

RRV responsiivisuuden tarkastajana — eräs esimerkki

Raimo Etelävuori

Ruotsin tarkastusviraston (riksrevisionsverket, RRV) toiminnantarkastuksen (förvaltningsrevision), jota pidetään kansainvälisesti varsin korkeatasoisena, eräänä »painopistealueena» on tarkastaa virastojen kykyä muuttua ja sopeutua niihin uusiin vaatimuksiin, joita virastojen ulkopuolella muodostuu.¹ RRV tutkii siis eräällä tavalla virastojen kykyä hallita muutoksia. Toisaalta voitaisiin puhua myös virastojen responsiivisuuden tarkastuksesta. Eli pystyvätkö virastot uudella tavalla vastaamaan ympäristöjensä muuttuviin tarpeisiin; virasto on sitä responsiivisempi, mitä paremmin se pystyy ottamaan nämä uudet vaateet huomioon toiminnassaan.

Ahosen mukaan (s. 3) responsiivisuuden vaatimukset ovat merkinneet hallinnon arviointia siltä kannalta, mikä on hallinnon kyky reagoida suoraan siihen kohdistuviin vaateisiin toimintojaan, toimintaperiaatteitaan ja rakenteitaan sopeuttamalla, ilman pitkää ja vaivalloista muutosten toteuttamista poliittisen päätöksenteon kautta.

1 RESPONSIIVISUUDEN JAOTTELUJA

Responsiivisuus voidaan jakaa hyvinkin monella eri tavalla: ulkoinen responsiivisuus, sisäinen responsiivisuus, lyhyen aikavälin ja pitkän aikavälin responsiivisuus, aikeen responsiivisuus, sisällön responsiivisuus, muodon responsiivisuus jne. (Etelävuori) Byrokratioita moititaan usein esim. ulkoisen responsiivisuuden puutteesta. Sisäisesti ne useimmiten ovat kuitenkin hyvinkin responsiivisia; tällöin sisäinen responsiivisuus muodostaakin esteen ulkoisen responsiivisuuden lisäämiselle.

Responsiivisuuden tarkastuksessa on kyse vaikuttavuuden arvioinnista: arvioidaan toiminnan vaikutuksia suhteessa hallintoon kohdistuviin vaateisiin. Ahonen (s. 82) erottaa responsiivisuudessa kolme eri lajia: operatiivisen, strategisen ja rakenteellisen responsiivisuuden.

Jotta organisaatio voisi olla (ulkoisesti) responsiivinen, tulisi organisaatiolla olla ensinnäkin kyky vaihdella voimavarojaan (operatiivinen r.) Toisaalta sen pitäisi pystyä muuttamaan sisäisiä rakenteitaan sekä etsimään uusia toimintavaihtoehtoja (strateginen r.). Kolmanneksi organisaation tulisi kyetä mukauttamaan rakenteitaan ja käytäntöjään olosuhteiden muutosten vaatimalla tavalla (rakenteellinen r.). Jotta organisaatio voi siis vastata uudella tavalla uusiin vaateisiin ja tarpeisiin, edellyttää se aina organisaatiossa moninaisia muutoksia. On tietenkin selvä, etteivät »kosmeettiset» muutokset juurikaan paranna tilannetta. Ja mitä suurempia muutostarpeet ovat, sitä suurempia sisäisiä muutoksia myös aina tarvitaan.² Yhteiskunnan muuttuminen tulisi näkyä myös julkishallinnon muutoksina. Ja tähän aihealueeseen RRV on voimakkaasti viime vuosina panostanut; panostuksen tarkoituksenmukaisuutta tuskin voidaan asettaa kyseenalaiseksi.

Hallinnon responsiivisuusvaatimusten esittäminen ja lisääntyminen ei toki Suomessakaan ole tuntematonta; monissa eri yhteyksissä on tähän aiheeseen kiinnitetty huomiota.³

2 ESIMERKKI RUOTSISTA

Mutta miten Ruotsissa on sitten tätä kysymystä tarkastettu? Otamme esimerkiksi RRV:n vuosina 1988—1989 Ruotsin maatalousyliopistoon kohdistaman tarkastuksen; tarkastuksen suorittamiseen oli varattu 300 henkilötyöpäivää. Tarkastuksessa (Går det att förändra forskning? Exemplet Sveriges lantbruksuniversitet, 85 s.) on vastattu kysymykseen, miten yliopisto, lähinnä sen maataloustieteellinen tiedekunta, on pystynyt vastaamaan ympäristönsä muuttuneisiin tietotarpeisiin. Tämän lisäksi tarkastuksessa on selvitetty myös toiminnan uudelleensuuntaamisen esteitä. Tarkastuksessa esitetyt lukuisat muutosehdotukset on kiinteästi nivottu yhteen muuhun kokonaisuuteen.

