellen yhä systemaattisemmin organisoidut »virastoarvioinnit» sisältävät myös ko. organisaatioiden rakenteiden, johtamisen ja henkilöstöhallinnon arviointia.

Ministeriön näkökulmasta ne tuottavat mahdollisten hallintouudistusten tarvetta koskevaa tietoa. Eräissä tapauksissa ne jopa painottuivat kohdeorganisaation rakenteiden ja johtamisjärjestelmien analysointiin (esimerkiksi Geologian tutkimuskeskuksen tapauksessa, kts. New challenges for geoscience in society, 1995). Tätä edesauttoi Kauppa- ja teollisuusministeriön organisoimissa virastoarvioinneissa kansainvälisten asiantuntijoiden käyttö arvioijina. Nämä arvioijat olivat pääosin vastaavanlaisten virastojen ja laitosten johtohenkilöitä meidän kannaltamme relevanteista maista. Oli luonnollista, että ko. kansainväliset arvioijat tarkastelivat suomalaisten kohdevirastojen hallinnon tasoa ja kehittämismahdollisuuksia omista lähtökohdistaan. Kyseinen meto-

di, jossa siirretään hyvin konkreettisella tavalla suomalaisen viraston tai laitoksen kannalta relevanttia tietoa EU-maiden kesken, saattaa tulevaisuudessa osoittautua merkittäväksi keinoksi lähentää jäsenmaiden hallintoja.

Varsinaisia hallintouudistuksiin kohdistuvia ohjelma-arviointeja ei Suomessa ole vielä juurikaan tehty, vaikka ohjelma-arvioinnit ovat tietynlainen arviointitoiminnan kivijalka. Tässä näkyy suomalaisen arviointikulttuurin nuoruus ja ohuus. Valtioneuvosto on uusimmassa hallintopolitiikan linjapäätöksessään: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta edellyttänyt, että hallinnon uudistuksia on arvioitava. Arvioinnin laajuus määräytyisi päätöksen mukaan kunkin osauudistuksen merkityksen perusteella (Valtioneuvoston periaatepäätös, 1998, s. 29). Poikkeuksia, joissa on edetty ohjelma-arvioinnin suuntaan ovat olleet mm. sisäasianministeriön käynnistämät alue- ja paikallishallinnon arvioinnit sekä eräät Valtiotalouden tarkastusviraston tekemät arviointitutkimukset (näitä ovat: Johtokunta kollegion korvaajana, VTV 1994 ja Keskushallinnon organisaatiomuutokset, VTV tarkastuskertomus 198/54/94, 1994), mutta niissäkin arviointitehtävä on jäänyt niin yleiseksi, että ko. arvioinnit sisältävät sekä strategisen arvioinnin että ohjelma-arvioinnin piirteitä.

Kokemukset nimenomaisesti arvioinneiksi nimetyistä hallintouudistusten arvioinneista jäävät vielä jäsentymättömiksi. Toteutetut laajat arviointiohjelmat, erityisesti vuosien 1987–1995 hallintouudistusten arviointiohjelma voidaan mieltää pioneerihankkeeksi, jolla itse arviointitulosten ohella on tavoiteltu yleisemmin arviointikulttuurin aktivoimista valtionhallinnossa. Arvioinnin johtopäätösten ja suositusten verraten varovainen toteuttaminen ja niitä koskenut vaisuksi jäänyt keskustelu kertovat tästä. Jatkotyöskentely, jossa arviointeja olisi hyödynnetty tulevien uudistushankkeiden valikoimisessa on jäänyt heikoksi. Sama tulee olemaan valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arvioinnin kohtalo, sillä molemmassa tapauksissa arvioinnin asettanut ministeriö oli osittain arvioinnin kohteena.

Hallintouudistusten arviointien ongelmat näyttävät kulminoituvan arviointien johtopäätösten ja suositusten vähäiseen hyödynnettävyyteen. Tämä on koskenut erityisesti tähän mennessä toteutettuja laajoja luonteeltaan strategisia arviointeja, joissa tulosten hyödyntäminen olisi monessa tapauksessa edellyttänyt jatkoselvityksiä ja arvioinnin asettaneen ministeriön taholta itsekritiikkiä ja halua uudistaa omaa toimintaansa. Arviointien institutionaalisen aseman näkökulmas-

ta nämä ongelmat liittyvät arvioinnin asettajan itsenäisyyteen suhteessa arvioinnin kohteeseen. Ministeriöiden käynnistämien strategisten arviointien yhteydessä tämä kysymys tulleeikin olemaan keskeinen sekä seurantatiedon hyödynnettävyyden että uudistuskohteiden valikoitumisen näkökulmista.

