

JULKISEN HALLINNON TULOSKONTROLLI

Risto Volanen

Julkista hallintoa on viime vuosina pyritty uudistamaan lähinnä yksityiseltä sektorilta saatujen vaikutteiden pohjalta. Eräänä tavoitteena on tällöin ollut hallinnon tuloksellisuuden edistäminen. Hallinnon tuloskontrolli on kuitenkin edennyt varsin hitaasti, ja se on kohdannut myös vastustusta. Sielläkin, missä eräitä osauudistuksia on viety läpi, käytännön ohjaus ja kontrolli tapahtuvat usein perinteisen resurssibudjettoinnin ja julkisoikeudellisten säädösten pohjalta.

Rinnan julkisen hallinnon tuloskontrollin hitaan edistymisen kanssa on hallinnon tuloksellisuuden vaatimus tullut yhä ajankohtaisemmaksi. Kokonaistuotannon kasvun hidastuminen merkitsee myös julkisten menojen kasvun hidastumista. Uusien yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen edellyttää näin ollen hallinnon tehokkuuden lisäämistä.

1. OHJELMABUDJETOINTI JA KONTROLLI

Laajin viime aikojen julkisen hallinnon uudistamisyritys on ollut ohjelma-budjetointi johdannaisineen. Alkuperäisellä »suunnittelu—ohjelmointi—budjetointi»-järjestelmällä oli useita ajatuksellisia taustoja. Tulosten kontrollin kannalta tärkeimpänä »aatehistoriallisena» lähtökohtana voidaan pitää vuosisadan alkuvuosikymmeninä duPont yhtymässä tehtyä kehittämistyötä. (Christenson 1975, 2)

DuPont yhtymästä Generals Motors yhtymän finanssihallinnon apulaisjohtajaksi siirtynyt F. Donaldson Brown julkaisi vuonna 1924 joukon artikkeleita otsikolla »Hinnottelupolitiikan ja finanssikontrollin suhteesta». Tutkimuksen ydinajatuksena oli tarkastella yrityksen jokaista yksikköä tämän tavoitteesta käsin ja suhteuttaa kaikki tavoitteen toteutumiseen vaikuttavat päätökset (ko. artikkeleissa hinnoittelupäätökset) tähän tavoitteeseen. Lienee

tarpeetonta mainita, että duPontin ja General Motorsin yksiköiden tavoite oli mahdollisimman korkea tuotto sijoitetulle pääomalle. General Motorsista Brownin menetelmä siirtyi myös Ford-yhtymään, ja täältä Robert McNamaran mukana Yhdysvaltojen puolustusministeriöön ja lopulta koko liittovaltion hallintoon vuonna 1965. (Christenson 1975, 4)

Yrityksen yleistavoitteeksi luonnehdittua voittoa vastaa alkuperäisessä suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi järjestelmässä sosiaalinen hyvinvointi, jonka muutokset mitataan rahamääräisinä utiliteetteina (esim. säästetyt ihmiselämän tai työmatkatunnin arvo) tai sosiaali-indikaattoreiden avulla (esim. odotettavissa oleva elinikä tai lapsikuolleisuus). Kuten yrityksissä, myös PPBS:ssä yleisimmän tason tavoite konkretisoidaan organisaation eri tasojen operationaalisiksi tavoitteiksi.

Alkuperäisessä amerikkalaisessa järjestelmässä ylimmän tason organisaatio-tavoitteita olivat ohjelmakategoriat (program categories) ja alakategoriat (sub-categories). Näiden alapuolella olivat ohjelmaelementit (program elements), jotka muodostuivat organisaatioyksiköiden »välittömästi tuottamista» yhdestä tai useammasta mitattavissa olevasta suoritteesta (output). Suoritteiden mittaus tapahtui suoriteindikaattoreiden (output indicators) avulla (esim. ammattiopetuksessa olevien lukumäärä tai sairaaloiden hoitopäivien lukumäärä). Ohjelmabudjetoinnin ajattelutapaa kuvastaa vaatimus, että »organisaation käyttämien panosten (inputs) tulisi vaihdella suoritetaso (outputs) vaihdella . . .» (Bureau of Budget Bulletin, 66-3, 68-4/Christenson 1975)

Perinteisessä PPBS-kirjallisuudessa *kontrolli* on suunnittelua, ohjelmointia ja budjetointia seuraava neljäs vaihe, joka samalla luo informaatiopohjaa seuraavalle PPBS-kierrokselle. Mikäli ohjelmabudjetointi olisi voitu toteuttaa alkuperäisessä muodossaan, olisi julkisen hallinnon tulosten kontrolli saman tapainen kuin duPont- tai General Motors -yhtymässä. Tavanomaisen laskentatoimen avulla voitaisiin seurata suoritteiden ja näistä rakentuvien ohjelma-kokonaisuuksien toteutumista sekä määrittää »tuotantokustannukset» yksityisistä suoritteista aina sosiaali-indikaattoreiden osoittamiin muutoksiin asti.

Valtio-organisaation tuotannon määrän ja yksikkökustannusten tarkka tunteminen olisi tehnyt mahdolliseksi myös varsin suoraviivaisen toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden kontrollin. PPBS-kirjallisuudessa pyrittiin jopa arvioimaan julkisen toiminnan kannattavuutta liiketaloudellisin perustein: jos julkisen tuotannon arvo (esim. säästetty ihmishenki tai työmatkaminuutti) voitaisiin määrittää täsmällisesti olisi mahdollista vertailla sijoitetun verodollarin nykyarvoa tietyn korkokannan vallitessa vaikkapa terveydenhoito-, liikenne-, puolustus- ja yksityisellä sektorilla.

Ohjelmabudjetointi ja siihen liittyvä tuloskontrolli joutuivat Yhdysvalloissa varsin pian vaikeuksiin. Presidentti Nixonin hallinnon aikana liitto-

valtion hallintoa pyrittiin kehittämään tavoitejohtamisen (MBO) ja presidentti Carterin aikana nollapohjabudjetoinnin pohjalta. Vaikka näillä menetelmillä onkin tietty ajatuksellinen yhteys ohjelmabudjetointiin, USA:n liittovaltion hallinnon kehittämistyön jatkuva käymistila ei tarjoa kovin kiitollista kohdetta julkisen hallinnon tulokontrolleista saatujen kokemusten tarkempaan erittelyyn. Kiinteämpi ja tuloksiltaan selväpiirteisempi kohde on Ranskan valtionhallinto, jossa ohjelmabudjetointi ja siihen liittyvä kontrolli on pyritty toteuttamaan niin pitkälle kuin mahdollista.

