

Laskennasta johtamiseen

Tulosarviointi valtion hallinnossa (herätepaperi hallinnon tutkimuksen päivillä 13.–14.11.1991)

Pekka Väänänen

Yrityspärisen tulosohjauksen muokkaaminen julkisen hallinnon johtamis- ja budjetoitinkäytännöksi edellyttää useita »soveltuvin osin» ratkaisuja. Se tarkoittaa, ettei tulosohjausta voida eikä pidäkään soveltaa puhdasoppisesti valtion hallinnon toimintoihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tulosohjaus, rinnakkaisine sitä tukevine muine hallinnon käytäntöjen uudistuksineen, olisi käyttökelpoinen ja hallinnon rationaalisuutta kohentava työskentelytapa.

Puhdasoppisista ratkaisuista poikkeava menettely julkisen hallinnon sovellutuksissa on myös tuloksen määrittäminen ja arviointi. Teknisesti ja loogisesti ei aina ole mahdollista määrittää tuloksia ja vaikutuksia suoraviivaisena riippuvuutena voimavarojen (panosten) suhteen. Tyyppillisiä ovat lukuisat edistämisen- ja kehittämistehtävät, joissa julkisen vallan panos on vain osa tai tulokset ovat välillisiä. Esimerkkejä ovat tuotekehityksen tukeminen, aluepoliittinen tuki, matkailun edistäminen tai kuluttajan valitus.

Näissä tapauksissa tulosten arviointi on perin ongelmallista eivätkä laskennan keinot tue riittävästi tulosten rationaalista arviointia.

Toisen ongelman tulosohjauksen puhdasoppisuuden kannalta aiheuttaa se, että valtionhallinnossa on tilanteita, joissa tulosohjaaja (tulos tavoitteiden asettaja, voimavarojen myöntäjä sekä saavutusten arvioitsija) on sama organisaatio. Tämä koskee mm. ministeriöitä, joiden tehtäviin kuuluu operatiivisia toimintoja, kuten avustusten myöntämistä tai normien antamista.

Tällaisessa tapauksessa, edistämistehtävissä ja »itseohjauksessa», koko tulosohjaus joutuu kyseenalaiseksi, jää näennäiseksi tai keino-tekoiseksi, ellei samalla varmisteta käyttökelpoinen arviointimenettely.

Yritysanalogiasta poikkeavina arviointimenetelminä voivat tulla kysymykseen seuraavantapaiset ratkaisut, joita osin on jo kokeiltukin:

- ulkopuolisilta asiantuntijoilta tilattavat asiat tai hankekohtaiset analyysit saavutetuista tuloksista tai syntyneistä vaikutuksista,
- tuomarimenetelmät, joissa kutsuttu »raati» arvioi toimenpiteitä, tuloksia ja vaikutuksia,
- opponointimenetelmät, jolloin arvostettu, asiaatunteva henkilö voi osallistua jo toimenpiteiden suunnittelu- ja päätöksentekovaiheessa asian käsittelyyn ja tuloksien arviointivaiheessa esittää kantansa,
- asiakaspalauteanalyysit, jolloin seurataan asiakkaiden esittämiä huomautuksia kirjaimella ne ja keskustelemalla niistä työohjaustilanteissa tai tekemällä erillisiä asiakastutkimuksia määrääjain,
- itseanalyysit, jolloin tuloksikokki tarkastelee koko tulosohjausprosessia ja erityisesti tuloksien saavuttamista; menettely kuuluu perusosana aina tuloksikokki työskentelyyn ja on välttämätön osa taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden erittelyä;
- hallintotarkastuspalveluiden käyttö tulosohjauksen arviointiin; perinteinen revisio pääosin korvautuu projektianalyysillä, jotka määräytyvät tulosohjaajan tarpeiden mukaan ja jotka tukevat läheisesti päätöksentekoa ja poliittista ohjausta.

Itseohjauksen itsearviointi

Valtion hallinnon etäisyys poliittisesta päätöksenteosta yhdessä vanhentuneiden johtamiskäytäntöjen kanssa on synnyttänyt hallinnon itseohjauksen. Tavoitteet syntyvät pääosin

hallinnon sisällä eikä selkeitä vastuita ole määritelty.