2.1 Yleinen havainto responsiivisuudesta

Vastaus asetettuun kysymykseen on hyvin selkeä: yliopisto ei ole pystynyt vastaamaan yhteiskunnan asettamiin uusiin vaatimuksiin. Yliopisto on ollut maataloustutkimuksessaan sidottuna lähinnä 1960- ja 1970-luvuilla hahmoteltuun maatalouden tutkimuspolitiikkaan; tällöin tutkimus haluttiin voimakkaasti sitoa maatalouselinkeinon. Tutkimuksen tehtäväksi nähtiin tällöin ratkaista maatalouden tuotantokysymyksiä. Koska maatalouden toimintaehdot ovat 80-luvulla radikaalisesti muuttuneet, tämä ajattelu ei RRV:n mukaan enää päde; ympäristökysymykset, ruuan laatuksymykset jne. kaipaisivat yliopistolta uudenlaisia vastauksia. Mutta uusiin kysymyksiin ei saada vastausta, koska yliopisto on eräällä tavalla »jähmettynyt» vanhaan ajatteluun. Valtion ja maatalouselinkeinon etuyhteys maatalouden tehostamisessa ei ole RRV:n mukaan suinkaan enää mikään itsestäänselvyys; myös uudet sektorit kaipaisivat yliopistolta tietoa. Tavoitteiden kesken näyttäisi siis vallitsevan eräänlainen ristiriita, jossa maatalouselinkeino ja sen tuotantotoiminta näyttäisi RRV:n mukaan kuitenkin olevan edelleen hallitsevassa asemassa.

2.2 Havainnon perustelut

Responsiivisuushavainto on siis hyvinkin dramaattinen. Raportista ei kuitenkaan kovin yksityiskohtaisesti käy ilmi, miten RRV on päätenyt tähän melko tyrmäävään arvioon. Raportissa on kuitenkin monilla eri tavoilla tuettu tätä havaintoa. Toisaalta raportista käy ilmi, että tarkastuksessa on käyty lukuisia eri vaiheita (haastattelut, kyselyt, selvitykset, tutkimukset jne.) yksityiskohtaisesti läpi. RRV myöntää kuitenkin, ettei se ole tarkastuksessa voinut mennä (esim. tutkimusprojekteja on ollut yli 1100 kpl) kovin yksityiskohtien tasolle. Tarkastuksessa on pyritty vain tunnistamaan toiminnan mahdollisesti suurimmat muutokset. Ja näitä muutoksia ei selvityksen mukaan parinkymmenen vuoden aikana ole juurikaan havaittu tapahtuneen. Päinvastoin: eräillä sektoreilla on tapahtunut (esim. tutkimustoiminta yhtäältä ja kokeilutoiminta toisaalta) alkuperäisestä tavoitteesta poikkeavaa toiminnan eriytymistä, joka on vienyt tilannetta vieläkin huonompaan suuntaan. Yliopiston johtaminen on koko ajan myös käynyt vaikeammaksi; toiminnan asiallinen ja muodollinen johtaminen ja valvonta ovat koko ajan eriytyneet toisistaan. Ja tähän on olennaisesti

vaikuttanut ulkopuolisen rahoituksen lisäntyminen. Tätä kautta yliopisto on myös menettänyt kykynsä suunnata toimintaa uudella tavalla. Tutkimuksen yhteys opetukseen on samalla myös heikentynyt. Ja toisaalta kaikkia opiskelupaikkojakaan ei ole enää saatu täytetyksi; RRV olettaa implisiittisesti, että opetus, joka ei lähde yhteiskunnan nykytarpeesta, ei myöskään erityisemmin enää myöskään kiinnosta nuorisoa.