2. R.C.B.

»Budjettivalintojen järjeistäminen» (Rationalisation des choix budgétaires, R.C.B) aloitettiin Ranskassa vuonna 1968 mallina amerikkalainen PPBS. Menetelmän nopean liikkeellelähdon selittää osaltaan Ranskassa jo vuonna 1946 aloitettu koko kansantalouden viisivuotissuunnittelu, jonka julkisen sektorin sovellutukseksi ohjelmabudjetointi näytti soveltuvan varsin hyvin. (Huet et Bravo 1973, 22–24)

R.C.B:tä ryhdyttiin toteuttamaan rinnan kolmella alueella. Hallinnon toiminnan ja ohjelmien taloudellista analyysiä pyrittiin vahvistamaan. Perinteisen budjetin rinnalle kehitettiin ohjelmabudjetti, joka vuoden 1980 kansallisen tason budjetissa kattoi koko hallinnon. Johtamisen modernisointi ja kontrolli (le controle de gestion) korostui Ranskassa jo alussa melko voimakkaasti.¹

Vaikka toimintaohjelmien taloudellinen analyysi ja ohjelmabudjetointi on toteutettu määrätietoisesti, Ranskassa on törmätty samantapaisiin ongelmiin kuin Yhdysvalloissa. Ehkä parhaat tulokset on saavutettu em. perinteiseen viisivuotissuunnitteluun välittömästi kytkeytyvässä painopisteohjelmien (l'action prioritaire) toteuttamisessa: *VII suunnitelmaan* (1976–1980) 25 paino-ohjelmasta tuli rahoitetuksi 95,1 %. (Bravo 1980, 11) Pääosa ohjelmabudjeteista koetaan kuitenkin irrallisiksi ja väkinäisesti aikaansaaduiksi: budjettiin liittyvä päätöksenteko ja kontrolli tapahtuu jatkuvasti perinteisen momenttiluokituksen pohjalta.

Toukokuussa 1980 pidettyyn ranskalaisten tutkijoiden ja hallintomiesten kollokvioon² valmistettujen raporttien pohjalta prof. Xavier Greffe esitti seuraavan yhteenvedon: »julkisen sektorin ohjelmointi näyttää pysähtyneen, mutta hallinnon modernisointia yritetään vielä». (Greffe 1980) Hallinnon modernisoinnilla hän tarkoitti juuri johtamista tukevia kontrollijärjestelmiä. Paradoksaalista kyllä, neljätoista vuotta modernisoinnin aloittamisen jälkeen, myös tulokontrolle on useilla hallinnonaloilla vasta kokeiluvaiheessa tai

käytössä vain osassa hallintoyksiköitä. R.C.B:n osana aloitettu modernisointi muodostuu kolmesta toisiinsa liittyvästä kokonaisuudesta: kustannuslaskennasta, suoriteindikaattoreiden kehittämisestä ja johdon tulostustaulun (tableau de bord) kehittämisestä. Tavallaan neljäntenä kehittämiskohteena voidaan pitää atk:n laajaa hyväksikäyttöä R.C.B:n kaikissa vaiheissa. (Compoint 1980)

Kustannuslaskennan menetelmät ovat ranskalaisessa julkisen hallinnon modernisoinnissa perinteisiä yksityiseltä sektorilta lainattuja: kullekin suoriteindikaattorin osoittamalle suoritteelle pyritään osoittamaan sen »valmistuskustannus». Tällöin R.C.B:n kontrollivaiheen käsitteellinen ja käytännöllinen ydinongelma on sama kuin suunnittelu ja budjetointivaiheessa: mitä ovat ne indikaattorein mitattavat suoritteet, joihin kustannukset kohdennetaan ja joista ohjelmat, »ohjelmaryhmät» (groupe des programmes), »ohjelma-alueet» (domaine des programmes) rakentuvat.

Johdon tulostustaulu (tableau de bord) on ranskalaisessa järjestelmässä hallintoyksikön toiminnan tulosten ja kustannusten keskitetty esitys. Tulostustauluun kootaan esim. neljännesvuosittain yksikön toiminnan tulosten ja kustannusten budjetoidut ja toteutuneet arvot. Samoin siinä voidaan esittää keskeisiä suhdelukuja esim. tuottavuudesta.

3. TULOSKONTROLLI RANSKAN JULKISTEN TÖIDEN HALLINNOSSA

Ranskan valtionhallinnon kokemuksia R.C.B:iin liittyvästä tulokontrollista kuvaavat hyvin julkisten töiden ministeriöstä (le Ministère de l'Équipement) saadut kokemukset.

Julkisten töiden ministeriö aloitti vuosina 1968–1972 hallinnon modernisointikokeiluja kuudessa departementtitasoisessa piirihallintoyksikössä. Näistä neljä joutui varsin pian vaikeuksiin, koska yritys nojasi varsinaisesta hallinnosta irrallaan olevan spesialistiryhmän »suurelliseen» ja »liian sofistikoituun» suunnitelmaan. Moselin ja de Meurthen hallintoyksiköiden »operaatio Pilotti» oli sen sijaan riittävän maanläheinen myönteisten ja kriittisten kokemusten kartuttamiseksi. (Bozon 1980)

Operaatio Pilotissa asetettiin budjetoinnin yhteydessä kullekin hallintoyksikölle vuodeksi tulosindikaattorein ilmaistu tavoite. Tämä tavoite taas jaettiin alatavoitteisiin organisaation alimmalle tasolle ja eräin osin aina yksityisiin työntekijöihin asti. Perustettu laskentayksikkö kokosi määräjain kullekin tulosvastuussa olevalle henkilölle ja organisaatioyksikölle tulostustaulun, josta ilmeni tavoitteen toteutuminen ja käytetyt resurssit. Tavoitejohtamiseen viittaavana elementtinä voitaneen pitää erityisesti tavoitebud-

jettien valmistelun yhteydessä käytyä keskustelua sekä pyrkimystä desentralisoida tulosvastuu mahdollisimman alas.

