

KIRJA-ARVIOITA

Tarkastusanalyysiä saksalaiseen tapaan

Diederich, Nils & Cadel, Georg & Dettmar, Heidrun & Haag, Ingeborg, Die diskreten Kontrolleure. Eine Wirkungsanalyse des Bundesrechnungshofs. Schriften des Zentral-instituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Band 59. Westdeutscher Verlag. Opladen 1990. 256 s.

Valtiontalouden tarkastuksen järjestelmiä ja kehitystä eri maissa koskettelevaa suomenkielistä tutkimusta ei ole olemassa kovin runsaasti. Eino Purhosen vuonna 1955 ilmestyneeseen väitöskirjaan (Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä) sisältyvä kymmenen ulkomaisen tarkastusjärjestelmän suppeahko analyysi on niistä tunnetuimpia. Suhteellisen harvat yleensä tehdyt tutkimukset ja selvitykset ovat usein liittyneet komitea- tai lainvalmistelutyöhön tai valtiontalouden tarkastusviraston suunnittelu- ja koulutustoimintaan (lähinnä monisteausuisia raportteja ovat 1980-luvun alkupuolelta lähtien laatineet mm. Pertti Ahonen ja Esa Tammelin). Yksityiskohdiltaankin ajan tasalla oleva, tätä aihepiiriä koskeva kansainvälinen tutkimustieto on siten luettava lähes yksinomaan alkukie-
lillä.

Saksalaista tarkastusjärjestelmää verraten kattavasti esittelevä uutuusteos on suomalaisittain keskimääräistä kiinnostavampi ainakin sikäli, että oma tarkastusjärjestelmämme vielä itsenäisyyden ajan alkuvuosikymmeninä melko vahvasti rakentui silloin meillä vaikuttaneen saksalaisen, oikeellisuus- ja tilinpidolliseen tarkastukseen painottuvan tarkastusihanteen pohjalta. Sittemminhän tiedot ovat jossakin määrin erkaantuneet. Suomessa on etenkin 1980-luvun loppupuolelta lähtien ryhdytty yhä enenevästi painottamaan mm. tarkoituksenmukaisuus- ja tulokellisuusnäkökohtia sekä kiinnittä-

mään huomiota hallintoyksiköiden toiminnan vaikuttavuusaspektiin sekä toiminnan sisällölliseen mielekkyyteen. Tosin »asiatarkastuksen» merkitys on 1980-luvulla Saksassakin lisääntynyt.

Die diskreten Kontrolleure on saksalaista valtiontalouden tarkastusjärjestelmää kaiken kaikkiaan melko monipuolisesti valaiseva, joskin alaotsikkonsa mukaisesti eritoten vaikutusanalyyysiin keskittyvä teos. Se ei päästä lukijaansa helpolla: ilmaisu on todella »oikeaoppisen» saksalaista. Ajoittain uuvuttavan pitkät kappaleet täytyvät vähintäänkin yhtä uuvuttavan pitkistä ja koukeroisista virkkeistä runsaine, sulkujen ja ajatusviivojen pilkkomine pää- ja sivulauseineen. Maanmiehet Nietzsche ja Schopenhauer eivät todellakaan ole toimineet tekijöiden tyylillisinä oppimistareina. Osittain syyppäänä saattaa olla kokkien monilukuisuus, teos kun on pantu kokoon periaatteella »kaikki vastavat kaikesta».

Keskeinen sisältö ja rakenne

Noin kahden- ja puolensadan sivun puitteissa tekijät esittelevät, tutkimusprobleemeja ja -konseptiä sekä tutkimuksen etenemistä esittelevän jakson päätyttyä, verraten seikkaperäisesti sellaisia Saksan Liittotasavallan tarkastusviraston Bundesrechnungshofin (BRH) toimintaan liittyviä keskeisiä teemoja kuin

- finanssivalvonnan, tarkastuksen ja neuvontatoiminnan yleinen rakenne sekä tarkastuksen mittapuut
- finanssikontrollin institutionaaliset determinantit, kuten BRH:n organisaatio- ja kommunikaatorakenne sekä sen ja sen jäsenten oikeudellinen asema
- finanssivalvonnan strukturointi ja toteuttaminen
- vaikutuskonseptit ja vaikutusstrategiat
- kontrollirakenne
- yhteistoiminta BRH:n ja osavaltioiden tarkastuselinten (Landesrechnungshöfe) välillä
- BRH:n toimintarakenne, vaikutusmekanismit ja toiminnan muuttuminen.