Virastoarviointien hyödynnettävyys on ollut selvästi paremmalla tasolla kuin edellä kuvatuissa strategisissa arvioinneissa. Tosin tämä saattaa paljolti johtua strategisten arviointien abstraktista luonteesta, niiden keskittyessä hallintouudistusten strategisiin valintoihin sekä uudistusohjelman profiiliin ja prosessuaalisen toteutuksen arviointiin. Virastoarviointien konkreettisuus on epäkohtien ja uudistustarpeiden paikantajina selvästi edesauttanut näiden arviointien tulosten hyödynnettävyyttä. Hyvä toteutuksen taso on koskenut myös näihin arviointeihin sisältyneitä hallintouudistusehdotuksia.

Arviointien institutionaalista merkitystä hahmotettaessa merkittävin näkökohta on niiden rooli tulevien hallintouudistustarpeiden kartoittajina. Erityisesti tältä osin tähänastiset kokemukset jäävät epämääräisiksi. Laajojen strategiatyyppisten arviointien hyödynnettävyyttä hallintouudistustarpeiden kartoituksina ei ole käytetty systemaattisesti hyväksi. Tarvittavat jatkoselvitykset, joilla olisi voitu kartoittaa epätasaisesti kehittyneen hallintokoneiston kehityksen pullonkauloja, ovat pääosin jääneet tekemättä (kts. tarkemmin Temmes, 1998b, ss. 90–96). Virastoarvioinneissa todetut uudistustarpeet on sensijaan hyödynnetty hyvin.

4. ARVIINTI OSANA NPM-TYYPPISTÄ OHJAUSJÄRJESTELMÄÄ

Seuraavaksi irtaudumme hetkeksi hallintouudistusten arvioinnin erityiskysymyksistä ja tarkastelemme yleisemmin arvioinnin roolia tulosohjauksessa hallintokoneiston ohjausjärjestelmässä. Periaatteessa tämän roolin tulisi olla merkittävä osa toiminnan suunnittelun ja toimeenpanon seuranta. Arviointi kattaisi valvonnan siltä osin, kun tarvitaan normaalista rutiinivalvonnasta ja seurannasta poikkeavia analyysseja tai on tarvetta harkita merkittäviä muutoksia toimintaan. Arviointi olisi siis luonteeltaan ajoittaista ja normaalia seuranta perusteellisempaa.

Missä määrin arviointi on saavuttanut tai on Suomen hallinnossa saavuttamassa kyseisen kaltaisen roolin päätöksentekoa tukevana toimintana? Vastaus tähän kysymykseen riippuu siitä, miten julkisen hallinnon toimintojen valvontaa ja

seuranta koskeva vastuun jako tulee kehittymään lähivuosina. Managerismin logiikan mukaan yleinen vastuu tulosohjatun hallinnon toimintojen valvonnasta ja seurannasta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, koska sille kuuluu kokonaisvastuu hallinnonalansa ohjauksesta. Vastaavasti varsinaisesta toiminnasta vastaava virasto tai laitos vastaa ko. yksikön alayksiköiden toiminnan valvonnasta ja seurannasta. Vastuut jakautuvat samoin alue- ja paikallistasolla. Managerismin logiikan mukainen vastuujako perustuu siihen, että valvonta ja seuranta eivät ole mitään tukitoimintoja, vaan olennainen osa päätoiminnan ohjausvastuuta.

Arvioinnin osalta edellä ilmaistu periaate merkitsee sitä, että ministeriöiden tulee aika ajoin suunnata arviointihankkeita alaisen hallintonsa virastojen ja laitosten toiminnan arvioimiseksi ja kehitystarpeiden kartoittamiseksi. Vastaavasti virastojen tulee vastata toimintansa ohjelmaarvioinneista ja suunnata tarvittaessa arviointihankkeita alayksiköihinsä.