2.3 Miten tähän on päädytty?

Kieltämättä hieman katastrofaaliseen tilanteeseen on RRV:n mukaan päädytty lähinnä siitä syystä, että yliopistolla on ollut aina käytävissäään toimintaansa riittävästi varoja mm. juuri aikaisemmin mainitun ulkoisen rahoituksen kautta. Tämän vuoksi yliopiston ei olekaan tarvinnut uudelleenpriorisoida toimintaansa. RRV kuitenkin ymmärtää yliopistoa; kun tutkimuksen tilaaja on ollut n. 140, on yliopistolla ollut vaikeuksia suunnata toimintaa johonkin määrättyyn suuntaan. Lisärahoitus ei saakaan aikaan haluttuja muutoksia. Päinvastoin: mitä enemmän varoja on käytettävissä, sitä vähemmän on tarvetta muuttaa toimintaa. RRV:n johdopäätös on mielenkiintoinen: lisärahoitus lisää yliopiston tuotosta, joka kuitenkin ei ole, ainakaan kaikilta osin, enää yhteiskunnallisesti myönteisesti vaikuttavaa. Jotta tilannetta voitaisiin parantaa, yliopiston johdolla tulisi olla toimintapolitiikka ja keino muuttaa toimintaa.

2.4 Toiminnan muuttaminen

RRV esittää ensimmäisenä parannuskeinona toiminnan päämääriä; johdon tulisi paneutua aluksi tähän kysymykseen. Tässä yhteydessä tulevat esille, tosin varsin vaisusti, myös toiminta-ajatus, tavoite, keino, organisointi, rakenne eli nk. rationaalisen suunnittelun peruselementit. Nämä viittaukset osoittanevat, ettei tämä suunnittelumalli⁴ ole ollut Ruotsissa, ei ainakaan yliopistoissa, kovin korostuneessa asemassa. RRV:n vastaukset näyttävätkin näin Suomesta katsottuna varsin tutuilta: yliopisto tarvitsee toiminta-ajatuksen ja selvän päämäärän.⁵ Ja tämä päämäärä on muodostettava yhteiskunnan näkökulmasta; kun tässä yhteydessä ei esitetä lainkaan tieteellistä näkökulmaa, vaikuttaa RRV:n kanta melko radikaalilta. Nk. tiedeyhteisölle ei näyttäisi tässä kysymyksessä jäävän juuri lainkaan sanansijaa; kysymystä RRV ei ole ainakaan problematisoinut.

RRV:n mukaan toiminta-ajatusta tarvitaan arvioimaan sitä, toimiiko tutkimus yhteiskunnan kannalta responsiivisesti. Samalla se antaa mahdollisuuden muuttaa toimintaa oikeaan suuntaan. RRV:n kanta vaikuttaa hieman optimistiselta: toiminta-ajatus on responsiivisuuden arvioinnin kannalta varmaan välttämätön, mutta tuskin vielä yksinään riittävä ehto; toki näitä »riittäviä ehtoja» tulee tarkastuksessa esille muissa yhteyksissä.

Yliopiston johdon on vastattava mainitunlaisesta strategiatyöstä, johon koko organisaation tulee kuitenkin sitoutua; keskustelu tulee rakentaa toiminnan sisälle. RRV näyttää tässä siis hylkäävän »rationaaliin suunnitteluun» tavanomaisesti — eräänä sen keskeisenä heikkoutena pidetyn — yhden, kaikkietävän päätöksentekijän mallin.

2.5 Muita muutoskeinoja

RRV ei suinkaan vielä tyydy edelläesitettyihin parannusehdotuksiin. Tarkastuksessa esitetään yksityiskohtainen muutosstrategia (ongelma-alueet, kehittämisalueet, pätevyuden lisääminen, yhteistyö eri elinten välillä jne.) toiminnan muuttamiseksi pidemmällä tähtäyksellä. Tämän lisäksi esitetään myös lyhyen tähtäyksen tavoitteita. Yliopiston hallituksen tulisi esim. ottaa suurempi vastuu yliopistosta kokonaisuutena (yliopisto on »pirstaloitunut»). Yliopiston hallitustakin tulisi RRV:n mukaan voida muuttaa siten, että se voisi paremmin ottaa huomioon ympäristön muuttuvat tarpeet. Koska laskenta- ja kirjanpitojärjestelmää ei ole voitu tarkastuksessa kovin hyvin käyttää hyväksi ja järjestelmässä on havaittu myös muita puutteita (päällekkäisyyttä jne.), tulisi tätä järjestelmää myös kehittää. Samanlainen vaatimus esitetään myös toiminnan seurantajärjestelmälle. RRV näyttää kuitenkin uskovan enemmänkin suunnittelun mahdollisuuksiin muuttaa toimintaa; melko yllättävästi toiminnan seurantajärjestelmää ei raportissa ole erityisemmin kytketty toiminnan suunnittelujärjestelmään.