Ilmestymisajankohtansakin takia teos esittelee siis nimenomaan Länsi-Saksan tarkastusjärjestelmää. Suomen tarkastusjärjestelmään verrattuna oleellisesti erilainen tarkastusasetelma syntyikin

jo liittotasavalta-konstituutiosta sekä tasavaltojen erillisten tarkastuselinten olemassaolosta.

Tutkimusasetelmasta

Tämänkin teoksen kirjoittajat, kuten valtiontalouden tarkastuksen tutkimuksen ja käytännön edustajat myös meillä, valittavat jo avaussanoissaan sitä, että vaikka monet tutkijat askastelevat julkiseen hallintoon ja sen kontrolliin liittyvien kysymysten kimpussa, hyvin harvat ovat ottaneet keskeisen valtiontalouden ns. ulkoista tarkastusta suorittavan viranomaisen »relevantin empiirisen tutkimuksen kohteeksi». Lähinnä tarkastelijoina ovat Saksassa(kin) olleet juristit, jotka ovat »keskittyneet normatiiviseen, kuvaavat siis yksinomaan sitä, mitä Rechnungshofin heidän mielestään pitää ja mitä se saa tehdä». Sen vuoksi »Kontrolleure» rakentuikin tekijänsä ilmoituksen mukaan »sosiologisten, taloustieteellisten ja päivänkohtaisten historiallisten analyyysien pohjalta».

Teos on tulos monitieteisestä tutkimusprojektista »Suunnittelu ja valvonta», joka toteutettiin Berliinin Vapaan Yliopiston yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen keskusinstituutissa. Tekijät korostavat, ettei tutkimus olisi ollut ajateltavissa ilman BRH:ta, toimeenpanovaltaa ja lakiasäättävää valtaa edustavien käytännön asiantuntijain yhteistoimintavalmiutta. Nämä asiantuntijatahot eivät olleet ainoastaan »objekteja» empiirisen sosiaalitutkimuksen tarkoittamassa mielessä, koska he samalla olivat omassa asiassaan ekspertejä, vaan heiltä saadut tiedot ylipäätään tekivät pääsyn tutkimuskentälle ja sen systeeminsisäisen ymmärtämisen mahdolliseksi. Huolimatta edellä esittämästämme saksalaisen ja suomalaisen tarkastusideologian peruseroa koskevasta väitteestä »Kontrolleuren» tutkijaryhmä kertoo yllättyneensä siitä, että BRH sittenkin on näytellyt tärkeää osaa toimeenpanevan vallan (hallinnon) piirissä toteutettujen rationalisointien alkuunpanijana ja puolustajana — asiaa ei vain oltu tutkittu. Sama osoittautui koskevan järkeistämispäätöstä parlamentaarisen finanssivallan piirissä.

BRH:n asemasta ja rakenteesta

Suomen valtiontalouden hallinnollisen finanssivalvonnan keskei-

seen tarkastusinstituutioon, valtiontalouden tarkastusvirastoon (VTV), verrattuna Bundesrechnungshofin asema on selvästi vanhempi ja itsenäisempi. Se ei ole sen enempää hallinnollisesti kuin toiminnallisestikaan parlamentille eikä hallitukselle, vaan ainoastaan laille alisteinen. Merkittävältä osaltaan BRH:n vahvaan asemaan vaikuttaa se, ettei Liittotasavallassa ole meidän valtioneuvoston tarkastajamme vastaavaa valvontaviranomaista, olkoonkin että kansanedustuslaitoksella (Bundestag) on välittömästi käsissään sen oman talouden tarkastusoikeus meikäläiseen tapaan. Ja olkoonkin, että BRH:n johtavan virkamiehen eli presidentin tulee liittopäivien, liittoneuvoston (Bundesrat), liittohallituksen (Bundesregierung) tai liittohallituksen ministerin pyynnöstä esittää lausuntoja asioista, joilla on merkitystä Liittotasavallan varainkäytössä. BRH:n henkilökunnan asemaa myös vahvistaa se, että sen johtavilla (seniori) virkamiehillä on toimessaan tuomarin riippumattomuus.

Kuten mm. Pertti Ahonen on todennut (Kansainvälinen katsaus valtiontalouden tarkastukseen, 1983), BRH:n harjoittamaa budjettivalvontaa voidaan pitää yksityiskohtaisena ja ankarana verrattuna Pohjoismaiden tarkastuselinten harjoittamaan finanssivalvontaan. Konkreettinen tilinpidon tarkastus on kuitenkin täysin virastojen ja laitosten Selbskontrollen varassa. BRH:lla on mahdollisuus varsin itsenäisesti päättää tarkastamisesta ja tarkastamatta jättämisestä. Meidän järjestelmäämme verrattuna erityislaatuinen piirre on BRH:n tehtäväksi annettu varsin laaja neuvontatoiminta (Beratung) liittopäiviin, liittoneuvostoon, liittohallitukseen ja sen ministereihin päin.