Moselin ja deMeurthen kokeilu lisäsi alkuvuosina kokeiluun osallistuneiden hallintoyksiköiden tuottavuutta. Alkuinnostuksen jälkeen hallintoyksiköiden mielenkiinto operaatio Pilotiin alkoi kuitenkin heiketä ja siitä tuli vähitellen ylimääräinen lisä perinteisten menetelmien rinnalle. Em. kollokviossa raportoinut opetusministeriön kiinteistöjohtaja Claude Bozon osoitti hankkeen väsymiselle useita syitä.

1. Perinteinen resurssibudjetointi säilyi tavoitebudjettien ja tuloskontrollin yläpuolella: huomattavaa työpanosta edellyttävästä uudesta järjestelmästä huolimatta varsinainen päätöksenteko, ohjaus ja finanssikontrolli tapahtuivat perinteisen resurssibudjetoinnin ja »momenttikurin» valvomisen pohjalta.

2. Julkinen hallintoyksikkö on voimakkaiden »ulkoisten ja poliittisten rajoitusten» alainen: laajasta ja teknisesti oikeasta kustannuslaskennasta huolimatta jokin sosiaalinen painostusryhmä tai poliittinen tekijä voi saada aikaan »epädullisen» ratkaisun. Tämä taas helposti johtaa hallinnon kustannustietoisuuden ja motivaation heikkenemiseen.

3. Yleisön (kuntien, työmarkkinaosapuolten, poliittisten puolueiden, ym. painostusryhmien) asenteet Moselin ja deMeurthen hallintoyksikköihin muuttuivat kielteiseksi. Niinpä vuonna 1975 tehty tutkimus osoitti, että näissä departementeissa kiinteistöhallinnon kanssa asioivien tähän hallintoon kohdistama luottamus ja arvostus oli huomattavasti vähäisempi kuin vertailudepartementeissa. Bozonin mukaan tämä oli seurausta siitä, että keskittyessään kustannustietoiseen tavoiteindikaattoreiden osoittamien tavoitteiden toteuttamiseen, hallintoyksiköt olivat lyöneet laimin ei-mittavia tavoitteita ja vähentäneet tuntuvasti neuvottelevaa kanssakäymistä sosiaalisten ryhmien kanssa.

4. Ranskan valtionhallinnon perinne ja 1970-luvun yleinen kehitystrendi on ollut operaatio Pilotin vastainen. Ranskan valtionhallinnon finanssikontrolli on vanhastaan varsin keskittynyt, ja vuodesta 1974 kansantalouden kriisi on johtanut perinteisen kontrollin kiristymiseen entisestäänkin. Samaan aikaan ammattiyhdistystoiminnan laajeneminen julkisella sektorilla on johtanut yhä keskitetympiin työmarkkinaratkaisuihin, mikä on vähentänyt hallinnon joustavuutta ja johtanut palkkausmenojen entistäkin keskitetympään päätöksentekoon ja kontrolliin.

5. Kaikki edellä mainitut ongelmat johtivat varsin pian siihen, että poliittisen johdon mielenkiinto operaatio Pilotin tapaiseen hallinnon modernisointiin väheni nopeasti. Niinpä vuonna 1972 virkaan astunut uusi ministeri ei enää antanut aktiivista tukea hallinnon uudistushankkeille.

Alkuvuosien tuottavuuden paranemisen rinnalla Bozon katsoo operaatio Pilotin myönteiseksi kokemukseksi myös hallinnon sisäisen keskustelun täs-

mentymisen ja tason nousun. Erityisesti tavoitebudjetiteja laadittaessa organisaation eri sektorit ja tasot kävivät alkuvaiheessa laajan, tavoitetietoisuutta vahvistavan keskustelun. Mielenkiinnon vähennyttyä koko uudistukseen myös tavoitekeskustelu on käynyt muodollisemmaksi. Alkuvaiheessa hanke näytti saavan aikaan myönteistä tavoitekeskustelua myös hallinnon ja sosiaalisten ryhmien välillä. Mutta kun suorite- ja tuottavuustavoitteet määräytyivät toisaalta keskusjohdon (kansalliskokouksen, hallituksen, ministeriön) päätösten ja toisaalta teknisen kvantifiointitarpeiden pohjalta, kääntyi keskustelu pian hallintoa vastaan. Tämä taas oli eräänä syynä edellä mainittuihin yleisön kielteisiin asenteisiin.

Bozon tiivistää raporttinsa keskeisen johtopäätöksen seuraavasti: »Moselin ja deMeurthen departementtien kokemus osoittaa, että (kokeilulla, RV) johtamisjärjestelmällä on taipumus . . . asettaa suora tuotos etuoikeutettuun asemaan – kvantitatiivinen kvalitatiivisen edelle. Näinkin heterogeenisessä ministeriössä ajatus täydellisen kattavasta ja yhtenäisestä johtamisjärjestelmästä . . . osoittautuu nopeasti utopiaksi.»

4. TULOSKONTROLLIN KOKEMUKSET RANSKASSA

Em. kollokviossa esitettiin Julkisten töiden ministeriötä vastaava raportti seitsemältä hallinnonalalta. Yleisesti ottaen hallinnon tulokontrollin kokemukset näyttävät Ranskassa olleen sitä parempia mitä vaatimattomampia alkuperäiset tavoitteet ovat olleet. Kuitenkin kaikilla tutkituilla aloilla toistuvat jossakin muodossa edellä luonnehditut kiinteistöhallinnon ongelmat.

Ranskan valtionhallinnon tutkimus- ja jatkokoulutuskeskuksen (Centre d'Etudes Supérieures du Management des Administrations Publiques, CESMAP) valmistama raporttien yleisanalyysi (CESMAP 1980) painottui kahteen suuntaan:

- perinteisten ja uusien johtamis- ja kontrolliteorian perusteiden tarkasteluun,
- uudistuspyrkimysten taustalla olevan hallinto- ja kontrolliteorian perusteiden tarkasteluun.

CESMAP:in suorittama kontrolliteorian käsitteellinen analyysi tiivistyy seuraavaan teesiin: »Julkisen hallinnon tulokontrollilla (le controle de la gestion publique) tulee olla muita pyrkimyksiä (kuin yrityshallinnolla, RV) eikä sen pidä epäillä tehdä nykyistä selvempää eroa käsitteisiin, jotka se on tähän asti lainannut yksityiseltä yritykseltä.» Analyysin mukaan julkisen hallinnon ja yrityshallinnon samaistamisessa tehdään kaksi virhettä. Ensiksi, samaistetaan julkisen hallinnon tuote ja yrityksen tuote. Toiseksi, ei oteta

huomioon julkisen hallinnon päätöksentekijän erityispiirteitä.