3. AJATUKSIA TARKASTUKSESTA

Kun tarkastusraportti ei ole kovin vahvasti empiirisesti perusteltu, lukijan on hyvin suuresa määrin uskottava siihen kokonaiskuvaan, jota RRV esittää. Kyse on siis viime kädessä RRV:n luotettavuudesta ja uskottavuudesta. On

tietenkin selvä, ettei julkisuuteen voida raportoida kaikkia tarkastuksen — tässäkin tarkastuksessa paperia lienee kertynyt satoja sivuja — yksityiskohtia, joiden kautta kuva toiminnasta on muodostunut. Käytetty raportointimuoto antaa tällöin esim. »aggressiiviselle», perusteetomia väitteitä esittäville kritikoille tietenkin jo kritiikin perusteen.

Jotain raportilta olisi kuitenkin voinut odottaa enemmän; vaikka yhteiskunnan muuttuneita tarpeita onkin raportissa käsitelty, olisi tältä osin kuitenkin odottanut raportin sisältyvän hieman perusteellisemmän selvityksen. Yliopiston vallitsevan toimintapolitiikan ja eräänlaisen yhteiskunnan »tarvepolitiikan» vertailu jää kieltämättä, kuten otetaan vielä huomioon tämän seikan merkittävä tarkastusstrateginen arvo, hieman puutteelliseksi tai ainakin hieman luonnosmaiseksi. Kun tarkastuksen perushavainto rakentuu kuitenkin tähän vertailuun ja kaikki muutkin tarkastustoimet ovat tästä johdannaisia, olisi tämä vertailu voinut tulla tarkastuksessa paremmin esille.

Toisaalta tarkastajien tutkimustieto- ja responsiivisuuskäsitteet ovat myös melko yksinkertaisia ja ongelmattomia, jota käsitteet perusteellisemmin asiaa tarkasteltaessa eivät kuitenkaan ole. Tarkastajat näyttävät ensinnäkin oletavan, että tutkimustieto on aina ja välittömästi sovellettavissa käytännön toimintaan. Tämä kuva vastaa hyvin huonosti todellisuutta. Organisaation responsiivisuus (vastaako se tarpeita, muuttuvia tarpeita?) ei ole myöskään mikään staattinen käsite. Organisaatio voi tuskin koskaan olla täysin responsiivinen; aina tulee esille uusia tarpeita, jotka kaiken lisäksi voivat olla ristiriitaisia keskenään. Organisaation responsiivisuus voi liikkua siis välillä 0—100 %. Tämä tarkastelu-ulottuvuus tarkastuksesta kuitenkin puuttuu; tuskin yliopiston responsiivisuus sentään aivan nollassa on.

Tarkastusraportin kiinteys — kaikki osat on kiinteästi liitetty toisiinsa — herättää kuitenkin erityistä huomiota. Toiminnan esteiden selvitys on raportin kiintoisin osa. Ja vaikka tarkastuksen perushavainto olisikin ehkä hieman virheellinen tai ainakin liioiteltu, tämä osa raportista jää edelleen käyttökelpoiseksi. Samaa voidaan sanoa myös muutosstrategioiden esittelystä. Tästä päädytäänkin mielenkiintoiseen johtopäätökseen; vaikka tarkastuksen perushavainto olisikin ehkä osittain virheellinen, esteiden ja strategioiden esittely ei kuitenkaan menetä tämän vuoksi juurikaan arvoaan. Yliopiston kyky ymmärtää itseään ja samalla myös oh-

jata itseään entistä paremmin olisi tarkastuksen tuloksena pitänyt parantua. Tarkastuksessa on nimittäin käyty läpi kaikki responsiivisuuteen — ks. Ahosen luokittelu — liittyvät tekijät.

