

JOHDATUSTA HALLINNON ARVIOINTIIN

Pertti Ahonen: Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Valtiovarainministeriö, Järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1985. 151 s.

Ahonen määrittelee tutkimustehtävänsä seuraavaan tapaan: »Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erilaisia *käsitteellisiä lähestymistapoja* hallinnon arvioinnin ongelmiin. Kysymys on ensisijassa *toimenpiteiden* ja niiden *toteuttamisorganisaation* arvioinnista. Huomiota kohdistetaan myös eräisiin lähestymistapojen toteutuneisiin tai mahdollisiin *sovellutuksiin*. Poliittis-hallinnollisia *arviointikäytäntöjä* ei tarkastella. Tutkimuksen näkökulma on ensi sijassa julkishallinnon, siis julkishallintotieteen, perspektiivi. Tämän perspektiivin täsmentäminen tapahtuu ennen muuta tiedon- ja tieteesosiologisesta sekä

tiedonpolitiikan (tietoa, sen tuotantoa ja käyttöä tutkivan valtio-opin ja julkishallinnon osan) näkökulmasta.» (s. 3–4)

Sekä esipuheessa että muualla teosta luonnehditaan tutkimukseksi. Teoksessa tarkastellaan viittä arvioinnin ulottuvuutta: laillisuus, toiminnallinen, erityisesti taloudellinen tehokkuus, vaikuttavuus, organisoimien tehokkuus sekä informaatiojärjestelmien toimivuus. Kunkin ulottuvuuden luonteen ja sisällön esittelyn lisäksi Ahonen havainnollistaa asiaa sovellutus esimerkein sekä esittää arvioinnin kriteerilistoja. Tällaisena kirjan rakenne on selkeä ja perusteltu. Kun kuitenkin ei esitetä arviointilähestymistapoja koskevaa tutkimusongelmaa eikä lähestymistapoja analysoida samoin yhteinäisin teemoin, kirja ei ole itsenäinen tai yhtenäinen tutkimus, vaan käsikirjatyyppinen oppikirja.

Edellä sanottu ei merkitse kirjan vähättelyä. Ahonen lähestyy aihettaan aidon tutkijan ottein ja saa siitä irti varsin paljon. Arvioinnin lähestymistapoja jo ennestään tuntevallekin teos on lukemisen arvoinen siksi, että siinä myös problematisoidaan eri lähestymistapoja ja niiden hyödyllisyyttä ja käytettävyyttä. Sama koskee niitä osia, joissa Ahonen tarkastelee lähestymistapoja kriittisesti.

Kirja jakautuu kuuteen päälukuun. Johdanto-osassa esitetään hallinnon arvioinnin käsite, tutkimustehtävä, viitekehys ja esityksen jäsentely. Viitekehys on yksinkertainen malli päätöksentekijästä alkaen toimeenpano-organisaatioon ja -prosessiin eli hallintoon ja siitä kohdesektoriin ja käyttäjiin. Mallin osien suhteita laillisuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden, organisatorisen tehokkuuden sekä informaatiojärjestelmien arvioinnissa analysoidaan tässä järjestyksessä kirjan muissa viidessä pääluvussa. Ratkaisu on perusteltu ja looginen. Silti kriittinen lukija jää pohtimaan, miksi eräät tärkeät arvioinnin kohdealueet on jätetty pois. Ainakin suunnittelu- ja yleensä valmistelutyön arviointi olisi mielestäni ansainnut oman tarkastelunsa koska se on ydinalue, jolla erilaiset tuet ja vaateet kohtaavat byrokraattisen hallinnon oman rakenteellisen logiikan sekä toisaalta virkakunnan ja sen omien asiakassegmenttien prosesseihin välittämät withinputit. Nyt suunnittelujärjestelmien arviointi saa tilaa kaksi ja puoli sivua informaatiojärjestelmiä käsittelevässä pääluvussa, mikä on liian vähän.

Muutenkin kirjaa olisi olennaisesti parantanut kokonaisvaltaisempi ote. Byrokraattiset rakenteet, jotka lukemattomin tavoin säätelevät sitä, mikä on välttämätöntä ja mikä on mahdollista, jäävät valitussa ratkaisussa taka-alalle. Samoin lukija kaipaa selkeämpää kannanottoa arvioinnin eri lähestymistapojen ja keinojen hyödyllisyydestä ja sovellettavuudesta eri tehtäväalueilla. Esimerkiksi vaikuttavuuden arviointi on perin erilaista ulkoasiainhallinnossa kuin vaikkapa sosiaali- ja terveyshallinnossa. Sama koskee toiminnallista ja

organisatorista tehokkuutta. Lukija jää kaipaamaan rohkeampia kannanottoja siitä, millä hallinnonaloilla ja millaisissa tehtävissä kukin arviointimenetelmä voisi olla hyödyllinen ja missä sitä tulisi käyttää. Tällainen analyysi ja pohdinta olisi sopinut sinänsä hyvään mutta nyt liian lyhyeksi jäävään lukuun 6.5 »arvioinnin arvioinnista».

Kun arvioidaan teoksen eri osia, päädytään siihen, että kirjassa on kolme hyvää ja kaksi vähemmän hyvää lukua. Parhaimmillaan Ahonen on toiminnallisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin lähestymistapojen esittelyssä ja erittelyssä. Myös informaatiojärjestelmien tarkastelu, suppeudestaan ja rajauksistaan huolimatta, on kiintoisa. Sen sijaan laillisuuden arviointia käsittelevän luvun poistaminen ei olisi juuri kirjaa heikentänyt. Parempi kuin laillisuuden käsittely irrallaan ja omana lukunaan olisi ollut ratkaisu, jossa laillisuusproblematiikka olisi viety muiden lukujen sisään siten, että erityisesti tehokkuus- ja vaikuttavuustarkastelussa olisi tuotu esiin toimenpiteiden laillisuutta ja kansalaisten oikeusturvaa koskevia näkökohtia. En pidä laillisuuslukua huonona, mutta katson, että se suppeudessaan ja irrallisuudessaan jää melko vähän antavaksi.

Ongelmallisin luku kirjassa on viides. »Hallinnon organisatorisen tehokkuuden arviointi». Siinä olisi tullut ottaa kantaa siihen, mitä valtionhallinto on ja mitä erityyppisiä tehtäviä se hoitaa. Koska valtionhallinnon organisaation perimmäisenä tehtävänä on yhteiskunnan koossapitäminen ja sen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaaminen, kysymys organisatorisesta tehokkuudesta on myös toinen asia kuin silloin, kun tarkastellaan julkisia palveluja kansalaisille tuottavia tai välittäviä organisaatioita. Tietenkin Ahonen tuon tietää. Hän vain on sivuuttanut sen – ehkä itsestäänselvytenä, mitä se ei kuitenkaan ole. Muutoinkin organisatorisen tehokkuuden arviointia tarkasteleva luku jää vähiten antavaksi. Koulukunnittain etenevä kriteerilistojen esittely ei johda kunnolliseen kokonaiskuvaan. Organisaation organisatorinen tehokkuus on niin laaja, runsaasti tutkittu ja myös tuloksia tuottanut alue, että laajempi, syvemmälle menevä ja moderniin analyysiin perustuvien arvioinnin menetelmien esittely olisi ollut tarpeen ja myös mahdollinen.

Kriittisistä näkökohdista huolimatta Ahosen kirja on hyödyllinen ja tarpeellinen. Se soveltuu hyvin oppikirjaksi hallintokoulutukseen sekä johdattavaksi oppaaksi hallintoa ja sen tuloksellisuutta työkseen kehittäville.

Juha Vartola