CESMAP:in analyysi huomauttaa, että tuloskontrolli on viety pisimmälle aloilla, jotka eniten muistuttavat teollista tai kaupallista toimintaa: tienrakennuksessa, armeijan teollisissa palveluksissa tai posti- ja lennätinlaitoksessa. »Voidaan helposti ymmärtää, että opetus- ympäristö- tai terveyshallinto ovat vastahakoisempia tuloskontrolliin, joka perustuu samanlaisiin käsitteisiin.»

Analyysi tekee Robert N. Anthonyn nojautuen,³ alun perin Chester I. Barnardin esittämän eron organisaation *tuloksellisuuden* (l'efficacité, engl. effectiveness) ja *taloudellisuuden* (l'efficience, engl. efficiency) välillä. Tuloksellisuudella viitataan organisaation tavoitteen saavuttamiseen tai saavuttamisasteeseen: »kun tietty, haluttu tavoite on saavutettu, sanomme, että toiminta on ollut tuloksellista». Taloudellisuudella viitataan tietyn tavoitteen saavuttamiseen tarvittaviin resursseihin: mitä vähemmän tarvitaan resursseja tietyn tavoitteen toteuttamiseen, sitä taloudellisempaa toiminta on. Tämän erottelun pohjalta analyysi p ytyy ilmeisen oikeaan johtop t kseen: »julkisen sairaalan tai koulun tuloksellisuutta ei voida mitata hoitopäivien tai oppilastuntien lukum r ll  . . . näissä tapauksissa arvostelma hallintoyksikön toiminnan tuloksellisuudesta on esitettävä yhteisön toimesta ei-quantitatiivisin m reihin.»

Tietyllä analyysin tasolla julkinen hallintoyksikkö ja yksityinen yritys ovat samankaltaisia: ne toteuttavat tietyj  tavoitteita (tuloksellisuuden vaatimus) niukoin voimavaroin (taloudellisuuden vaatimus). Yksityisellä sektorilla tuotettujen hyödykkeiden m r  ja yksikkökustannukset voidaan mitata, ja arvostelman tuotteiden tarpeellisuudesta ja laadullisista ominaisuuksista esittä kuluttaja tehdess n ostop t ksen. Julkisella sektorilla huomattava osa hallintoyksiköiden tavoitteista on vaikeasti kvantifioitavissa tai kokonaan ei-quantitatiivisia, ja tavoitteet asetetaan (tarpeellisuus harkitaan) poliittisen prosessin välityksellä. Julkisen hallinnon tuloskontrollin kehittäminen edellytt ekin kontrollin peruselementin, hallinnon tavoitteet/aikaansaannoksen täsmällistä analyysiä.

5. TALOUDELLISUUS- JA TULOKSELLISUUSKONTROLLIN ERIYTTÄMINEN

Valtio-organisaation vanhimpia tehtäviä ovat yhteisön sisäisen oikeuskäsityksen ja ulkoisen turvallisuuden ylläpitäminen. Oikeusk sityksen ylläpitäminen merkitsi yhteisön jäsenten vuorovaikutuksessaan noudattamien *toimintatas ant jen* sopimista ja näiden seuraamisen kontrollia. Puolustuksen ylläpitäminen taas merkitsi puolustusvalmiuden organisoimista ja mahdollista käyttö-

mistä. Vuosisatojen kuluessa valtio-organisaation johto on saanut tai ottanut myös *tavara- tai palvelutuotannon* tehtäviä (esim. posti, maantiet, rautatiet). Uusien tehtävien ottamisen yhteydessä ovat yhteisön jäsenten edustajat (säädyt, eduskunta) tavallisesti sopineet myös toiminnan rahoittamisesta (vero- tai muu rahoitus).

Myös pääosa⁴ modemin valtion lukuisista tehtävistä voidaan ryhmittää seuraavasti:⁵

- (1) Kansalaisten ja kansalaisryhmien noudattamien sääntöjen sopiminen ja niiden noudattamisen valvominen.
- (2) Kansalaisten henkisten fyysisten ja sosiaalisten valmiuksien muodostaminen, ylläpitäminen ja palauttaminen.
- (3) Fyysisten ja palvelushyödykkeiden tuottaminen ja jakelu.

Julkisen ja yksityisen organisaation kontrollilla on kaksi tehtävää: tavoitteen toteutumisen (tuloksellisuuden) kontrolli ja tavoitteen toteuttamiseen tarvittavien voimavarojen (taloudellisuuden) kontrolli. Jotta kummankin tehtävän samanaikainen toteuttaminen olisi mahdollista:

- organisaation tavoite ja sen toteutumisaste tulisi voida identifioida mitattavasti,
- tavoite tulisi voida palauttaa kvantitatiivisesti organisaation välittömästi tuottamiin suoritteisiin, joihin voidaan kustannuslaskennan avulla kohdistaa tuotannon välittömät ja välilliset kustannukset.

Ohjelmabudjetointi ja siihen liittyvä tuloskontrolli tekevät juuri edellä mainitut olettamukset, jotka toteutuvat vain osassa julkista hallintoa.

Toimintasääntöjä ylläpitäviä hallinnonaloja ovat esimerkiksi oikeuslaitos, poliisi ja vankeinhoitolaitos. Kysymys kansalaisten noudattamien sääntöjen ja valtio-organisaation suhteesta on vanha oikeusfilosofinen ongelma, johon ei ole tarpeellista tässä yhteydessä paneutua. Hallinnon tuloskontrollin kannalta on keskeistä, että toimintasäännöt (oikeusnormit) *eivät ole* tuotettuja ja objektiivisesti mitattavissa olevia hyödykkeitä (tai tällaisten hyödykkeiden yhdistelmiä) samaan tapaan kuin General Motorsin tuottamat autot tai Valtion Rautateiden myymät liikennepalvelut.

Toimintasääntöjä ylläpitävillä hallinnonaloilla voidaan osoittaa tiettyjä lukumäärältään mitattavia aikaansaannoksia, joille voidaan myös laskea yksikkökustannus (oikeuslaitos: päätösten lukumäärä; poliisi: esim. selvitettyjen rikosten lukumäärä; vankeinhoito: vankipäivien lukumäärä). Nämä indikaattorit ilmaisevat *toiminnan laajuutta*, mutta niiden suhde varsinaiseen tavoitteeseen (oikeussäännösten noudattamiseen) on käsitteellisesti ja kausaalisesti erittäin vaikeasti analysoitavissa. Esimerkiksi tuomioistuimen varsinaisena tavoitteena ei ole mahdollisimman suuri määrä päätöksiä, vaan sen osoittaminen mikä tietyssä tapauksessa on yhteisön oikeuskäsityksen mukaan *oikein*.