4 ERÄITÄ KYSYMYKSIÄ

Eräs, ainakin näennäinen paradoksi raporttiin näyttää kuitenkin sisältyvän. Jos kerran yliopisto on aina entistä enemmän joutunut ulkoisen rahoituksen ohjaamaksi, eikö tämä sinänsä merkitse jo sitä, että yhteiskunnan tarpeet, uudetkin tarpeet tulevat aina parhaimminkin tyydytetyiksi? Eli ulkoiset rahoitusmarkkinat ohjaavat yliopistoa juuri oikeaan, tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Tätä keinoahan on esim. Suomessa juuri esitettykin keinoksi lisätä organisaation responsiivisuutta; »markkinat» on nähty byrokraattisen suunnittelun vaihtoehtona tai ainakin täydennyksenä, parempana tapana vastata yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Mutta jossain on kuitenkin ilmeisesti raja: pelkästään »markkinoiden» varassa — tämä lienee RRV:n implisiittinen kanta — ei voida toimia; keskitettyä ohjausta ja suunnittelua tarvitaan ainakin jossain määrin. Tutkimuspalvelujen »julkinen» kysyntä, josta pääasiassa on ollut kyse, ei ole pystynyt muodostamaan yhteiskunnan kannalta riittävän »rikkaita» markkinoita. Tarjonta, kysyntä, markkinat ja byrokraatia (tmv.) -tarkastelu olisikin saattanut tuoda tarkastukseen ehkä vielä enemmän käsitteellistä jännitettä.

Vielä eräs huomio: yliopistoa ylempien elinten ohjausta ei, kuten ei yleensä nk. normiohjausta, ole kertomuksessa lainkaan käsitelty. Tästä voidaan tehdä monia johtopäätöksiä: ylempi viranomainen ei juurikaan voi puuttua yliopiston toimintaan. Tai sitten se ei ole siihen puuttunut. Raportistahan käy ilmi, että yliopiston toimintapolitiikasta, »vanhoillisuudesta» on käyty toki ennen tarkastuksen aloittamista jo julkista keskustelua. Käyty keskustelu lienee ollut eräs tarkastuksen suorittamisen lähtökohdakin; asiaan haluttiin selvyys. Erilaisten yliopiston ulkopuolelta asetettujen mahdollisten tavoitteiden arviointia ei tarkastukseen yleisestikään sisälly. Tuskin tarkastajilta on kuitenkaan tämä puoli unohtunut. Pikemminkin lienee kysymys siitä, ettei yliopistolle ole tämän tyyppisiä enemmän tai vähemmän sitovia normatiivisia tavoitteita edes asetettukaan. Tässä Ruotsi ja Suomi poikkeavatkin varmaan jossain määrin toisistaan.

5 YLIOPISTON VASTAUS

Yliopiston vastaus kertomukseen on lievästi sanottuna kriittinen. Eikä asian käsittely suinkaan tähän vastaukseen loppunut; asiasta käytiin julkisuudessa, tiedotusvälineissä kovaakin sananvaihtoa.

Yliopisto aloittaa vastauksensa varsin dramaattisesti: »tutkimus ei ole muuttunut poliitikkojen vaatimusten mukaisesti.» (Tätä RRV esittää.) Yliopisto siis heti alkuun »politisoii» tarkastuksen.

Yliopisto on löytänyt tarkastuksesta huomattavia puutteita: tarkastajia moititaan esim. nk. McNamara-effektistä: tarkastajat ovat mitanneet vain sitä, mitä he »ei-spécialisteina» ovat osanneet ja ymmärtäneet. Toiminnan sisältöä ei ole analysoitu. Ei ole siis tutkittu ohjelmien ja projektien sisältöä, jota kautta toiminnasta yliopiston mukaan vasta voitaisiin tehdä johtopäätöksiä. Väite on ilmeisen oikea, mutta sillä ei tietenkään voi kumota vielä tarkastusta. Kun tutkimusprojekteja on ollut yli tuhat, vaikuttaa yliopiston tarkastusvaade varsin kohtuuttomalta; mikäli kaikki projektit olisi pitänyt tarkastaa, tarkastusta ei varmaan olisi voitu tehdä lainkaan. Relevantin muutosanalyysin sijasta tarkastajat ovat siten selvittelleetkin yliopiston mielestä aivan toisarvoisia seikkoja (nimien muutoksia jne.). Ja tämä on johtunut juuri siitä, että tarkastajat eivät ole spesialisteja. Mainitunlainen asiantuntemattomuusväite onkin muuten juuri eräs arvioinnin arvioijien keskeinen argumenttiperuste; ajattelu johtaa viime kädessä siihen, ettei kukaan muu kuin toimija pysty arvioimaan toimintaa. Ja tämä taas tekisi tarkastus- ja arviointitoiminnan kokonaan yhteiskunnassa merkityksettömäksi.