Edellä kuvatun vastuunjaon mukaista kehitystä onkin ollut nähtävissä erällä hallinnonaloilla, erityisesti kauppa- ja teollisuushallinnossa ja ope- tushallinnossa (kts. tarkemmin Kekkonen ja Hyvönen, 1996). Vastuunjako ei ole kuitenkaan vakiintunut, koska useimmat ministeriöt ovat edelleen olleet varsin passiivisia organisoimaan hallinnonalallaan kattavaa arviointiohjelmaa. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston asemaa vaihtoehtoisena arvioinnin järjestäjänä eri ole ratkaistu.

Hallinnonalojen epätasainen kehitys johtuu osaksi tulosohjaus- ja uudistuksen erilaisista aikatauluista sekä hallinnonalojen differentioitumiskehityksestä (kts. Temmes ja Kiviniemi, 1997, ss. 51–63), jonka seurauksena hallinnonalojen arviointitarpeet ovat varsin erilaisia. On ilmeistä, että arviointitoiminnan epätasaisuus tullee tulosohjauksen vakiintumisen myötä tasoittumaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston aseman yhteensovittaminen arviointitoiminnan kanssa kokonaisuuden kannalta mielekkääksi saattaa suomalaisen perinteisen hallintolegalistisen hallintokulttuurin oloissa osoittautua vaikeammaksi. Valtiontaloutta on tarkastettu perinteisesti tähän tehtävään erikoistuneen keskusviraston, Valtiontalouden tarkastusviraston toimesta. Virastolla on tehtävänsä tueksi aina valtiosäännöstä johdettavissa oleva erityisasema. Valtiontalouden tarkastus on perinteisesti ollut toiminnan laillisuustarkastusta ja tulo- ja menoarvion noudattamisen tarkastusta. Toimintojen arvioiva tarkastus on tullut viraston valikoimaan vasta 1980-luvulla eikä se

toisin kuin Ruotsissa ole saavuttanut keskeistä asemaa viraston tavoitteiden asetelussa. Suomalaisella valtion revisiovirastolla ei ole myöskään toisin kuin ruotsalaisella kollegaorganisaatiollaan roolia valtion talousohjausjärjestelmän kehittämisessä.

Vasta viime vuosien kehityksen myötä tulosohjaus uudistuksen jälkeen ja hallinnonalojen arviointitoiminnan vähitellen käynnistyessä on syntynyt tilanne, jossa Valtiontalouden tarkastusviraston arviointi- ja valvontatoiminta kilpailee ministeriöiden arviointitoiminnan kanssa. Eräissä tapauksissa se on kilpaillut myös keskitetystä kehittämistoiminnasta vastaavien valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön organisoimien arviointien kanssa (mm. edellä mainitut johtoorganisaatioita ja keskushallinnon organisaatiomuutoksia koskeneet tarkastukset).

Tätä tilannetta on pyritty perustelemaan lähinnä juridisin argumentein siten, että Valtiontalouden tarkastusviraston erityisasema ja valtuudet tekisivät sen toiminnasta erityislaatuista ja siten perusteltua, vaikka se sisällöltään lomittuisikin ministeriöiden organisoiman arviointitoiminnan kanssa. Managerismin logiikan lähtökohdista tarkastellen nämä argumentit eivät ole pitäviä. Kysymyksessä on juridisesta taustasta riippumatta tukitoiminnan luonteisesta interventioista, joka ulottuu ministeriöiden ydintoimintojen alueelle ja aiheuttaa vastuiden sekaantumista. Managerismin logiikan mukaan tukitoiminnat tulee alistaa varsinaisille toiminnolle.

On selvää, että managerismin logiikan ohella arviointitoimintaa koskevaan vastuunjakoon vaikuttavat myös oikeusvaltion rakenneperiaatteet. Tällä perusteella valtiontalouden laillisuusvalvonta lieneekin syytä säilyttää itsenäisen viraston toimivallassa. Tosin virastojen kehittyvä managerismi tarvitsisi tuekseen myös virastojen johtoa tukevan tilintarkastusfunktion, jota Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole roolinsa vuoksi voinut tarjota virastoille. Toisaalta ko. tilintarkastuspalveluja, jotka virastojen kannalta ovat tukipalveluja on ostettavissa alan yrityksiltä, mikä saataakin olla managerismin logiikan mukainen ratkaisu tähän ongelmaan.