Tämän tavoitteen toteuttaminen taas osaltaan edistää laajempaa päämäärää, oikeussäännösten yleistä noudattamista.

Sääntöjen seuraamisen kaltainen tilanne myös henkisten ja sosiaalisten valmiuksien muodostamisen, ylläpitämisen ja palauttamisen alalla (esim. ammatilliset valmiudet, puolustusvalmius). Kansalaisten fyysisiin (ja psyykkisiin) valmiuksiin kuuluu lähinnä terveys, jonka käsitteellinen ja kausaalinen yhteys hallinnon suoriin aikaansaannoksiin on varsin ongelmallinen. Kuten edellä on todettu, julkisen hallinnon tavoitteen ja välittömän aikaansaannoksen suhde on (suhteellisen) ongelmaton vain aloilla, joilla toteutunut tavoite on sama kuin välitön aikaansaannos tai joukko välittömiä aikaansaannoksia, kuten postissa, rautateillä tai patruunatehtaassa.

Julkiseen hallintoon sovelletun ohjelmabudjetoinnin (ja siihen liittyvän tulokontrolin) käsitteellisten lähtökohtien puutteellisuus näyttää olevan perimmäinen syy sen kohtaamiin käytännöllisiin vaikeuksiin. Kun varsinaisten tavoitteiden ja suoritteiden (mitattavissa olevien välittömien aikaansaannosten) välillä ei usein ole selväpiirteistä kvantitatiivis-kausaalista yhteyttä, on tämän yhteyden havaitseminen ja rutiininomainen laskeminen myös käytännössä vaikeata.

Samaan suuntaan vaikuttaa myös se, että teknisesti toteuttamiskelpoisen tulokontrolin voi olla eräissä tapauksissa julkisen hallinnon ylimmän (poliittisen) johdon intressien vastainen: demokraattisen päätöksentekijän hyöty- ja kustannusfunktioon kuuluu muitakin muuttujia kuin hallintoyksikön sisäisen laskennan osoittamat arvot. Esimerkiksi sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvoisuus tai poliittiseen kannatukseen ja sovitteluun liittyvät näkökohdat voivat sanella muitakin kuin teknisen laskennan osoittamia ratkaisuja.

Alkuperäisen ohjelmabudjetoinnin ja siihen liittyvän tulokontrolin soveltumattomuus pääosaan julkista hallintoa on merkinnyt perinteisen budjetoinnin ja finanssikontrolin keskeisen aseman säilymistä:

- resurssit osoitetaan momenteille eli menolajeittain tietyille hallintoyksikölle tai tiettyyn toimintaan,
- finanssikontrolin varmistaa etukäteen ja jälkikäteen, ettei momenteja ylitetä, ja että kultakin momentilta maksetaan vain sille tarkoitettuja menoja.

Perinteinen julkisen hallinnon finanssikontrolin on haluttaessa tehokas väline menojen kokonaistason ja menolajikohtaiseen kontrolliin. Se antaa myös mahdollisuuden tärkeinä pidettyjen menojen erityisvalvontaan (ennakollinen finanssivalvonta). Perinteisen finanssikontrolin avulla ei kuitenkaan voida tehokkaasti ja laaja-alaisesti edistää hallinnon taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Jatkossa tulisivat pyrkiä sellaiseen perinteistä finanssikontrolia täydentävään järjestelmään, joka ottaa huomioon julkisen hallinnon erityispiir-

teet. Käytännössä tämä merkitsee kustannuksia ja toiminnan laajuutta vertaavan taloudellisuuden kontrollin ja tavoitteiden toteutumiseen suuntautuvan tuloksellisuuden kontrollin osittaista eriyttämistä. Itse asiassa kansainvälinen kehitys (esim. Yhdysvalloissa ja Ranskassa) on jo kulkenut käytännön tarpeiden sanelemana tähän suuntaan.

6. TALOUDELLISUUDEN KONTROLLI: HALLINTOTASE

Organisaation toiminta on sitä taloudellisempaa mitä vähemmän kustannuksin se toteuttaa tavoitteensa. Yrityshallinnon esikuvaan perustuva tuloskontrolli kohdentaa organisaation toiminnan kustannukset välittömiin aikaansaannoksiin, joista rakentuvat tavoitteet ja päämäärät. Mikäli välittömien aikaansaannosten ja tavoitteiden yhteyden kvantifiointi ja rutiininomainen laskeminen ei ole mahdollista, välittömiä aikaansaannoksia voidaan kuitenkin (ja vain) käyttää *toiminnan laajuutta* kuvaavina indikaattoreina. Tällöin näiden toiminnan laajuutta kuvaavien indikaattoreiden käyttö rajoittuu taloudellisuuden kontrolliin; ne toimivat kustannusten vertailuperusteena. Tavoitteiden toteutumisen eli tuloksellisuuden kontrolli on tällöin toteutettava mahdollisesti kokonaan eri toimenpitein. Hallinnonalan ja hallintoyksikön johdon tulee tällöin analysoida ja tiedostaa tarkoin toiminnan laajuutta osoittavien indikaattoreiden suhde tavoitteisiin:

- mitä lähempänä toiminnan laajuutta osoittavat indikaattorit ovat organisaation varsinaista tavoitetta, sitä enemmän ko. indikaattoreita voidaan käyttää sekä taloudellisuuden että tuloksellisuuden kontrolliin,
- mitä etäämmällä ko. indikaattorit ovat organisaation tavoitteista, sitä enemmän tarvitaan erillistä tuloksellisuuden kontrollia.

CESMAP'in tieteellinen johtaja Patrick Gibert on ryhmitellyt julkisen hallinnon käytettävissä olevat indikaattorit seuraavasti (esimerkit RV) (Gibert 1980, 189):

(A) VÄLINEET

- esim. henkilöstö, kiinteistöt, koneistot, ajoneuvot.

(B) TUOTTEET

- esim. välitetyt paketit, rakennetut tiekilometrit.

AIKAANSAANNOKSET

- esim. hoitopäivät, loppututkinnot, selvitetty rikokset.

TOIMINNOT

- esim. tositteiden määrä, hallintopäätösten määrä.