Yliopisto kiistää myös tarkastajien suorittamien haastattelujen merkityksen: tutkijathan esittävät näissä haastatteluissa mielellään resurssitoiveita juuri niiltä alueilta, joista yhteiskunnassa juuri parhaillaan keskustellaan. Yliopisto viittaa siis siihen, että RRV on suhtautunut kriittikittömästi näihin haastatteluihin.

Yliopiston mielestä, väite pitää kyllä jossain määrin paikkansa, RRV:ltä on puuttunut myös malli, miten yhteistyö maataloustiedekunnan, »politiikan» ja maatalouden kanssa pitäisi järjestää; toki mallin puuttuminen ei tietenkään kumoa tarkastuksen tuloksia. Yliopisto viittaa myös siihen, että yliopistossa on suoritettu myös tutkimusta RRV:n mainitsemilla uusilla toimintaloikoilla (esim. maatalouspolitiikan ja sen tuotantomuotojen kielteisistä vaikutuksista).

Kokeilutoiminnan ja tutkimustoiminnan osalta RRV:n ja yliopiston käsitykset poikkeavat olennaisesti toisistaan. Sitä mitä RRV pitää rasitteena, yliopisto pitää rikkautena. Yliopisto myöntää kuitenkin maataloustiedekunnan toiminnan tulleen lisääntyvästi riippuvaiseksi ulkoisesta rahoituksesta. Esitettyjen kannanottojen sijasta RRV:n oisikin yliopiston mielestä tullut selvittää keinoja tämän yliopistonkin kannalta ongelmalliseksi muodostuneen tilanteen järjestämiseksi.

Yliopisto toivoo, ettei RRV:n työskentelytapa laajemmin leviä ruotsalaiseen tiedeyhteisöön; raportti osoittaa yliopiston mukaan nimitäin tietämättömyyttä yliopiston luonteesta. Yliopistolla ei ole mitään sitä vastaan, että pätevät, mieluummin ulkomaiset arvioivat tekevät asiasta selvityksen; tästä arvioinnista on nimitäin ollut hyviä kokemuksia. RRV:n raportissa tätä arviointia on kyllä käsitelty; RRV on katsonut, että tämän tyyppinen arviointi tapahtuu tieteellisten kriteerien perusteella. Arvioijilla, varsinkin jos he ovat ulkomaisia, ei ole edellytyksiä arvioida toiminnan yhteiskunnallista relevanssia, responsiivisuutta; vaikka tutkimus täytäisikin tieteelliset kriteerit, sen ei välttämättä tarvitse kuitenkaan olla yhteiskunnallisesti relevanttia, validia. Kun otetaan huomioon tarkastuksen tavoite, RRV:n kanta näyttäisi olevan lähempänä totuutta. Tieteellinen ja »yhteiskunnallinen» arviointi lähtevät liikkeelle hieman eri lähtökohdista. Toisaalta kysyä tietenkin voi, tarvitaanko »yhteiskunnallisessa» tutkimustoiminnan arvioinnissa apuna myös tieteellisiä arvioijia. Kun tarkastuksessa on ilmeisesti runsaastikin haastateltu tiedemiehiä, on tämä puoli varmaan tällä tavalla jossakin muodossa saattanut tulla huomioonotetuksi.

Yhteenvetona yliopisto ilmoittaa, ettei raportti ole juuri lainkaan auttanut yliopistoa ratkaisemaan sen ongelmia; yliopistohan myöntää ainakin toiminnan koordinoinnissa näitä ongelmia esiintyvän. Tässä asiassa yliopisto ilmoittaa ryhtyneensäkin jo toimiin. Eli jotain raportti on kuitenkin saanut liikkeelle.

6 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN ARVIOINTI

Vaikuttavuuden arvioinnin arviointi⁶ voidaan (Ahonen, s. 137—139) jakaa viiteen eri vaiheeseen: arvioinnin suunnittelu, tiedonkeruun arviointi, varsinainen analyysi, arviointitulosten raportointi sekä arvioinnin yhteydessä toteutet-

tuun työvaiheiden dokumentointi (luokittelua käytetään Yhdysvaltojen (GAO) tarkastustoiminnan arvioinnissa).