Hallintouudistusten arviointitoiminnan vastuunjaot seuraavat edellä mainittuja linjoja. Päävastuu on varsinaisesta toiminnasta vastaavilla hallinnonaloilla ja palvelujärjestelmiä ym. julkista toimintaa ylläpitävillä virastoilla ja laitoksilla. Tämä koskee myös organisaatorakenteiden ja ohjausjärjestelmien kehittämistä eli ensisijainen organisaatio- ja kehittämisvastuu kuuluu varsinaisesta toiminnasta vastaavalle hallinnolle. Tämä mana-

gerismin logiikan mukainen johtopäätös kyseenalaistaa myös keskitetysti toimivien ns. hallinnon kehittämisyksiköiden perinteistä toimintaa. Niiden roolia voidaankin perustella vain hallituksen tarpeella ohjata hallintokoneiston kehitystä ja kokonaisuuden kannalta tarpeellisella strategiatyöllä, jota on rationaalista organisoida keskitetysti. Nämä tarpeet kulminoituvat ns. hallinnon kehittämisen strategiaan hankkeisiin, joista keskitetyn hallinnon kehittämisorganisaation tulisi vastata.

Hallintouudistusten arviointitoiminnalla on periaatteessa managerististen uudistusten luomassa uudessa vastuunjaossa merkittävä rooli. Ne ohjaavat keskitettyä ja hajautettua hallinnon kehittämistä. Arvioinnin erityisenä tehtävänä voisi olla potentiaalisten uudistustarpeiden kartoitus ja ohjata uudistusten valikoitumista. Tähän pääsemiseksi arviointitoiminnan tulisi myös strategiatasolla kehittyä systemaattisemmaksi ja analyttisemmäksi ja perustua arvioinnin kohteiden kannalta valtuutukseen, jossa arvioinnin tilaaja olisi selvässä ohjaus- ja kehittämisvastuussa arvioinnin kohteena olevaan organisaatioon.

Kun arviointitoiminta on ottamassa komitealaitoksen paikkaa hallintopolitiikan suuntaamisessa tarvittavan valmistelun eräänä keskeisenä välineenä on paikallaan kartoittaa arvioinnin etuja ja haittoja tällaisena instituutiona.

Arvioinnin edut perustuvat joustavuuteen ja siihen tiedolliseen perustaan, jonka policy-analyysiin ja evaluaatioteoriaan perustuva laaja kirjallisuus ja käytäntö tuovat. Arviointi mahdollistaa myös ulkomaisen asiantuntumuksen käyttämisen silloin, kun ulkomaiset kokemukset ovat relevantteja. EU-ympäristössä tämä saattaa olla tärkeä argumentti. Tulosohtausjärjestelmään sovitettuna arviointi jätnevöttää erityisesti hallinnonalojen ja organisaatioyksiköiden johdon vastuunalaisuutta ja tehostaa näin ohjausjärjestelmää.

Arvioinnin ongelmat perustuvat sen epäselvään asemaan perinteisessä hallintolegalistisessa ohjausjärjestelmässä, jossa sen asema on edelleen pääosin määrittelemätön kuten edellä olevat esimerkit osoittavat. Arvioinnin asema ei hahmotu riittävän selvästi ellei vastuunjakoa ministeriöiden, Valtiontalouden tarkastusviraston ja hallinnon kehittämisen organisaatioiden kesken määritellä nykyistä selvemmin. Jälkimmäisessä suunnassa tuore valtioneuvoston päätös (Valtioneuvoston periaatepäätös, 1998, s. 29) antaa hallintouudistusten arviointitoiminnan organisointivastuun asianomaiselle ministeriölle ja hallintouudistusten kokonaisuutta koskevien arviointien osalta valtiovarainministeriölle. Tämä on hyvä alku, mutta ei vielä ratkaise työnjako-ongelmia.