(C) ASIAKKAAT, KÄYTTÄJÄT

(D) YMPÄRISTÖ

Kunakin hallinnonalan tulisi etsiä em. indikaattoriryhmistä erityispiirteisiin-
sä mahdollisimman hyvin soveltuvat indikaattorit, joiden avulla voidaan

- budjetoita ja seurata toiminnan laajuutta (ryhmä B),
- budjetoita ja seurata (laajuus)yksikkökustannusten kehitystä,
- ennakoita ja seurata ympäristön oleellisten piirteiden kehitystä.

Gibertin ryhmittely mahdollistaa myös eräiden tavanomaisten yrityksen
toiminnan taloudellisuutta kuvaavien suhteiden tarkkailun (Gibert, 190–196).

Esimerkiksi:

- B/A kuvaa kapasiteetin käyttöastetta (yli- tai alikäyttöä), jos normaali-
tasolle määritetään esim. tutkimuksen avulla tietty suhdeluku,
- B/A kuvaa tuottavuuden kehitystä, jos seurataan (myös laadultaan) saman-
kaltaisten tuotteiden/aikaansaannosten tai toimintojen vaatimia voima-
varoja eri aikoina eri yksiköissä,
- B/D tai C/D kuvaavat »markkinoiden läpäisyä» eli sitä, mihin osaan väestöä
tai yksikön palveluksia tarvitsevia yksikön toiminta ulottuu.

Gibert esittää ranskalaisen käytännön mukaisesti budjetoitujen/ennakoitu-
jen sekä toteutuneiden tietojen kokoamista määrärajojen johdon tulostus-
tauluun (Gibert, 188), jota Suomen valtionhallinnon sisäisessä laskentatoimes-
sa vastaa määräraikainen kustannusraportti (Pitkänen 1975, 120–196).

Pelkkä informaation kerääminen ei kuitenkaan sellaisenaan takaa tulostus-
tauluun kootun tiedon tehokasta hyväksikäyttöä perinteisen momenttibudje-
toinnin ja finanssikontrollin dominoimassa hallinnossa. Tästä syystä tulisi
tulostustaulu (tai suomalainen kustannusraportti) ja momenttipohjainen
hallinnollinen kirjanpito yhdistää *hallintotaseeksi*, johon määrärajojen kootaan
keskitetysti hallintoyksikön

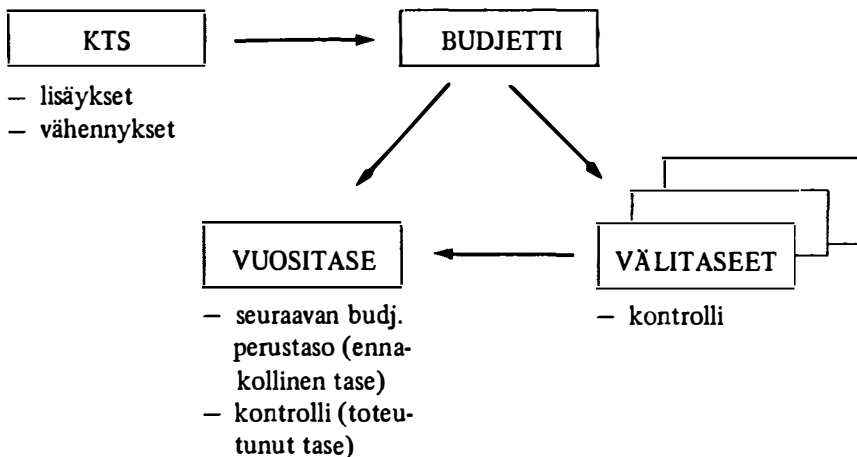
- (1) tiedot budjetin toteutumisesta momenteittain (budjetoitu määrä, sitou-
mukset, maksatukset) ja mahdollisuuksien mukaan tehtävittäin,
- (2) toiminnan laajuutta kuvaavat indikaattorit (tuotteet, aikaansaannokset
tai toiminnot) yksikkökustannustietoineen,
- (3) muut tarvittavat indikaattorit (välineet, asiakkaat/käyttäjät, ympäristö)
mahdollisine (suhde)tunnuslukuineen (tuottavuus, kapasiteetin käyttö-
aste, »markkinoiden läpäisy» tms.).

Hallintoyksikön johtoa hallintotase palvelisi yleiskatsauksellisenä yksikön
talouden ja toiminnan erittelynä. Toiminnan tuloksellisuuden tarkkailuun
hallintotasetta voitaisiin käyttää vain siinä määrin kuin toiminnan laajuutta
kuvaava indikaattori osoittaa myös tavoitteen toteutumisen.

Hallinnonalan johdon tehtävänä olisi valmistaa eri hallintoyksiköiden hal-
lintotaseiden pohjalta yksiköiden toiminnan laajuusyksikkökustannusten ja
muiden taloudellisuutta kuvaavien tunnuslukujen vertailu. Tämän pohjalta
kustannusuralta epäedulliseen suuntaan erottuvista yksiköistä voidaan tehdä

erityisanalyysi, joka mahdollisesti johtaa korjaaviin toimenpiteisiin. Hallintoyksikön ja hallinnonalan johto voivat myös tehdä vertailuja yksiköiden ja hallinnonalan kustannustrendeistä. Keskitetysti esitetty koko vuoden hallintotase voisi julkistettuna palvella myös hallinnon *julkisen kontrollin* välineenä.

Suomen olosuhteissa edellä ehdotettu hallintotase merkitsisi hallinnollisen kirjanpidon ja hallinnon sisäisen laskennan yhteistä tulostamista. Hallintotase tekisi myös mahdolliseksi taloudellisuuden kontrollin (ja sisäisen laskennan) kytkemisen varsinaiseen budjetointiin: hallintotase voisi palvella budjetin valmistelussa *rakenteeltaan ja sisällöltään valmistelun perustasona* (Volanen 1979, 5), johon lisäysehdotukset ja vähennysehdotukset voitaisiin yhdistää. Perinteisen valtion tulo- ja menoarvion taulukko-osa ja yksityiskohtaiset perustelut voitaisiin tällöin säilyttää muodoltaan ennallaan, mutta nykyisin varsin moninaiset liitemuistiot systematisoitaisiin hallintotaseen mukaiseksi. Menettelyn etuna olisi se, että toiminnan taloudellisuuden edistäminen tulisi korostetusti esille budjetin valmistelun eri vaiheissa.