Ainakin pääpiirteittäin RRV:n suorittama tarkastus näyttäisi täyttävän edellä mainitut arvioinnin kriteerit. Kun tarkastusraportti on kuitenkin ilmeisesti vain eräänlainen »jäävuoren huippu», asian yksityiskohtainen selvittely tarkastavan viraston (RRV) ulkopuolelta ei näyttäisi juuri olevan mahdollista. Vaikka yliopisto on joutunut itsekin olemaan varsin aktiivisesti mukana tässä tarkastuksessa sen eri vaiheissa, on sillä saattanut olla myös vaikeuksia hahmottaa tarkastusta kokonaisuudessaan; yliopiston suorittama arvioinnin arviointi (tarkastettavahan tätä tekee) voi hyvinkin siis perustua virheelliseen käsitykseen. Näitä käsityksiä pyritään tarkastuksessa välttämäänkin juuri siten, että tarkastajien ja tarkastettavien välillä rakennetaan tarkastuksen aikana kommunikaatioyhteydet. Kun tarkastuksen arvioinnin arvioinnista viime kädessä kuitenkin vastaa tarkastavan viraston johto, joka jossain määrin on saattanut olla tarkastuksesta kuitenkin sivussa, saattaa tästä seikasta juuri muodostuakin jo eräs institutionaalinen arvioinnin virhemahdollisuus.

Vaikka tarkastavan viraston sisällä enemmän tai vähemmän suoritetaan, esim. ennen ao. kertomuksen julkistamista, suoriteten tarkastuksen arvioinnin arviointia, tarkastettava joutuu itse myös aina suorittamaan tätä arviointia, metaevaluaatiota. Ja ei tämä arviointi vielä tähänkään pääty; tarkastajahan joutuu vielä tämän jälkeen suorittamaan eräänlaista arvioinnin arvioinnin arviointiakin; arvioinnin metaevaluaatiota. Tarkastaja arvioi saamaansa »palautetta». Tämän tyyppinen arvioinnin metaevaluaatio osoittaa usein tarkastettavan metaevaluaatiossa⁷ esiintyvän huomattavia puutteita ja jopa virheitä; toisaalta tämä arviointi osoittaa usein myös sen, ettei asiaa ole ymmärretty tarkastajan tarkoittamalla tavalla. Melko tavallinen metaevaluaation »virhe» on varmaankin se, että joku epäolennainen seikka nostetaan tarkastuksesta erityisen, suhteettoman kritiikin kohteeksi. Ja kun tämä tarkastuksen yksityiskohta »onnistutaan» kumoamaan, falsifioimaan, katsotaan tai ainakin toivotaan, että koko tarkastuskin tämän yksityiskohdan kumoamisen avulla kumoutuisi. Tämän tyyppisiä »strategioita» löytyy varmaan muitakin. Yliopiston vastaukseen näyttää säilyvän myös hieman mainitunlaisia falsifiointirytyksiä. Toisaalta ulkopuolisen on hyvin vaikea toimia tässä asiassa »tuomarina». Eräät yliopiston esittämät kannanotot näyttävät kaiken

lisäksi varsin oikeutetuilta. Mutta onko näillä kannanotoilla sittenkään olennaista merkitystä itse asiaan; tähän on vaikea vastata.

7 TARKASTUKSEN LEGITIIMISYYDESTÄ

Laajempi kysymys liittyykin legitiimisyyteen: yliopisto on pyrkinyt vastauksessaan asettamaan RRV:n tutkimustoiminnan arvioijan tehtävän legitiimisyyden ilmiselvästi kyseenalaiseksi. Ja tämä kyseenalaistaminen ei ole, kuten olisi ehkä voinut olettaa, tapahtunut tavanomaisella autonomiaperusteella: »Yliopistolla tulisi olla itsenäisesti oikeus päättää opetuksesta ja tutkimuksesta.» Ainakin tutkimuksen osalta tätä perustetta on nykyisin, tämä pätee ilmeisesti myös Suomeen, ehkä hankala jo käyttääkään, koska yliopistot ovat entistä enemmän joutuneet riippuvaiseksi ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta (esim. Suomessa sektoritutkimusrahoitus, tavoitetutkimusrahoitus, maksullinen palvelutoimintarahojus jne.). Mainitunkaltaiset legitiimisyysristiriidat, jotka viime kädessä saattavat johtaa jopa legaalisuusristiriitoihin liittyvät ilmeisestikin aina tavalla tai toisella tarkastustoimintaan. Ja mitä »suureman» tehtävän tarkastaja itselleen ottaa — po. tehtävää voidaan tässä mielessä pitääkin juuri »suurena» — sitä suuremmalla todennäköisyydellä tarkastaja voi olettaa tarkastuksen tiimoilta syntyvän myös legitiimisyysristiriitoja, joiden tarkoituksena tai ainakin seurauksena voi olla juuri tiedonmuodostuksen tukahduttaminen. Oli miten oli, po. tarkastus pystyi ilmiselvästi tuottamaan uutta, mielenkiintoista tietoa responsiivisuudesta ja sen ongelmien ratkaisusta.