Tässä tilanteessa hallinnolla on taipumusta vahaan itseohjautumiseen ja heikohkoon poliittiseen ohjautumiseen. Tilanne on omiaan suosimaan menettelyä, jossa hallinto omilla ehdoillaan ohjaa itseään ja omilla ehdoillaan tekee arvioinnit. Seurauksena hallinto katsoo tekevänsä oikeita asioita, oikealla tavalla ja oikein tuloksin.

Itsearviointi sinänsä on tarpeellista, mutta se ei saa korvata ulkopuolista ja poliittisen tason arviointia, jonka puolestaan tulee perustua luotettavaan ja monipuoliseen tietoon. Itsearvioinnin edut ovat lähinnä työnohjauksellisia, oman työn teknisiä parannuksia, mutta eivät kelpaa luotettaviksi arvioinneiksi, evaluoinneiksi.

Valmisteilla olevat arvioinnin menetelmät näyttävät suosivan itsearviointeja, mitä on pidettävä uhkana.

Itsearviointien käyttökelpoisuuden lisäämiseksi valtion tulosjohtamishankkeessa on tulosohjaajan, yleensä ministeriön, vastuita selvästi täsmennettävä. Ei riitä, että ministeriö hyväksyy esitetyt tulostavoitteet ja myöntää voimavarat. Tulostavoitteiden hyväksyminen tulosityksikön esitysten pohjalta näyttää olevan *uusi byrokratian rituaali*. Tavoitteet kelpuutetaan voimavarojen perusteiksi niin yleisellä tasolla, ettei niiden perusteella millään luotettavuuden tasolla voida osoittaa tavoitteiden jääneen saavuttamatta tai tulosityksikön johdon menettelleen taitamattomasti.

Parannuksena tähän olisi tulosohjaajan, ministeriön sisäinen uudistaminen.

Ensinnäkin ministeriöiden sisäisen tarkastuksen, perinteisen revision, tehtävä tulee ra-

dikaalisti ja nopeasti muuttaa siten, että se palvelee välittömästi tulosohjausta; sisäinen tarkastus tehköön ministeriön operatiivisten tehtävien tulosarviointeja ellei noita operatiivisia tehtäviä voida siirtää alemmille hallinnon tasoille. Tässä järjestelyssä *reviisorista tulee evaluattori*. Hänen tehtäviinsä kuuluu sellaisten raporttien laatiminen, ettei se jätä ministeriön johtoa kylmäksi. Näin poistuu se vuosikymmeniä turhauttanut tilanne, ettei johto ole ollut kiinnostunut sisäisestä tarkastuksesta. Nykyisessä revesionäärissä tilanteessa sisäinen tarkastus on johdon kannalta harmiton »lapun kääntäjä», mutta uudessa tilanteessa taas sellaisen tiedon tuottaja, joka pakottaa johdon paneutumaan asioihin.

Toiseksi ministerin tehtävä tulosohjauksessa saa uusia piirteitä. Ministerin tehtävästä tulee työläs myös hallinnonalalla sisäänpäin. Nykyisin ministeri on vahvasti valtioneuvoston jäsen, jolla on runsaasti aikaaviepiä ulkoisia suhteita hoidettavanaan. Ministeriön johtaminen jää virkamiesten harteille joitakin kullekin ministerille erityisen läheisiä yksittäisiä asioita lukuunottamatta. Byrokratian slangissa puhutaan myös »ministerin taudista», joka tarkoittaa lähes kaoottista matkustamista. Sen seurauksena ministeriön toimintojen poliittinen ohjaaminen jää vähälle — »parlamentarismi päättyy ministerin salkkuun». Tämän vuoksi ministerin roolia, tehtäväkuvaa, on uudistettava konkreettisen hallinnollis-poliittisen vastuun suuntaan: *ministeri on manageri* periaatteella. Tähän päästään tukemalla ministerin työtä poliittisen valtiosuhteiden avulla, joka korvaisi nykyiset kansliapäälliköt. Silloin sanonta »kyllä Herra Ministeri» ei tarkoittaisikaan »ei Herra Ministeri».