Suomalaiseen tapaan BRH:lta puuttuvat valtuudet sanktioiden käyttöön. Yhdenmukaista on myös se, että tarkastustoiminnan tulok-

set ovat pääsääntöisesti julkisia.

Bundesrechnungshofin organisaattorinen rakenne on pitkälti Suomen VTV:n virastorakennetta vastaava, tosin moninkertaisesti suuremmassa mittakaavassa. Ytimenä on jako osastoihin ja toimistoihin. Osastoja on lähes sama määrä kuin VTV:ssä toimistoja eli kahdeksan, toimistoja 50. Organisaatiojako määräytyy ensisijaisesti hallinnonalojen (Ressorts) mukaan, jolloin kutakin tarkastus-aluetta (Prüfungsgebiet) varten on oma toimisto. On kuitenkin myös funktionaalisesti määräytyneitä poikittaistarkastusalueita (Querschnittsprüfungsgebiete) esim. atk-toimintojen tarkastusta varten; tälläkin kohtaa sukulaisuus nykyiseen VTV-organisaatioon on ilmeinen. Kaiken kaikkiaan nimenomaan BRH on organisaatioltaan tietylainen hallinnollis-funktionaalinen sekajärjestelmä (matriisi-organisaatio).

Oleellista eroavuutta meidän tarkastusvirastomme organisaatioon ja toimintatapaan verrattuna edustavat taas kollegit (senaatit), joita on muodostettu kaikkia BRH:n tehtäviä varten. Suomessahan ainoa varsinainen kolleginen yhteistoimintaelin on tarkastusneuvosto.

Vaikutuksista

Edellä on jo yleistävästi viitattu BRH:n vahvaan asemaan sen toiminnan pohjana olevien mittapuiden, »järjestyksenmukaisuuden» (Ordnungsmässigkeit) ja taloudellisuuden periaatteiden soveltamisessa sen tarkastus- ja arviointityössä. Tämän vaikutusvallan ilmeisimpiä osoittimia ovat — ainoan ja itsenäisen ulkoisen tarkastuksen yksikön aseman lisäksi mm. tiukka ja yksityiskohtiin ulottuva budjettivalvonta, laaja neuvontavalta (ja -velvollisuus) sekä Liittotasavallan virkakoneiston kai-

kille tasoille asetettu laaja tiedonantovelvollisuus BRH:n suuntaan. Toiminnan vaikuttavuutta on osaltaan ollut lisäämässä myös sen kertomuksille ja raporteille säädetty verraten suuri julkisuus. Vaikutusmahdollisuuksia heikentävänä on nähty ennen muuta BRH:n kertomusten melko hidas valmistumis- ja julkaisuajataulu sekä niiden yhtä verkkainen käsitelyrytmi liittopäivillä ja liittohallituksessa.

BRH:n valvontatoimintaan mahdollisesti liittyviä tai ei-liittyviä poliittisia dimensioita koskevaan kysymykseen tutkijat toteavat yleisesti, että vastaus siihen kuuluu aihepiirin tieteellisen keskustelun kiistellyimpiin. He toteavat, että epäpoliittisen BRH:n dogmin kannalla olevat (mikä kanta tietenkin on, kuten meilläkin, erityisen hallitseva tarkastusinstituution omassa keskuudessa) nostavat esille poliittisen pidättyvyyden mahdollisuuden ja välttämättömyyden sekä finanssitarkastajien työn ankarana asiapainotteisuuden. »Poliittiset arvostukset ja niitä vastaavat ratkaisut eivät toimi Bundesrechnungshofin arviointien pohjana.» Vähemmistönä on tekijöiden mukaan mielipide, että BRH on pakostakin poliittinen instituutio, osaksi sidottuna vaatimukseen sen poliittisen funktion voimakkaammasta painottamisesta taloudellisen valvonnan puitteissa. Epäpoliittisen BRH:n periaatteen puolesta puhujat joko näkevät taloudellisuuden luonteeltaan oikeudellisenä arviointikriteerinä tai ovat sitoutuneita ankaraan päämäärätavoite -ajatteluun. Tämän periaatteen vastustajat taas alleviivaavat juuri poliittisten arviointien väistämättömyyttä näitä mittapuita käytettäessä. Siitä ei kuitenkaan valitse erimielisyyttä, etteikö BRH:n tarkastus- ja neuvonta-aktiiviteetillä toki olisi poliittisia vaikutuksia.

Jouni Virtanen