VIITTEET

1. RRV:n muita »painopistealueita» ovat tulonsiirrot, Informaatiojärjestelmät, uudet toiminta- ja talousmallit (esim. virastot, jotka rahoittavat toimintaansa maksullisten palvelujen avulla) sekä määrättyihin sääntöihin ja määräyksiin liittyvät kysymykset (esim. kysymys määräysten valvontavaikutuksista ja kustannuksista jne.). Toiminnan tarkastus saa »viriketietoja» suunnitteluun julkisesta keskustelusta, erilaisista dokumenteista ja raporteista jne. Syvällisempää tietoa kerätään »pilottitutkimuksista». Suunnittelua palvelevaa tietoa saadaan myös RRV:n tilintarkastuksesta (70 % koko toiminnan volyyminä, riksrevisionsverket: Management: Policies and Approaches, s. 8).
2. Yrityksissä ja laajemmin liiketaloustieteessä tämä responsiivisuuskysymys on pääasiassa liittynyt st-

ategiseen suunnitteluun ja johtamiseen (ks. esim. Ansoff).

3. Esim. valtion vuoden 1988 tulo- ja menoarvioesityksen liitteenä esitetty hallinnon kehittämisskatsaus voidaan nähdä jopa kokonaisuudessaan eräänä keinona kohottaa valtion hallinnon responsiivisuutta. Valtioneuvosto on tehnyt myös eräitä läheisesti asiaan liittyviä päätöksiä. Eräät toteutetut uudistukset (esim. liikelaitosuudistus) voidaan nähdä myös keinona lisätä responsiivisuutta.
4. Suomessa tämä »rationaali suunnittelu» eli huippuaikojaan 60-luvun lopussa ja 70-luvun alussa (ks. esim. Virkkunen).
5. Vastaus näyttää siis hyvinkin tavanomaiselta; vastaava vastaus voidaan antaa melkein päikkään sosiaaliseen toimintaan. Tarkastajat eivät siis ole erityisemmin problematisoineet »rationaalisen suunnittelun» heikkouksia ja puutteita (ks. esim. Vartola: s. 25—32).
6. Ensi sijassa tarkastettava virasto, mutta usein myös muut asiantuntijavirastot joutuvatkin usein suorittamaan tätä tarkastuksen arviointia, metaevaluaatiota. Tämä metaevaluaatio saattaisi olla hyvin mielenkiintoinen tutkimusalue: evaluaation systemaattisuus, kattavuus, kriteerit, argumentit, ymmärtämisen problematiikka jne. Mitä »pidemmälle» arvioinnissa itse toiminnasta mennään (arvioinnin arviointi, arvioinnin metaevaluaatio, metaevaluaation metaevaluaatio jne.), sitä »hatarammaksi» ja »epäluotettavammaksi» tämän arvioinnin voidaan olettaa muodostuvan. Vaikka arvioinnin arviointiketjut tuottavatkin aina uutta tietoa, niin varsinaisen lähtökohdan (toiminta) saattaa hyvinkin muodostua aina vain »utuisemmaksi», etäisemmäksi.

LÄHTEET

- Ahonen Pertti: Hallinnon arvioinnin lähestymistapa, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1985.
- Ansoff H. Igor: Strategisen johtamisen käsikirja, Ota-va, Keuruu 1984.
- Etelävuori Raimo: Toiminnan responsiivisuudesta: kysymyksiä ja eräänlaisia vastauksia, Tarkkamarkka (VTV:n tiedote) 2/89.
- Riksrevisionsverket: Går det att förändra forskning? Exemplet Sveriges lantbruksuniversitet, Stockholm 1988.
- Riksrevisionsverket: Management: Policies and Approaches, Country Paper, Sweden teoksessa INTO-SAI CONGRESS: Management In Government Auditing, Theme 1, BERLIN 1989.
- Virkkunen Paavo: Virasto- ja laitoskohtainen suunnittelu, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1973.
- Vartola Juha: Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1985.