Arviointitoiminnan voidaan katsoa olevan kehityksensä alkuvaiheessa. Järjestelmä ei ole valmis ja sen kehitystaso on jäljessä muun tulosohjausjärjestelmän kehitystasosta. Kuten edellä todettiin, Suomihan ei ole aikaisemminkaan ollut arviointitoiminnan kehittyneitä maita ja vasta viime vuosina käynnistyneet arvioinnin kehittämistoimet ovat siis vielä pioneervaiheessa. Monet arvioinnin vastuunjakoihin, toimintatapoihin ja jopa arvioinnin tuomiin moraalisiin ja eettisiin sääntöihin liittyvät kysymykset ovat Suomen vasta uudistuneessa tulosohjausjärjestelmässä vielä auki (kts. *Från sanningssökande till styrmedel*, 1995).

5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Arviointi on hakemassa paikkaansa Suomen hallinnon tulosohjatussa ohjausjärjestelmässä. Sisäänajo-ongelmia on kaikilla hallinnon tasoilla: ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa, aluehallinnossa ja kunnallishallinnossa. Ongelmien luonne kuitenkin vaihtelee. Järjestelmän keskenäisyydestä kertoo se, ettei ole edes muodostunut selvää kuvaa siitä, mitkä ovat ne valtionhallinnon organisaatiokokonaisuudet eli yhtymät, joiden muodostamaa kokonaisuutta kussakin tapauksessa tulisi arvioida (kts. valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan yhtymien osalta *Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen*, 1998).

Ministeriöiden käynnistämät hallinnonalansa virastojen ja laitosten arviointiohjelmat ovat olleet arviointikulttuurimme kehityksen kärkeä. Hallintouudistusten arvioinnin kannalta ministeriöiden käynnistämät virastoarvioinnit ovatkin muodostumassa hallintouudistusten tarvetta selvittäväksi perusjärjestelmäksi. Tätä kehitystä kannattaisi myös keskitetystä hallinnon kehittämisestä vastaavien ministeriöiden tukea, sillä perustasolla ao. ministeriöillä on virastojensa suhteen sekä kehittämistä vastuu että kehityksen arviointivastuu.

Valtioneuvoston tuore periaatepäätös hallintopolitiikan suuntaviivoista edellyttää valtiovarainministeriön eli keskitetyn hallinnonkehittämisyksikön vastaavan hallintouudistusten kokonaisuuden kattavasta arvioinnista (Valtioneuvoston periaatepäätös, 1998, s. 29). Tehtävä soveltunee ammatillisesti hyvin keskitetyille kehittämisorganisaatiolle. Tällaisessa järjestelyssä aiheutuu kuitenkin ongelmia selkeään tilaaja-tuottaja sovellutuksen jäädessä helposti toteutumatta valtiovarainministeriön organisoidessa hallintouudistusten arviointiohjelmiä, joissa arvioidaan myös ministeriön omia aikaansaannoksia. Tämän ongel-

man ratkaisuna voisi olla läheinen yhteistyö pääministerin johtaman hallituksen ohjelmatyöskentelyn kanssa. Myös hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta voisi tulla kysymykseen tilaajaorganisaationa. Eräissä tapauksissa puolueettomuus voitaisiin turvata käyttämällä ulkomaisia arvioijia.

Valtioneuvoston tarkastusviraston asema arvioijana ja arviointien organisoijana kaipaa myös tämentämistä. Ratkaisuksi saattaisi muodostua läheinen työnjaollinen yhteistyö ministeriöiden ja hallinnon kehittämisestä vastaavan valtiovarainministeriön kanssa ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen täydentämään viraston asiantuntemusta. Jos tilaaja-tuottaja-mallin mukaista toimintatapaa ei juridisista syistä nähdä mahdolliseksi sovitaa yhteen viraston erityisaseman kanssa, tämä linjavalinta vääjäämättömästi ohjannee viraston pysyttelemään julkisen toiminnan laillisuusvalvonnan parissa.