HALLINTOTASE JA BUDJETTIPROSESSI

7. TULOSKONTROLLI: TOIMINTALINJAN ARVIOINTI

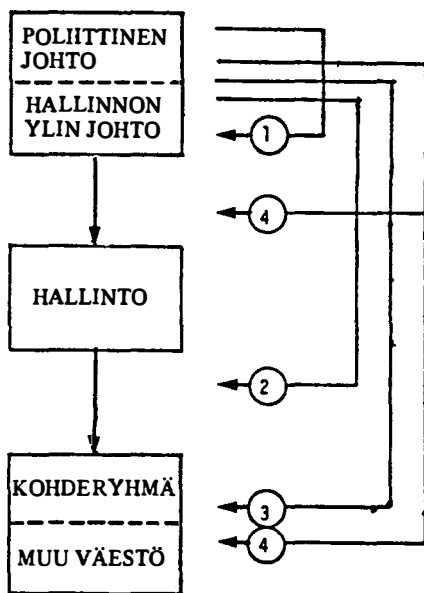
Policy analysis, toimintalinja-analyysi,⁶ on jo pitkään ollut yleisnimi eriteltäessä organisaatioiden tai sosiaalisten ryhmien päämääriin tähtäviä toimenpidekokonaisuuksia. Normatiivisesta toimintalinja-analyysistä puhutaan silloin, kun pyritään muodostamaan tai täsmentämään tavoite ja löytä-

mään parhaat keinot sen saavuttamiseksi. Selittävästä toimintalinja-analyysistä on kyse, kun oman tai toisen organisaation toimintaa pyritään tulkitsemaan jälkikäteen.

Huomattava osa julkisessa hallinnossa kokeilujista tai käytetyistä toimintalinja-analyyseistä on metodiltaan lähtöisin teollisen tuotannon tai yritys-hallinnon piiristä (operaatioanalyysi, systeemanalyysi, kustannus-hyöty-analyysi). »Rationaalisten» mallien rinnalla käytetään myös suuren organisaation byrokraattisia piirteitä korostavia lähestymistapoja (Simon, Cyert, March, Steinbruner) ja julkisen hallinnon poliittisten elementtien painotuksia (Neustadt). Tämän kirjoittaja on väitöskirjassaan pyrkinyt muodostamaan kokonaisvaltaisen kuvan päätöksenteon edellyttämästä analyysiprosessista eli käytännössä rationaalisuudesta. (Volanen 1977)

Selittävä toimintalinja-analyysi tarjoaa luontaisesti metodin analysoitaessa hallinnon toimintaa ja päämäärien toteutumista. Ohjelmabudjetoinnin ja siihen liittyvän tuloskontrollin kohtaamat vaikeudet ovat johtaneet kehittämään toimintalinja-analyysiä edelleen toimintajalinjan arvioinniksi (policy evaluation): toteutuvan tai toteutuneen toimintalinjan (policyn) tuloksia *arvioidaan* tavoitteeksi asetettujen päämäärien ja/tai muiden kriteereiden kannalta.

Jean-Pierre Nioche esittää Rossiin ja Wrightiin nojautuen seuraavan toimintalinjan arvioinnin typologian (Nioche 1980):



ARVIOINNIN TYPOLOGIA

1 – Toimeenpanon arviointi

Poliittisen tason päätös muotoillaan usein varsin yleisin käsittein ja siinä voidaan myös pitäytyä pelkästään tavoitteen asettamiseen. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän monimutkaisuus voi myös johtaa siihen, että poliittisen tason päätös jää toteuttamatta tai saa tosiasiansa toisen sisällön kuin oli tarkoitettu. Toimeenpanon arvioinnin avulla varmistetaan, että poliittisen tason päätös on johtanut toimintaan ja että valitut keinot vastaavat asetettuja tavoitteita.

2 – Aikaansaannosten arviointi

Hallinnon välittömien aikaansaannosten arviointi kohdistuu samaan hallinnon välittömään tuotokseen kuin edellä luonnehditut hallinnon aikaansaannosindikaattorit. Hyvin toimivan sisäisen laskennan ja hallintotaseen kokooman informaation vuoksi erillinen aikaansaannosten arviointi voi olla tarpeeton. Hallinnonalan ylin johto voi kuitenkin kontrolloida erillisin arvioinnein aikaansaannosten laatua tai sisäisen laskentajärjestelmän oikeellisuutta.

3 – Tuloksellisuuden arviointi

Tuloksellisuuden arviointi on toimintajalinjan arvioinnin tärkein lisä perinteiseen tulokontrolliin. Hallinnolle tai toimintalinjalle asetetun päämäärän toteutuminen voi olla monistakin syistä vaikeasti arvioitavissa. Edellä on jo todettu, että hallinnon välittömien aikaansaannosten ja tavoitteen välinen suhde voi olla käsitteellisesti tai kausaalisesti erittäin vaikeasti hahmoteltavissa. Päämäärän toteutuminen voi myös olla ajallisesti tai paikallisesti varsin etäällä hallinnon aktuaalisesta toiminnasta. Toiminnan kohteena olevaan päämäärään voivat myös vaikuttaa varsin monet muutkin tekijät kuin tietty hallinnonala, eikä tekijöiden yhteisvaikutusta voida rutiinimaisesti laskentamenetelmin todeta. Kaikki nämä tekijät perustelevat toimintalinjan arvioinnin käyttöä – mikäli halutaan tietää hallinnon ja erillisten toimintalinjojen todelliset tulokset sivuvaikutuksineen.

4 – Kustannus–tulos -analyysi

Perinteinen analyysikirjallisuus esittää kustannus–tulos -analyysin (cost-effectiveness analysis) normatiivisena metodina tilanteissa, joissa päämäärien rahallisen arvottamisen vaikeus estää suoraviivaisen kustannus–hyöty -analyysin käytön. Samaa menetelmää voidaan myös jälkikäteen käyttää tulosten arviointiin, vastaamaan kysymykseen, ovatko *todelliset* tulokset *todellisten* kustannusten arvoiset.

Kustannus–tulos -analyysissä tavallaan yhdistetään uudelleen uhrattujen

voimavarojen ja saavutettujen tulosten vertailu. Näin tässä menetelmässä samalla yhdistyy taloudellisuuden («kustannus») ja tuloksellisuuden («tulos») kontrolli. Tällöin voitaisiin puhua *kokonaistehokkuudesta*. Ero perinteiseen ohjelmabudjetoinnin edellyttämään kontrolliin on kuitenkin siinä, ettei kustannusten ja tulosten vertailua oleteta voitavan suorittaa mekaanisesti sisäisen suoritelaskennan avulla. Kaikki tulokset ja kaikki kustannukset huomioiva analyysi on usein laaja ja aikaa vievä tutkimus.

8. LOPPUHUOMAUTUKSIA

Nonnatiiviseen toimintalinja-analyysiin verrattuna toimintalinjan arvioinnilla on puolellaan huomattava etu: se voi nojata empiiriseen aineistoon. Tästä syystä se voi käyttää selittävän analyysin lisäksi yhteiskuntatieteiden perinteisiä menetelmiä: empiiristä tutkimusta, tapaustutkimusta tai näiden yhdistelmiä. Yhteys perinteisiin tieteisiin ilmenee myös siinä, että monilla tieteen- ja hallinnonaloilla on jo pitkään toteutettu toimintalinjan arviointeja. Tyypillisiä tällaisia tieteenaloja ovat kriminologia ja epidemologia. Tästä näkökulmasta arviointikeskustelussa on uutta se, että arviointi – evaluaatio – kytketään systemaattiseksi osaksi hallinnon toimintaa.

Toimintalinjan arvioinnin nopeasti levinnyttä käyttöä kuvastaa hyvin se, että Yhdysvalloissa 1 % kaikkien uusien ohjelmien rahoituksesta varataan ko. ohjelmien tulosten arviointiin (Nioche 1980, 29). Kongressin »General Accounting Officeen» merkitys arviointien toimeenpanijana on merkittävä. Englannissa arvioinnin keskeisin yksikkö toimii pääministerin alaisena. Oleellista on myös huomata, ettei arvioinnin käyttö rajoitu julkisen hallinnon omaan piiriin. Myös erilaiset yhteiskunnalliset järjestöt ja ryhmät voivat tehdä kriittisiä arviointeja julkisen hallinnon toiminnasta.

Toimintalinjan arvioinnin käytön laajeneminen ilmentää osaltaan kokonaistaloudellisen tilanteen ja julkisen hallinnon tilanteen muuttumista markkinatalousmaissa. Ohjelmabudjettiin liittyvä suunnittelu pyrki keskeisesti kehittämään *uusia* ohjelmia, joiden rahoitusongelmia harkittiin usein vasta budjetointivaiheessa. Julkisen hallinnon voimakas laajeneminen ja kokonaistaloudellisen kasvun hidastuminen ovat pakottaneet arvioimaan, mitä verovaroilla *todella* saadaan aikaan.

VIITTEET

- 1 Erikseen dokumentoimaton osa Ranskan julkista hallintoa koskevista tiedoista perustuu kirjoittajan opiskeluun 1979–1980 Ranskan kansallisessa hallintokoulussa (Ecole Nationale d'Administration) sekä tässä yhteydessä suoritettuihin tutustumiskäynteihin ja keskusteluihin eri hallintoyksiköissä.
- 2 *Où va la gestion publique*, Colloque International sur la gestion des activités publiques non marchandes, Université de Paris-Dauphine et Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires; Paris 28–30 mai 1980. (Lähdeluettelossa: Colloque)
- 3 Katso Robert N. Anthony and Regina E. Herzlinger: Management Control in Non-profit Organizations, Richard D. Irwin, Inc, Homewood 1975, s. 19; sama Chester I. Barnardin sovellutus on myös tämän kirjoittajan artikkelissa Perustasobudjetointi, Hallinto 8 (1979), s. 9.
- 4 Tämän ryhmittelyn ulkopuolelle jäävät esim. ulkoministeriön tavoitteet ja suorat, rahamääräiset tulonsiirrot.
- 5 Tavoitteiden käsitteellisistä ominaisuuksista katso: Volanen Risto: On Conditions of Decision Making, University of Jyväskylä, Jyväskylä 1977.
- 6 Keskeisestä asemastaan huolimatta policy analysis -termillä ei ole ollut suomenkielistä vastinetta. Täksi sanaksi ehdotetaan *toimintalinja-analyysi*. Vastaavasti policy evaluation termin vastineeksi ehdotetaan *toimintalinjan arviointi*.

LÄHTEET

- Anthony, Robert N. and Herzlinger, Regina: Management Control in Nonprofit Organizations, Richard D. Irwin, INC., Homewood, Illinois 1975.
- Barnard, C.J.: The Functions of Executive (30th anniversary edition), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1974.
- Bravo, J.: Rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), Le Comité du Financement du VIIIe Plan, Paris 1980.
- Bozon, C.: Le contrôle de gestion dans une administration publique: l'expérience du Ministère de l'Équipement, Colloque 1980.
- CESMAP: Le contrôle de gestion dans une administration publique, Colloque 1980.
- Christenson, C.: Program budgeting, Case Clearing House, Boston 1975.
- Compoint, F.: Elements pour analyse concrete de l'expérience R.C.B. dans quelques ministères, Colloque 1980.
- Gibert, P.: Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Les éditions d'organisation, Paris 1980.
- Grefte, X.: Programmation et decision publique, Colloque 1980.
- Haveman, R.H. and Margolis, J. (ed.): Public Expenditures and Policy Analysis, Markham Publishing Company, Chicago 1971.
- Huet, P. et Bravo, J.: L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires, Presse Universitaire de France, Paris 1973.
- Lynden, F.J. and Miller, E.G.: Planning Programming Budgeting: a system approach to management, Markham Publishing Company, Chicago 1970.
- Nioche, J.-P.: Analyse et evaluation des politiques, Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires/Colloque, Paris 1980.

- Novick, D.: Program budgeting, Holt Reinhart and Winston, New York 1969.
- Pitkänen, Eero: Ohjelmaerusteinen suunnittelu julkishallinnossa, Oy Gaudeamus Ab, Helsinki 1975.
- Rossi, P.H. and Wright, S.: Evaluation research: an assesment of theory practice and politics. Evaluation Quarterly, Vol 1, no 1, February 1977, ss. 5–52.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. and Wright, S.R.: Evaluation, A Systematic Approach, SAGE publications, INC., Beverly Hills 1979.
- Volanen, R.: Perustasobudjetointi. Hallinto 8/79, ss. 4–20.
- Volanen, R.: On Conditions of Decision Making, University of Jyväskylä, Jyväskylä 1977.