Systemaattisen arviointijärjestelmän ulottaminen aluetasolle ja erityisesti arviointiin perustuvan vuoropuhelun luominen valtiohallinnon ja kunnallishallinnon välille näyttää muodostuneen vaikeaksi ongelmaksi. Ovathan ensimmäiset yritykset seurata ruotsalaista esimerkkiä antamalla lääninhallituksille kuntien palvelutuotannon arviointitehtäviä, jyrkästi torjuttu kunnallishallinnon taholta. Pohjoismaisen kunnallisen itsehallinnon vahva perinne ei voine kuitenkaan ole esteenä kansalaisten saamien julkisten palvelujen arvioinnille, mikä on tulosohjatun ja pitkälle hajautetun hallintokoneiston keskeinen keino seurata palvelutason kehitystä ja puuttua ongelmiin. Vastaava ongelma koskee myös Kansaneläkelaitoksen ja valtionhallinnon arviointiyhteistoimintaa.

Ministeriöiden arviointitoiminnan vahvistamisen ohella kuntien palvelujen systemaattisen arvioinnin sekä kuntien hallintouudistusten arvioinnin tehostaminen ja systematisoiminen ovatkin keskeisiä suomalaisen julkishallinnon arviointikulttuurin edessä olevia haasteita.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: Hallituksen evaluaatiotutkimus. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä, Helsinki 1998.
 Ahonen, Pertti: Julkisen sektorin uudistaminen ja sen arviointimetodit evaluaatiometodologisesta näkökulmasta. Teoksessa Holkeri ja Lantola (toim.): Tutkimaton uudistus, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1994.
 Bemelmans-Videc, Marie Lousie: When do governments learn?, teoksessa Leeuw, Frans L., Rist, Ray C., ja Sonnichsen, Richard C.: Can Governments Learn. Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning, New Jersey 1994.

- Från sanningssökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor, toim. Björn Rombach ja Kerstin Sahlin-Andersson, Stockholm 1995.
- Harrinvirta, Markku, Uusikylä, Petri ja Virtanen, Petri: Arvioinnin tila valtionhallinnossa, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998.
- Holkeri, Katju ja Summa, Hilka: Contemporary developments in performance management: evaluation of public management reforms in Finland: from ad hoc studies to a programmic approach, a paper presented to PUMA/OECD, 4–5 November 1996 in Paris.
- Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen – valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti (arvioijina Markku Temmes, Juha Kivinen, Ismo Lumijärvi ja Sinikka Mertano), Valtiovarainministeriö 1998.
- Kekkonen, Sirpa ja Hyvönen, Tarja: Arviointi ministeriön mahdollisuutena. Raportti ministeriöiden arviointitoiminnan tilasta ja kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriö ja Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki 1996.
- Keskushallinnon organisaatiomuutokset. VTV tarkastuskertomus 198/54/94, Helsinki 1994.
- Johtokunta kollegion korvaajana. VTV, Helsinki 1994.
- Koski, Heikki: Kansalainen, kunta ja valtio. Selvitysmies Heikki Kosken raportti valtion ja kuntien välisen suhteen kehittämisestä, komiteanmietintö 1996:16.
- Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon, Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä, komiteanmietintö 1992:33.
- Naschold, Frieder: The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Ministry of Labour, Helsinki 1995.
- New challenges for geoscience in society – International evaluation of the Geologian tutkimuskeskus (GTK), Helsinki 1995.
- Ojala, Pekka: Yksiportaiseen keskushallintoon. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti, komiteanmietintö 1992:28.
- Pollitt, Christopher et al.: Trajectories and options: An international perspective on the implementation of Finnish management reforms. Main report of the FIN-REF project, Helsinki, 1997.
- Pääministeri Paasion 18 päivänä syyskuuta 1967 asetaman työryhmän selvitys ministeriöiden toiminnan tehostamisesta, päivätty 30.12.1967.
- Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotukset maakuntahallinnon kehittämiseksi, komiteanmietintö 1992:34.
- Temmes, Markku: Evaluation as a Tool of the Reformers: Theories and Experiences, teoksessa Public Service Reform, toim. John Halligan. Centre for Research in Public Sector Management in collaboration with IASIA, Canberra 1998.
- Temmes, Markku: Finland and New Public Management, International Review of Administrative Sciences, volume 64 number 3 September 1998.
- Temmes, Markku: Hallinto puntarissa, Helsinki 1994.
- Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku: Muutoksen mahdollisuudet, helsinki 1995.
- Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995, Helsinki 1997.
- Valtioneuvoston periaatepäätös: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, hallintopolitiikan suuntaviivat, Helsinki 1998.